

## **El *ius aedificandi* vinculado a los usos agrícolas y ganaderos en el campo andaluz**

### **The *ius aedificandi* linked to agricultural practices and stockbreeding in the andalusian countryside**

*Ginés Romero Jiménez* \*

Doctor en Derecho y Arquitecto Técnico

Técnico de urbanismo

Excelentísima Diputación Provincial de Almería

SUMARIO: I. EL PRINCIPIO RECTOR URBANÍSTICO EN EL CAMPO ANDALUZ. 1. Introducción. 2. El principio rector urbanístico en el campo. Elementos estructurales. A. Configuración legal. B. Base *ius-naturalista*. C. Legislación básica estatal. D. Vinculante para el legislador autonómico o local. E. Relaciona facultades inherentes al derecho de propiedad. F. Limitaciones y sujeción al cumplimiento de otros principios. II. PARÁMETROS QUE INTERVIENEN EN LA VINCULACIÓN DEL *IUS AEDIFICANDI* CON LOS USOS AGRÍCOLAS Y GANADEROS EN EL CAMPO ANDALUZ. 1. El tiempo. 2. Las presunciones respecto al uso natural efectivo. 3. Las garantías de anudamiento entre el uso natural y la ECI vinculada. 4. Modalidades en el desarrollo de los usos naturales. 5. El ámbito territorial considerado. 6. Proporcionalidad. 7. Innovaciones tecnológicas en el desarrollo de actividades agroganaderas. A. Respecto a los usos agrícolas. B. Respecto a los usos ganaderos. III. EL PRINCIPIO RECTOR URBANÍSTICO EN EL CAMPO DE ANDALUCÍA. CONFIGURACIÓN EN LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE Y EN EL PROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA. 1. La configuración del PRUC en la LOUA. 2. La configuración del PRUC en la LISTA. A. Ampliación del elenco de actuaciones ordinarias. IV. CONCLUSIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA. ABREVIATURAS UTILIZADAS.

---

\* <https://orcid.org/0000-0001-7913-8763>

Recibido: 2-10-2021

Aceptado: 4-11-2021

**RESUMEN:** En este artículo se analiza el derecho que tienen los propietarios del suelo rústico en la región de Andalucía de usar sus terrenos para el desarrollo de la agricultura y la ganadería y las limitaciones para materializar edificaciones, construcciones o instalaciones vinculadas a esos usos naturales que se establecen en las normas sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. Se aborda la cuestión partiendo del principio rector urbanístico que permite la utilización del suelo rústico, del campo, de conformidad con la naturaleza del terreno y la incidencia que sobre ese principio tienen las nuevas formas o modalidades en el desarrollo de esos usos por efecto de la modernización y el progreso tecnológico.

**PALABRAS CLAVE:** urbanismo, derecho a edificar, agricultura, ganadería, suelo rústico.

**ABSTRACT:** In this article it is analysed the right that the owners of rural land in Andalusian's region have to use their land for the development of the agriculture practice and stockbreeding and the limitations to build, construct or set up facilities linked to these natural uses that are defined in town and country planning regulations. The issue is addressed from the urban guiding principle that allows the use of rural land, countryside, and the impact that on such principle have the new forms and methods in the development of such uses as a result of the modernisation and the technical progress.

**KEYWORDS:** Urban planning, right to build, agriculture, livestock farming, rural land.

## I. EL PRINCIPIO RECTOR URBANÍSTICO EN EL CAMPO ANDALUZ<sup>1</sup>

### 1. Introducción

La legislación urbanística española, desde sus inicios como una disciplina interventora de las facultades dominicales, no pretendió establecer una intervención intensa en relación con el *ius aedificandi* vinculado o relacionado con los usos naturales en el suelo rústico o suelo no urbanizable. La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana (en adelante LS56) se limitó a establecer dos limitaciones relevantes: impedir la realización de actos que conllevarán la transformación del uso natural agrícola, ganadero, forestal, ... y la segunda, prohibir la edificación de viviendas en lugares en los que pudiera darse el peligro de formación de

---

<sup>1</sup> El contenido de este artículo sintetiza epígrafes de mi tesis doctoral titulada «El derecho a los aprovechamientos agrícolas y ganaderos en el suelo no urbanizable de Andalucía: limitaciones urbanísticas al *ius aedificandi*», leída en la Universidad de Granada el 20 de enero de 2021 y desarrollada bajo la dirección del Profesor Doctor Estanislao Arana García, Catedrático de Derecho Administrativo de esa Universidad. Disponible en: [<https://digibug.ugr.es/handle/10481/66394>].

núcleo de población. Permitió en el suelo rústico la materialización del *ius aedificandi* relacionado con el uso natural (*ius aedificandi* necesario, vinculado, accesorio al desarrollo del uso natural). Se establece así en el urbanismo español un principio básico en el establecimiento del régimen urbanístico del suelo rústico (una clase de suelo al que podemos referirnos con el vocablo «campo») que garantiza que no se produzca, como dijo el legislador de la LS56, una intervención o interferencia desde la ciencia urbanística en las prerrogativas rurales del campo<sup>2</sup>. Es de interés para el desarrollo de este artículo concretar este principio y nombrarlo puesto que se recurrirá a él con frecuencia. Se denominará en adelante «principio rector urbanístico en el campo» o también, de manera abreviada, «principio rector» o «PRUC».

Hasta la aprobación de la LS56 el Estado no había establecido ninguna limitación que incidiera directamente en el *ius aedificandi* de los propietarios de terrenos rústicos. Es cierto que con anterioridad a su aprobación y al amparo de una difusa e incipiente función social del derecho de propiedad se aprobaron leyes con incidencia en el suelo rústico, pero lo hacían regulando el *ius usus* (por ejemplo para evitar la infrutilización de las tierras cultivables) o el *ius disponendi* (restringiendo la libertad del propietario en los actos de utilización del suelo o de disposición de la propiedad en el momento de enajenar, dividir o agrupar)<sup>3</sup>. Con estos antecedentes legislativos se puede afirmar que con el nacimiento de la LS56 se positiviza por primera vez el principio rector del *ius aedificandi* en ese ámbito territorial, en el campo, en el suelo rústico, en el suelo no urbanizable. Este principio rector ha mantenido su estructura, con variaciones irrelevantes, en las leyes del suelo aprobadas con posterioridad<sup>4</sup>.

## 2. El principio rector urbanístico en el campo. Elementos estructurales

Previamente a exponer los parámetros que intervienen en la vinculación del *ius aedificandi* con los usos agrícolas y ganaderos en el campo es necesario destacar los

---

<sup>2</sup> Dictamen de la comisión de Gobernación sobre el proyecto de ley relativo al régimen del suelo que tuvo lugar en la sesión de las Cortes Españolas de 8 de mayo de 1956 (Boletín Oficial de las Cortes Españolas; sesión del día 8 de mayo de 1956, núm. 529; pág.10577).

<sup>3</sup> Por ejemplo, en las siguientes leyes:

-Ley de 17 de julio de 1945: Fuero de los Españoles. Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre declaración de fincas manifiestamente mejorables. Ley de 15 de julio de 1954, sobre fijación de unidades mínimas de cultivo. Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. Ley de 20 de julio de 1955, sobre conservación y mejora de suelos agrícolas.

<sup>4</sup> Art. 85 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Art. 15 y 16 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Art. 20 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Art. 13 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Art. 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

siguientes elementos estructurales de este principio rector: es de configuración legal; es eminentemente iusnaturalista; pertenece a la legislación básica estatal; es vinculante para el legislador autonómico o local; establece implícitamente el mecanismo relacional entre facultades inherentes al derecho de propiedad; tiene sus propias limitaciones y está condicionado al cumplimiento de otros principios. Se desarrollan a continuación:

#### A. Configuración legal

No aparece publicado en una norma jerárquicamente superior a la ley; su contenido no está regulado en la Constitución Española ni en Tratado Internacional vinculante. Admite por tanto un contenido coherente con la concreta política urbanística emanada de los poderes públicos competentes<sup>5</sup>. Para el Tribunal Constitucional no existen contenidos implícitos en el derecho de propiedad que no puedan configurarse, delimitarse, matizarse, modularse en su ejercicio por la función social, aunque siempre con la previsión del respeto debido al contenido esencial constitucionalmente garantizado<sup>6</sup>. Su vigencia emana de la concepción estatutaria del derecho de propiedad y de la concreta clasificación del territorio como suelo rústico o suelo no urbanizable destinado, por voluntad del legislador, al desarrollo de usos naturales y a la prohibición de acometer transformaciones de carácter urbanísticas o dirigidas a crear ciudad.

---

<sup>5</sup> Algunos autores defienden una flexibilización de este principio: «Hasta hace poco tiempo, sobre el espacio rural se había desarrollado casi en exclusiva la función agraria. En cambio, hoy la agricultura ha dejado de ser la actividad principal para gran parte de la población rural, porque se está produciendo una auténtica renovación funcional que desaconseja la identificación absoluta entre suelo rústico y actividad agraria. Más bien hay que considerar el campo de forma integral, como “mundo rural” que engloba lo social, lo cultural y lo personal y no como un “mundo agrícola” que se limita solamente a uno de los medios de producción económica» GUTIERREZ COLOMINA, V., “Régimen del suelo no urbanizable. Las actuaciones de interés público”, en SÁNCHEZ GOYANES, E. et al. *Derecho urbanístico de Andalucía*. 2ª ed. Madrid: La Ley, 2006, pág. 225.

<sup>6</sup> La función social de estos derechos delimitará su contenido; así lo indica el art. 33 de la CE. El TC no ha indicado en ninguno de sus pronunciamientos cual es el repertorio de contenidos identificables en el derecho de propiedad que puedan ser objeto de delimitación por esa función social (usar, disfrutar, consumir, disponer, imposición de deberes positivos....) y, en su caso, cuáles de esos contenidos quedarían excluidos. En la STC 61/1997, de 20 de marzo, dictada con motivo del recurso promovido contra determinados artículos de la Ley 8/1990, de 25 julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo se indica que la facultad de disposición es uno de los contenidos que sí puede delimitarse por efecto de la función social (Fj. 16º). En la STC 37/1987 se estima constitucional la restricción de facultades de decisión del propietario con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos o la imposición de deberes de explotación o mejora, aunque matiza que siempre con el aseguramiento de la rentabilidad del propietario o de la empresa agraria (Fj. 2º). En esa misma sentencia se argumenta que los efectos de la función social sobre el derecho de propiedad no pueden verse limitados por efecto de la libertad de empresa, en este caso de la empresa agraria, reconocida en el artículo 38 CE. La limitación temporal de aprovechamientos privativos de aguas públicas, incluso alterando el plazo legal preexistente, también es una medida ampara por la función social que no atenta al contenido esencial (STC 227/1988; FJ. 11º).

## B. Base iusnaturalista

La clasificación como suelo no urbanizable otorgada legalmente por el legislador competente es el presupuesto que debe concurrir para que el PRUC despliegue todos sus efectos<sup>7</sup>. Como quiera que la condición natural de los terrenos y la voluntad del legislador para que continúen teniendo esa condición es precisamente el hecho que fundamenta la asignación de esa clasificación urbanística del suelo a través del planeamiento, entonces el desarrollo del PRUC por los legisladores urbanísticos competentes, así como el grado de intervención (las limitaciones o las prohibiciones) debe realizarse siempre atendiendo a los dictados de la naturaleza; atendiendo a los hechos y realidades que concurren en el suelo y siempre sometidos a los principios *iusnaturalistas*<sup>8</sup>. Esto implica que la intervención de los poderes públicos dictando el contenido de las normas reguladoras del *ius aedificandi* debe ser una intervención proporcionada a la finalidad deseada. La regulación debe tener la intensidad precisa que permita que se utilice de manera natural el suelo y puedan desarrollarse por el hombre, por el propietario del suelo rústico, los usos que socialmente se admiten como naturales<sup>9</sup>. Un reconocimiento expreso del carácter *iusnaturalista* del principio rector lo podemos encontrar en el artículo 8 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo cuando considera a las instalaciones y construcciones (que pertenecen al *ius aedificandi*) incluidas en el derecho de propiedad del suelo natural. Aquí el Derecho positivo ya ha legislado al amparo de la función social de la propiedad cuando destina un ámbito territorial a

---

<sup>7</sup> En el actual Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, el suelo destinado a usos naturales se encuentra en la denominada «situación básica de suelo rural»: art. 21.2.a: «Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística».

<sup>8</sup> «...cualquier uso que suponga algo más que la utilización natural del predio es algo otorgado ex novo por el plan, y como tal escapa al contenido ordinario de la propiedad del suelo no urbanizable.». LÓPEZ BENÍTEZ, M., y PIZARRO NEVADO, R., en *Derecho urbanístico de Andalucía*. ARANA GARCÍA, E. et al. . Valencia: Tirant Lo Blanch, 2003, pág. 201.

<sup>9</sup> Sin embargo la concreta política urbanística implementada por los poderes públicos no siempre se ha guiado por considerar que los terrenos en estado natural debían clasificarse como suelo no urbanizable. Así sucedió durante unos años en España mientras estuvo en vigor la reforma operada por el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes sobre el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones al suprimir la condición de que los terrenos se considerasen inadecuados para un desarrollo urbano como una de las que obligaba a clasificar el suelo como no urbanizable. Con esta modificación, los terrenos naturales que no gozarán de una especial protección constituían el suelo urbanizable y podían destinarse a la creación de la ciudad. Este modelo estuvo vigente desde el 25/6/2000, que entró en vigor el RDL 4/2000, hasta el 1/7/2007, fecha en que entró en vigor la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo derogando la Ley 6/1998.

conservar o permanecer en el estado natural que tenía desde su existencia. Y una vez establecido ese destino por las leyes de los hombres deben observarse las leyes de la naturaleza y disciplinar u ordenar lo natural de manera flexible o reconociendo que la norma escrita no puede tener un efecto taumatúrgico sobre el suelo natural y no podrá interrumpir ni ralentizar ni modificar los procesos naturales que pueden conllevar un cambio en las características edafológicas de la tierra y consecuentemente en las especies vegetales o animales aptas para criarse allí. Ese cambio producido de manera natural puede ser origen de una mutación de la naturaleza (como conjunto de características) de un suelo que a su vez ocasione que los rendimientos naturales que se obtenían de ese suelo dejen de ser rentables o simplemente sea imposible obtenerlos, apareciendo entonces la necesidad del cambio de uso. Estos cambios, naturales, no pueden limitarse o prohibirse por el Derecho positivo.

### C. Legislación básica estatal

El principio rector integra las condiciones básicas que garantizan el ejercicio en condiciones de igualdad el derecho de propiedad y por tanto su contenido es conforme con el artículo 149.1 de la Constitución. La competencia es exclusiva del Estado. Así se indica en la STC 61/1997, de 20 de marzo, en el análisis de la posible inconstitucionalidad del artículo 15 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: «El art. 15 se limita a sentar el criterio general según el cual el suelo no urbanizable o categoría equivalente en la legislación autonómica no podrá ser destinado a fines distintos que los naturales o conformes con la naturaleza, de acuerdo con la respectiva legislación sectorial que sea de aplicación o, en términos negativos, declara prohibido todo uso constructivo o edificatorio en suelo no urbanizable. Así formulado, el art. 15 está delimitando, por vía negativa, el ámbito o alcance de la propiedad urbana que, en consecuencia, queda excluida en el suelo no urbanizable, salvo en los supuestos excepcionales del art. 16. La regla sentada por el art. 15 no desborda, en conclusión, las condiciones básicas que garanticen el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho de propiedad urbana de todos los españoles y, por tanto, encuentra cobertura en el art. 149.1.1º C.E., si se tiene en cuenta que no determina un concreto régimen positivo de usos en esta clase de suelos, sino que se remite a lo que disponga la legislación sectorial correspondiente, sea estatal o autonómica, y que será la que discipline el uso agrario, forestal, ganadero, cinegético, etc., del suelo no urbanizable o rústico en sentido amplio. La prohibición de edificar en suelo no urbanizable -o categoría análoga según la legislación autonómica- encaja, pues, dentro de las condiciones básicas de la propiedad urbana. En otras palabras, desde una interpretación sistemática, debe entenderse el art. 15 T.R.L.S. como una prohibición general de usos edificatorios -con la consecuente imposibilidad de adquirir propiedad urbana fuera de los terrenos previstos por los poderes públicos compe-

tentes-. No es un precepto, pues, que condicione las diversas competencias sectoriales autonómicas susceptibles de incidir sobre ese territorio y al que, desde una óptica estrictamente urbanística, el T.R.L.S. califica de suelo no urbanizable».

#### D. Vinculante para el legislador autonómico o local

Efectivamente, el principio rector vincula al legislador autonómico o local por tener la condición de legislación básica. En el texto reproducido anteriormente extraído de la STC 61/1997, de 20 de marzo ya dice el Alto Tribunal que la legislación autonómica podrá en uso de sus competencias sectoriales disciplinar el uso agrario, forestal, ganadero, cinegético, etc, del suelo no urbanizable o rústico en sentido amplio, toda vez que la regulación de esos usos específicos no quedan incluidos dentro de las materias de competencia exclusiva estatal. No obstante la competencia autonómica para la regulación de las normas sectoriales específicas de cada actividad o uso natural no puede ejercerse de manera tan intensa que pudiera interferir con el principio rector. Aparece así el carácter vinculante y limitador de ese principio respecto a la legislación autonómica urbanística. Esta vigencia del principio rector operará frente a las normas autonómicas con rango de ley y con mayor motivo frente a las normas de carácter reglamentario que también pueden, como ya fijó el Tribunal Constitucional, regular el derecho de propiedad constitucionalmente en desarrollo de leyes sustantivas<sup>10</sup>. De aquí se deriva también la vigencia y la necesaria observación del principio rector por los órganos competentes de las entidades locales a la hora de aprobar reglamentos que incidan en la regulación del *ius aedificandi* natural; cosa que sucede normalmente a través de las ordenanzas reguladoras del campo, del suelo no urbanizable, incluidas como texto articulado en los planes urbanísticos y cuya formulación compete a las entidades locales.

#### E. Relaciona facultades inherentes al derecho de propiedad

El PRUC no incide directamente en la facultad de edificar del propietario del campo (*ius aedificandi* natural) sino sobre la facultad de uso del suelo (*ius usus*)<sup>11</sup>. Es-

---

<sup>10</sup> STC37/1987, de 26 de marzo, Fj. 3º: «Resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración «de acuerdo con las Leyes» cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse».

<sup>11</sup> «De manera que el artículo 33 CE, integrado en la disciplina constitucional, legítima al legislador ordinario para que determine la graduación del aprovechamiento del propietario (así del suelo urbano

tablece los usos que pueden desarrollarse: todos aquellos que tengan la condición de naturales o que se desarrollen de conformidad con la naturaleza de los terrenos. Y establece una vinculación o anudamiento del *ius aedificandi* al *ius usus*, de manera que exista una clara sintonía entre ambas facultades. El principio rector establece ese mecanismo relacional entre las dos facultades de manera que considera el uso como la cosa principal y a la facultad de edificar como la cosa accesoria al uso<sup>12</sup>. Sobre la facultad de edificar el PRUC no pretende incorporar determinaciones novedosas desligadas del uso, sino que se limita a modo de recordatorio a establecer la relación o vínculo principal-accesorio entre ambas facultades. El aforismo latino «*accessorium sequitur principale*» con los efectos que despliega en el mundo jurídico impregna este mecanismo relacional entre la facultad del uso y la facultad de edificar<sup>13</sup>. La comprensión de este mecanismo es trascendental en el régimen autorizatorio puesto que conlleva un mandato al legislador en el sentido de que no cabe autorizar la cosa principal y prohibir la accesoria, o viceversa, prohibir la principal y autorizar la accesoria. Así, y para finalizar, este mecanismo relacional obliga a que el proceso administrativo necesario para comprobar si procede autorizar una edificación vin-

---

o agrario). Delimitará, por consiguiente, en virtud de su función social (esto es, en aras de la mejor participación económica de todos los ciudadanos en el bien suelo) el alcance y la amplitud del *ius aedificandi* y de la explotación de los cultivos, o, en otros términos de la facultad de goce atribuida al dominus. De lo que no puede disponer el legislador es de su existencia. Quedaría entonces desnaturalizado el derecho de propiedad que ha de contar siempre con el poder (funcional) de explotación. Desaparecería, en efecto, el fin o sentido para el que se otorga el derecho en cuestión: el aprovechamiento económico (goce o disfrute) que dimana de la utilización del bien sin necesidad de intermediarios. Y es que la potestad de goce se identifica precisamente con la finalidad del derecho: *ius aedificandi* en la propiedad urbana o facultad de explotación de cultivos, en la agraria». «A la esencia de la propiedad del suelo no pertenecen ex artículo 33.2 CE, ni el *ius aedificandi*, ni la facultad de cultivar o el aprovechamiento forestal, sino tan sólo un genérico e incoloro aprovechamiento económico del bien. Sin embargo, desde el momento de la decisión jurídico-pública sobre el tipo estatutario del suelo, pertenecen a la esencia de cada forma de propiedad las facultades características del régimen atribuido. En otras palabras, el *ius aedificandi* no forma parte del contenido esencial de la propiedad constitucional, pero sí pertenece a la esencia de la propiedad urbana; del mismo modo que la facultad de cultivar se encuentra en la esencia de la propiedad del suelo agrario». BARNÉS VÁZQUEZ, J. *La propiedad constitucional: El estatuto jurídico del suelo agrario*. Cívitas, 1988, pág. 354.

<sup>12</sup> «...es perfectamente razonable que se permitan las construcciones vinculadas al destino agrario de las fincas, concebidas como el complemento natural de la actividad desarrollada en los predios rústicos». BARREDA BARBERÁ, J. *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*. España: Tirant Lo Blanch, 2008, pág. 124.

<sup>13</sup> GUTIERREZ COLOMINA, V. apunta: «Dentro del aprovechamiento rural habría que incluir: a) Derecho a la explotación agropecuaria de la tierra. Desde la perspectiva agraria éste es el derecho que podríamos considerar fundamental. (...) b) El *ius aedificandi* vinculado a la funcionalidad agraria. Este derecho es complementario del anterior y en cierto sentido viene a confirmarlo, ya que la construcción de edificaciones destinadas a explotaciones agrícolas tiene un carácter instrumental al servicio de la explotación de la tierra; y en el caso de que se hiciera inviable la facultad de edificar construcciones agrícolas, se impondría el derecho de explotación de la tierra, que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad». GUTIERREZ COLOMINA, V., (2006:235).

culada a un uso natural pase por realizar previamente el juicio probatorio tendente a demostrar que el uso homólogo es efectivo sobre ese suelo<sup>14</sup>.

#### F. Limitaciones y sujeción al cumplimiento de otros principios

El campo o suelo no urbanizable se destina al desarrollo de usos naturales; esto implica la aparición del elemento accesorio ya comentado: la posibilidad de autorizar el *ius aedificandi* vinculado a esos usos. En el campo también existe una prohibición para implantar otros usos no naturales, salvo que se autoricen de manera excepcional a través de un procedimiento *ad hoc* cuando concurren circunstancias de interés general<sup>15</sup>. Esas circunstancias conforman la estructura básica en la actualidad del principio rector. Esa estructura está en sintonía con la clasificación del suelo como no urbanizable que hace el legislador al amparo de la función social, puesto que la decisión de clasificarlo así persigue dos pretensiones fundamentales: que ese ámbito no se destine a crear ciudad y que se destine al desarrollo de usos naturales. Pero esa estructura refleja una concreta política urbanística o de ordenación del territorio implementada por los poderes públicos. Es cierto que el urbanismo tiene como finalidad ordenar el territorio en relación con las actividades y los usos que pueden o deben realizarse sobre el suelo, pero esa finalidad admite más de un modelo territorial que permita el emplazamiento en el suelo no urbanizable de edificaciones con diversos usos bajo determinadas condiciones: que se edifique según una ordenación urbanística abierta o asegurando el aislamiento o separación entre edificaciones, asunción de obligaciones urbanísticas por los propietarios o promotores... En la LS56 la edificación residencial se autoriza en el campo. Incluso con anterioridad a esa ley, desde principios del siglo XX, la preocupación de los poderes públicos no era la limitación de edificaciones en los ámbitos rurales sino todo lo contrario, disminuir la emigración rural, poblar el campo para cultivar

---

<sup>14</sup> «De esta manera, puede entenderse que la viabilidad de lo principal (la tierra y su explotación natural) exija de ciertos elementos (la construcción agraria) que se integran como un instrumento más para su desarrollo. De esta forma, la construcción queda así incluida en el régimen jurídico propio de la explotación de manera tal que, en primer lugar, la finca rústica ha de ser siempre lo principal y la construcción un mero útil instrumental a su servicio y no viceversa, y, en segundo lugar, que tal necesidad para el desarrollo de la explotación condicionará el destino de lo construido impidiendo su dedicación a otros usos, circunstancia que incluso podría garantizarse mediante la correspondiente inscripción registral. MACHACÓN DÍAZ, F. J. Construcciones y viviendas agrarias en suelo rural: la “vinculación” al uso natural del suelo como elemento determinante para su autorización. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*. 2013, núm. 123, págs. 28 y ss.

<sup>15</sup> Las posibilidades constructivas del suelo rural, interpretadas con carácter restrictivo, constituyen uno de los puntos ahora menos controvertidos, existiendo unanimidad a nivel doctrinal y sobre todo jurisprudencial hasta la fecha. El suelo no urbanizable debe ser destinado a usos vinculados y sólo, excepcionalmente, a usos extraordinarios, que son así denominados por su inadecuación con esta tipología de suelo y que van a implantarse insistentemente, “excepcionalmente” en él por un motivo concreto: su necesidad de emplazamiento en medio rural. GÓMEZ ROSSI, M. J. 2016. *Actuaciones en suelo no urbanizable* [en línea]. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11441/36387>. Pág. 241.

tierras incultas o implementar medidas para colonizar montes o terrenos propiedad del Estado. Aunque el principio rector tenga una base *iusnaturalista* su estructura original podía haber incorporado la posibilidad de desarrollar usos artificiales, no naturales, en el campo. La voluntad del legislador a la hora de elegir el modelo territorial, en los inicios del urbanismo español, no se veía limitada por principios o mandatos emanados de organismos o instituciones jerárquicamente superiores. Sin embargo, con posterioridad, despega la concienciación medioambiental, en 1970, con la declaración de «Año de Protección de la Naturaleza» por la ONU; son los inicios del Derecho Internacional del Medio Ambiente. La promulgación de la Constitución en 1978 establece el derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado y el deber de conservarlo (art. 45, en sede de «De los principios rectores de la política social y económica»); y la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47). España se integra de manera efectiva en la Comunidad Económica Europea, la actual Unión Europea el 1 de enero de 1986 asumiendo el acervo comunitario que ya existía respecto a la protección del medioambiente y transposición o puesta en aplicación de directivas y reglamentos promulgados en relación con esa conciencia protectora del territorio. A partir de esa integración el Derecho ambiental europeo tiene una clara repercusión en el resto de normativa por su carácter de transversalidad, en especial en la ordenación del territorio, del espacio, del medio natural o del campo. La protección del medioambiente se convierte en un objetivo prioritario en la implementación de medidas de cualquier índole dentro del espacio europeo. En 1987 con la elaboración del Informe Brundtlan titulado «Nuestro futuro común» aparece en escena el concepto de «desarrollo sostenible» en el seno de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Se establecen así las bases de un nuevo Derecho: el Derecho Ambiental.

Estos hitos históricos vinculan al legislador en el momento de adoptar un concreto modelo territorial y urbanístico. Ahora, el principio rector además de sostenerse sobre una base *iusnaturalista* debe ser respetuoso con la naturaleza, con el medioambiente y con el principio de desarrollo sostenible. Se refuerzan así los pilares en los que se sustenta el PRUC: utilización del suelo de conformidad con su naturaleza y la posibilidad de materializar el *ius aedificandi* relacionado con el uso natural. La integración de esos principios de ámbito europeo o incluso mundial en el principio rector motiva que la elección por el legislador de modelos territoriales que no se sustenten en los pilares citados podrían devenir inconstitucionales o contrariar el derecho de la UE.

## II. PARÁMETROS QUE INTERVIENEN EN LA VINCULACIÓN DEL *IUS AEDIFICANDI* CON LOS USOS AGRÍCOLAS Y GANADEROS EN EL CAMPO ANDALUZ

El uso natural es la facultad principal que integra el derecho de propiedad en el campo. La ley urbanística andaluza vigente en la actualidad, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA) no tiene a fecha de redacción de este artículo una regulación específica, ya sea mediante ley o reglamento para regulación del suelo rústico o suelo no urbanizable como ocurre en otras comunidades autónomas<sup>16</sup> que concrete las características que deben tener los usos naturales para entender que tienen esa condición. La LOUA se refiere a estos usos con términos muy genéricos en el art. 50.B.a. La trascendencia de esta cuestión radica en la condición complementaria al uso natural que tienen las edificaciones, construcciones o instalaciones naturales (en adelante se hará referencia a ellas con la abreviatura ECI o ECIs). Del contenido de la LOUA y de la opinión de los Tribunales<sup>17</sup> en pronunciamientos dictados con ocasión de las controversias que han solventado pueden extraerse unos parámetros que son referencia válida para configurar la relación urbanística entre usos naturales y las ECIs vinculadas; se exponen brevemente.

### 1. El tiempo

El uso natural debe existir o estar desarrollándose en el terreno con anterioridad a la pretensión del propietario de realizar alguna ECI. Esta constatación de que

---

<sup>16</sup> Como ocurre por ejemplo en Castilla-La Mancha con el Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico, o en las Islas Baleares con la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.

<sup>17</sup> Al respecto puede verse las siguientes Sentencias:

- a) Del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo:  
Sección 5ª. Sentencia (s/n) de 31 de mayo de 1999. ECLI: ES:TS:1999:3787.  
Sección 1ª. Sentencia (s/n) de 12 de diciembre de 1990. ECLI: ES:TS:1990:9126.  
Sección 5ª. Sentencia de 4 de febrero. ECLI:ES:TS:2008:409.
- b) Del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Málaga:  
Sentencia núm. 1227/2018, de 11 de junio. ECLI: ES:TSJAND:2018:10378.  
Sentencia núm. 239/2016, de 5 de febrero. ECLI:ES:TSJAND:2016:1710.  
Sentencia núm. 1182/2014, de 30 de mayo. ECLI:ES:TSJAND:2014:7074.  
Sentencia núm. 2584/2012, de 15 de octubre. ECLI: ES:TSJAND:2012:18053.
- c) Del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Granada:  
Sentencia núm. 2421/2018, de 31 de octubre. ECLI: ES:TSJAND:2018:15581.  
Sentencia núm. 1231/2012, de 9 de abril. ECLI:ES:TSJAND:2012:3454.
- d) Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Málaga. Sentencia núm. 2127/2017, de 30 de octubre. ECLI: ES:TSJAND:2017:15003.
- e) Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sevilla. Sentencia de 6 de octubre de 2000. ECLI: ES:TSJAND:2000:14296.

el uso natural agroganadero ya se está desarrollando en ese lugar es una consecuencia necesaria para poder establecer la relación jurídica entre lo principal (el uso) y lo accesorio o vinculado (la ECI). Solamente si se está desarrollando un uso natural nacerá con posterioridad la necesidad de realizar alguna ECI<sup>18</sup>. Si como indica el legislador (respetuoso con el PRUC en ese sentido) las ECIs que pueden realizarse deben ser «precisas» y «adecuadas» y «ordinarias» (art. 50.B.a LOUA) y si además deben ser proporcionadas al uso al que se vinculen (art. 57.1 LOUA) solamente con el conocimiento previo de la clase o modalidad de uso natural se sabrá las necesidades que conlleva y por extensión se podrá saber también si la ECI que desea realizarse debe autorizarse por ajustarse al régimen urbanístico del suelo no urbanizable. Un uso natural agrícola de secano no precisa para su normal desarrollo la misma clase de edificación, de construcción o de instalación vinculada, que un uso natural ganadero o que un uso natural agrícola de regadío.

De esta necesaria prelación temporal entre el *ius usus* respecto al *ius aedificandi* precipitan las siguientes conclusiones:

a) No puede invertirse la relación temporal y materializar una ECI si el uso natural no se está desarrollando de manera efectiva. El desconocimiento de la modalidad de uso natural impedirá hacer el oportuno juicio respecto a la concurrencia de la proporcionalidad, adecuación o precisión de la ECI que desea realizarse.

b) La comprobación por la Administración de la efectividad del desarrollo del uso natural debe ser en el momento inmediatamente anterior a la petición de materializar la ECI. Debe realizarse en el seno del expediente de concesión de la autori-

---

<sup>18</sup> Algunos autores plantean ciertas dudas sobre la necesaria preexistencia de una explotación agrícola para autorizar una ECI: «Si el Plan no dice nada más ¿es posible verificar la necesidad de la construcción con carácter previo al despliegue de la explotación agrícola? ¿es imprescindible la preexistencia de la explotación en términos empresariales hasta para construir una balsa de riego? ¿no sería como exigirle a un empresario la viabilidad de su negocio antes de construir su nave en suelo industrial, o al comerciante la viabilidad de un supermercado antes de ponerlo?» LLAMAS INIESTA, J. Perspectivas y preocupaciones sobre el suelo no urbanizable en los pequeños municipios andaluces. Visión «ex ante»: la cuestión de los usos. Óptica «ex post»: regularización de la edificación ilegal según el decreto 2/2012. Revista digital CEMCI. 2016, núm. 32, pág. 10. En sentido contrario se manifiesta MACHACÓN DÍAZ, F. J., (2013:28): «Este carácter instrumental o accesorio de la construcción agraria, como manifestación de la «relación funcional», implica, en buena lógica, que la «necesidad» de su implantación haya de originarse con posterioridad a la existencia de la explotación al constituir ésta el elemento principal al que se adiciona aquella a fin de garantizar su viabilidad. Ello explica que, con la excepción de determinadas explotaciones de nueva creación, la jurisprudencia no haya apreciado «vinculación» en aquellos supuestos «en los que se adquiere un terreno con el fin principal de construir una residencia, y se proyecta una explotación agraria (huerto familiar) para acogerse al régimen excepcional de referencia, lo que constituye un fraude de ley que no debe ser autorizado». Asimismo, tampoco se considera que concurra el requisito de necesidad para la construcción de viviendas vinculadas en aquellos supuestos en los que existan otras opciones de ubicación por la cercanía con algún núcleo de población o, incluso, por razones basadas en la antigüedad de la explotación o en la propia edad y profesión del promotor de la vivienda».

zación para construir, puesto que el uso natural se tolera. Ideal sería que en estos expedientes tendentes a autorizar (o denegar) la ECI, se identificarán dos fases durante la tramitación: la fase probatoria respecto al desarrollo efectivo del uso natural y la fase siguiente en la que se observarán las circunstancias y condiciones relativas a la ECI solicitada. No deben tener validez en el momento actual en el que se tramita la autorización las circunstancias que prueben que hubo un tiempo anterior en el que se desarrolló el uso natural en esos terrenos, que sin embargo ahora son baldíos.

## **2. Las presunciones respecto al uso natural efectivo**

Que un espacio territorial esté destinado a ser campo o suelo no urbanizable debe interpretarse en relación con la distribución de la totalidad del término municipal según las distintas clases de suelos; en Andalucía suelos urbanos, suelos urbanizables y suelos no urbanizables. Con esa expresión se afianza el hecho de que no están destinados a crear ciudad; o lo que es similar, que no son suelos pertenecientes a la clase urbano o urbanizables. El destino natural establecido por el planeamiento mediante la clasificación como suelo no urbanizable no presupone que se esté desarrollando de manera efectiva el uso coincidente con el destino. Que un terreno esté destinado al uso agrícola porque esté clasificado como suelo no urbanizable y ese uso agrícola sea uno de los varios destinos permitidos por el legislador urbanístico, no significa que en ese mismo terreno se esté desarrollando de manera efectiva ese uso<sup>19</sup>. Esta presunción se aleja del sentido del legislador. El hecho de que un terreno tenga condiciones edafológicas para destinarse a la agricultura o a la ganadería es una circunstancia necesaria para que su propietario decida emprender el desarrollo del uso más apropiado en función de las características intrínsecas del suelo. La presunción que considera que en cualquier terreno destinado urbanísticamente al desarrollo de usos naturales (por quedar clasificado como suelo no urbanizable) puede materializarse una ECI es errónea y su aplicación sería contraria al PRUC<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía núm. 1231/2012, de 9 de abril, analiza esta cuestión con profundidad e incide en que la mera existencia de árboles no significa que el uso agrícola sea efectivo: «Por otra parte, el hecho de que la escritura de compraventa señale que la finca esta en suelo rústico de secano y almendros no es adecuada para acreditar el requisito exigido en la ley, ya que esta naturaleza no basta para estimar que los terrenos en sí contienen una explotación agrícola, como concepto mucho más amplio, y no basta para acreditar la existencia de la explotación, los árboles plantados para, incluso, un consumo personal del dueño, considerando ello insuficiente para justificar la necesidad de una vivienda para las necesidades de la explotación en suelo no urbanizable». Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Granada. Sentencia núm. 1231/2012, de 9 de abril. ECLI:ES:TSJAND:2012:3454

<sup>20</sup> De esta forma, no cabrá apreciar la vinculación de una construcción con una explotación agraria y con el destino del suelo cuando existan diversas opciones de implantación sobre terrenos de características diferentes, ya que entonces el suelo no constituirá el elemento necesario e imprescindible para su correcto y adecuado funcionamiento, pudiéndose, en consecuencia, desarrollar sobre otros terrenos diferentes sin mayores inconvenientes. Es decir, la concreta actividad de que se trate ha de necesitar de las características peculiares de unos determinados terrenos y/o de la explotación que se desarrolla en ellos ya

### 3. Las garantías de anudamiento entre el uso natural y la ECI vinculada

Como principios informadores de cualquier regulación que las Administraciones europeas acometan en cualquier sector de la sociedad, el medioambiente y el desarrollo sostenible tienen un papel relevante. Tanto la regulación urbanística estatal como la andaluza establecen el respeto a estos principios. Este mandato al legislador no se ha materializado con medidas concretas tendentes a asegurar que el campo se aprovecha respetando ese principio de desarrollo sostenible en lo que respecta al vínculo jurídico entre el uso natural efectivo y la ECI. En el caso de la materialización de ECIs vinculadas a los usos naturales la correcta integración del principio debiera pasar por establecer una garantía que anude jurídicamente la existencia temporal de la ECI al mismo periodo temporal en el que se desarrolle el uso natural. Lo cierto es que el art. 177 de la LOUA que contiene los actos administrativos que pueden inscribirse en el Registro de la Propiedad para establecer una condición o carga con efectos reales sobre la propiedad no contiene ninguna previsión al respecto. La indicación que más se aproxima sería la referencia a la inscripción de las órdenes de cese de los usos o demolición de obras de carácter provisional. Sin embargo el régimen jurídico de las autorizaciones urbanísticas para realizar las ECIs vinculadas no establece ninguna previsión al respecto, ni tampoco considera que la materialización de ECIs en el campo vinculadas a los usos naturales deba realizarse a través de autorizaciones otorgadas con carácter provisional o temporal o con obligación de demolerlas cuando concurra alguna condición.

La desaparición del efectivo desarrollo del uso natural conllevará la desaparición del vínculo jurídico entre lo principal y lo accesorio. Si una ECI sigue existiendo en un terreno con posterioridad a la finalización del ejercicio efectivo de un uso agrícola o ganadero que legitimó la materialización de aquella, entonces desaparece el vínculo y la ECI queda abandonada: no tiene uso reconocido. Distinto es que tenga una tipología común o usual o reconocible como agraria o ganadera, pero las características físicas no suponen el cumplimiento de las condiciones jurídicas, en este caso la vinculación al uso natural. El régimen autorizador de las ECIs naturales no está establecido de este modo; ahora la vinculación no se configura por el legislador como un hecho jurídico que deba mantenerse durante toda la vida útil de la ECI, sino que

---

que únicamente desplegará la finalidad que le es propia ubicándose en ese concreto suelo y como complemento necesario de la actividad adscrita al sector primario que se desarrolla en él.(...) Desde este punto de vista, por ejemplo, para apreciar que una nave-almacén se encuentra vinculada a una explotación agraria necesariamente habrá de acreditarse que las mercancías almacenadas provienen de la propia finca y no de fincas distintas o de otras explotaciones, sin que baste «con que el material almacenado guarde relación con la explotación de los recursos naturales, sin tener en cuenta la procedencia de los productos» ya que, de admitir lo contrario, «cualquier almacén de productos agrícolas, haciendo abstracción de su origen, podría efectuarse en suelo rústico». MACHACÓN DÍAZ, F.J., (2013:28)

basta que concurra en el momento de la autorización. Esta regulación puede ser contraria los principios medioambientales y el desarrollo sostenible propiciando que ECIs que han dejado de cumplir la función o misión para la que fueron creadas sigan existiendo en estado de abandono funcional y agrediendo, cuanto menos visual y paisajísticamente, el paisaje rural. Similar circunstancia ocurre no solo cuando deja de desarrollarse de manera efectiva el uso natural sino también cuando se produce un cambio de modalidad de uso natural. Si el propietario del campo, por circunstancias que resultan irrelevantes ahora, ya no ejerce el uso agrícola y decide pastorear al ganado en su finca desarrollando ahora un uso ganadero, entonces ese cambio de uso debiera llevar asociado, o bien la adaptación de la ECI agrícola que allí pudiera existir a una ECI ganadera, o bien la demolición de la ECI que nació vinculada al uso natural que ha mutado y, en su caso, la posibilidad de materializar en el mismo lugar otra ECI vinculada al nuevo uso.

#### **4. Modalidades en el desarrollo de los usos naturales**

La regulación urbanística que rige en Andalucía no concreta a qué modalidades de usos naturales se quiere hacer referencia cuando se desarrolla el principio rector urbanístico en el campo. No existe en la ley urbanística sustantiva andaluza un precepto definitorio de lo que debe entenderse por «explotación agrícola» o por «explotación ganadera», ni tampoco una remisión a la legislación sectorial agraria o ganadera para asumir la posible definición de esa realidad que pueda contenerse en esas disciplinas<sup>21</sup>. Sin embargo la interpretación que yo sostengo es que la necesidad de materializar una ECI podría justificarse ante el desarrollo de usos naturales agroganaderos que se realicen de forma profesional o con el objetivo de obtener rentas económicas de la actividad, pero también ante el desarrollo de usos naturales agroganaderos domésticos, familiares, para el autoconsumo o meramente ociosos o recreativos (en adelante la referencia a estos usos se hará solamente con el adjetivo «domésticos»)<sup>22</sup>. Esta conclusión se deriva del análisis de varias circunstancias:

---

<sup>21</sup> «El primer problema que se plantea es que (...) el legislador español utiliza en el ámbito del derecho agrario el término explotación en sustitución y como sinónimo de empresa, y además, y para terminar de complicar las cosas, en un doble sentido, es decir haciendo alusión en unos casos a la actividad agraria realizada por el empresario y en otros a la empresa como conjunto de bienes organizados y destinados a la producción agraria». CARRETERO GARCÍA, A. *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el derecho español y comunitario*. Granada: Comares, 2003, pág. 50. Comares Monografías.

<sup>22</sup> Tampoco la diferenciación entre agricultura profesionalizada o doméstica es nítida por cuanto concurren también actividades agrarias como la figura del agricultor a tiempo parcial que toma elementos de ambas categorías: «Las dudas en torno al cumplimiento o no del requisito de la profesionalidad constituye uno de los problemas a los que ha tenido que enfrentarse la figura del agricultor a tiempo parcial a la hora de determinar sus relaciones con las otras modalidades de agricultores (...). El problema deriva de la dificultad de encuadrar al agricultor a tiempo parcial dentro del marco de una estructura jurídica diseñada

a) La ausencia de norma que expresamente prohíba el desarrollo de usos naturales domésticos. Así, todos los actos que no estén prohibidos o que deban estar expresamente legitimados por el planeamiento y sean actos subsumibles en la definición genérica de la norma, deben tratarse como actos autorizables.

b) La utilización por el legislador del término «explotación» (en referencia a la actividad que puede desarrollarse en una finca o parcela) junto a otros como uso, utilización, disfrute, acto o actividad (*vid* art. 50 de la LOUA). Aquí el legislador no ha querido utilizar el término «explotación» en el sentido indicado en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (uso agrícola o ganadero profesionalizado o mercantilizado) sino como término sinónimo a aprovechamiento de la tierra o a obtención de aprovechamientos naturales del suelo.

c) La redacción del art. 13 del TRLS2015 que define el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural no realiza ninguna diferenciación o limitación que afecte a las modalidades en el ejercicio del uso natural, ni tampoco utiliza el término «explotación», incorporando ciertas dudas interpretativas como ya se ha expuesto<sup>23</sup>.

d) La utilización natural del suelo mediante usos agrícolas o ganaderos domésticos es una actividad consustancial a la existencia del hombre en la Tierra que motivó el paso de una vida nómada a una sedentaria. Cultivar y criar animales para procurar el sustento del ser humano (usos agroganaderos domésticos o familiares) son actividades reconocidas por las normas que rigen la convivencia social que surgieron en los inicios de la civilización con anterioridad al ejercicio de la actividad agroganadera profesionalizada. Esta realidad no es desconocida por la sociedad que la reconoce por ejemplo cuando legisla en los ámbitos agroganaderos excluyendo del ámbito de aplicación de la norma a aquellas actividades de escasa entidad, que se denominan explotaciones de autoconsumo, familiares o domésticas<sup>24</sup>. En el ámbito

---

hasta ahora para ayudar preferentemente al agricultor dedicado a esta actividad de modo prevalente o a tiempo completo». CARRETERO GARCÍA, A. (2003: 452). También incide en esta indefinición CABALLERO LOZANO, J.M. en MUÑIZ ESPADA, E. *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011, (pág. 31 y ss.).

<sup>23</sup> «Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades. 1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales».

<sup>24</sup> Como indica por ejemplo el Real Decreto 1084/2005, de 16 de septiembre, de ordenación de la avicultura de carne: «Art. 1.6. Se exceptúan de la aplicación de este real decreto: a) Las explotaciones de autoconsumo según se definen en el artículo 2.b)»; art. 2.b que dice: «Explotación de autoconsumo: aquella explotación que produzca hasta un máximo de 210 kilos en equivalente de peso vivo de ave al año y en ningún caso comercialice los animales o su carne (...)». O como indica el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo: art. 2.2.f):

de la ordenación del territorio y urbanismo de Andalucía también se reconoce, se ampara, se permite o se tolera el desarrollo de actividades agrícolas o ganaderas domésticas que por su escasa entidad no llegan a constituir un hecho relevante para regularse por norma<sup>25</sup>.

Así, por ejemplo, el art. 8.h del RDU, en sede de definición de los actos sujetos a licencia incluye: «La instalación de invernaderos cuando conlleve algún tipo de estructura portante con exclusión de los domésticos o de escasa entidad en cuanto a sus características o superficie afectada». En los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de las provincias andaluzas se incluye como un espacio de Protección Especial Compatible, los Paisajes Agrarios Singulares que se definen como aquellos que presentan una notable singularidad productiva condicionada por determinantes geográficos y/o por el mantenimiento de usos y estructuras agrarias tradicionales de interés social y ambiental. La actividad agroganadera familiar o doméstica se identifica con los huertos tradicionales que existen en la periferia o cercanías de la mayoría de los núcleos de población de Andalucía, en las zonas de vega, junto al cauce de ríos o arroyos que proporcionan el riego necesario (mediante pozos o acequias) para el desarrollo de ambas actividades. Estos espacios se reconocen y la actividad agrícola o ganadera que en ellos se desarrolla se regula a través de las ordenanzas incluidas en el planeamiento urbanístico municipal<sup>26</sup>.

e) La función social que el propietario del campo debe cumplir no solamente concurre ante aprovechamientos agroganaderos profesionalizados, sino que en determinados ámbitos como pueden ser los espacios destinados a huertos tradicionales o familiares, la función social se identificaría en un alto porcentaje con la actividad ociosa, recreativa y de entretenimiento que para la población constituye la atención a los cultivos o animales de granja; además de obtener productos vegetales o animales para el autoconsumo como complementos a las rentas familiares permite también el contacto con la naturaleza. En estos huertos, lo que la sociedad espera de sus propietarios es que mantengan la actividad agropecuaria tradicional cuya trascendencia motiva incluso una protección legal incluyéndolos como espacios de especial protección en el suelo no urbanizable.

---

«Explotación para autoconsumo: la utilizada para la cría de animales con destino exclusivo al consumo familiar, con una producción máxima por año de 3 cerdos de cebo, y sin disponer de reproductoras».

<sup>25</sup> Respecto a la figura del «profesional de la agricultura» y su tratamiento por las leyes, puede verse a CARRETERO GARCÍA, A. (2003:303).

<sup>26</sup> Como puede ser el caso de la Vega de Granada y su reconocimiento en el PGOU como categorías en el suelo no urbanizable; por ejemplo «Suelo No Urbanizable de Especial Protección ecológica de las Cuencas de los Ríos Genil, Darro y Beiro» o «Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola de Huertos-Familiares»; art. 3.1.3 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbanística de Granada. En: Ayuntamiento de Granada [en línea]. Disponible en <http://www.granada.es> [consulta: 10/9/2021].

## 5. El ámbito territorial considerado

Otro de los parámetros que no aparece definido en la LOUA y que es susceptible de regularse vía planeamiento urbanístico por cada municipio andaluz es la relativa a la definición, características y extensión que debe tener el espacio territorial o la porción de campo en la que se desarrolla el uso natural cuyo ejercicio efectivo habilita la materialización de la ECI vinculada. Esta indefinición trae causa de varios factores ya analizados en epígrafes anteriores: urbanismo como técnica destinada a la regulación del *ius aedificandi* en entornos urbanos; exclusión de la facultad de edificar del repertorio de los derechos de los propietarios del campo; mejor condición técnica y finalista de la ciencia agrícola y ganadera para regular el *ius aedificandi* agrario,...). Por ello las referencias que hace el TRLS2015 estatal o la LOUA en Andalucía no dedican ningún párrafo a concretar o definir qué porción de suelo rústico es la que debe considerarse para conocer si se desarrolla el uso natural que abrirá la posibilidad de materializar la ECI.

De la regulación de la LOUA puede inferirse que el ámbito territorial que debe considerarse a efectos de observar la efectividad del desarrollo del uso natural para usos domésticos no tiene por qué ser coincidente con parcelas catastrales o con recintos SIGPAC. Si un uso natural se desarrolla en una porción de terreno inferior por ejemplo a una parcela catastral, entonces la necesidad, extensión, idoneidad, en definitiva, el juicio en torno a la vinculación con la ECI que se solicite deberá realizarse de manera proporcional a la superficie de terreno efectiva. Esta cuestión tiene relevancia en aquellos supuestos en los que la extensión máxima en superficie de la ECI se fija mediante un porcentaje de ocupación sobre la superficie de la finca o parcela; aunque de esa proporción se derive la posibilidad de materializar x metros de ECI, esa superficie deberá aminorarse en función de la porción de parcela o finca realmente utilizada por el agricultor o ganadero.

De los principios que configuran el PRUC, en especial de la utilización del suelo de conformidad con su naturaleza, no puede inferirse que se permita el desarrollo de un único uso natural con exclusión de cualquier otro. Además de la consustancial convivencia entre usos naturales agrícolas y ganaderos como dos actividades íntimamente relacionadas o complementarias, es preciso atender al progreso y modernización de estos dos sectores primarios. En el estado actual de la tecnología la consideración de que en una unidad de superficie de suelo solamente puede desarrollarse un solo aprovechamiento natural resulta una apreciación arcaica. En un mismo ámbito territorial es posible el desarrollo de usos agrícolas, ganaderos, en sus modalidades profesionalizadas o domésticas pero también en ese mismo territorio pueden coexistir los aprovechamientos de otros recursos naturales como la fuerza eólica o la energía solar o los aprovechamientos cinegéticos. Esta realidad obliga a establecer criterios que desarrollen el PRUC en el sentido de permitir que las super-

ficies máximas de las ECIs vinculadas a los usos que se permitan sean el resultado de aplicar los índices de ocupación o edificabilidades de cada uso pormenorizado sobre la misma extensión territorial; o dicho de otro modo que no se agote el derecho a materializar el *ius aedificandi* vinculado a un uso agrícola porque ya se haya aplicado previamente al realizar una ECI relacionada con un uso ganadero o cinegético o eólico o solar. Si una porción de campo permite obtener aprovechamientos agrícolas y ejercer el pastoreo y las condiciones de soleamiento son aptas para instalar placas solares sin detrimento del desarrollo de las otras dos actividades naturales, entonces la ciencia urbanística debe ser consecuente con el PRUC y permitir que el propietario utilice el suelo de conformidad con su naturaleza obteniendo aprovechamientos naturales en las tres modalidades. Ese ajuste al PRUC será el motivo que obligue al legislador a permitir que en ese mismo ámbito territorial pueda materializarse un triple *ius aedificandi*: el agrícola para el resguardo de aperos, maquinaria de cultivo y cosecha, el ganadero para alojar a los animales en condiciones apropiadas y el *ius aedificandi* solar (por ejemplo una edificación destinada a maquinaria, instalaciones y elementos necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de la instalación solar). Esta realidad no puede limitarse por el efecto del destino que esté previsto en el planeamiento municipal para el suelo no urbanizable; por ejemplo que un PGOU destine una porción del territorio al uso agrícola vetando implícitamente la posibilidad del ejercicio del uso cinegético o eólico que podrían desarrollarse también puesto que la naturaleza del terreno lo permite.

## **6. Proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad aparece citado implícita o explícitamente en la LOUA<sup>27</sup> y es un parámetro que no puede desconocerse por el legislador municipal andaluz a la hora de aprobar planes urbanísticos u ordenanzas reguladoras que afecten a la relación entre el uso natural y la materialización de ECIs vinculadas. Los Tribunales también recurren con frecuencia al principio de proporcionalidad como uno de los parámetros válidos para observar la idoneidad o pertinencia de autorizar determinadas ECIs.

Incluso el propio término («vinculación») en el que radica la relación entre el uso natural implica una proporcionalidad entre ambas realidades. Esta proporción, en la práctica, suele integrarse en las normas urbanísticas mediante la inclusión de

---

<sup>27</sup> Por ejemplo en la LOUA, en su art. 3.1.b: «Vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales»; o art. 3.1.d: «Delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, usos y formas de aprovechamiento, conforme a su función social y utilidad pública»; o art. 8.2: «El contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbanística (...) deben desarrollarse con arreglo a los principios de máxima simplificación y proporcionalidad...»; o art. 57: «Ser adecuados y proporcionados al uso a que se vinculen»; o en el art. 182: «...con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad,...».

limitaciones en las ordenanzas reguladoras de las edificaciones en el campo. Por lo general la limitación más común consiste en limitar la superficie construida de la ECI estableciendo una relación en superficie construida y superficie de la finca o parcela (relación conocida como «índice de ocupación de suelo», «edificabilidad», «densidad edificatoria», «aprovechamiento edificatorio» o términos similares). La fijación de ese parámetro no integra los principios *iusnaturalistas* propios de los usos naturales. Las normas urbanísticas establecen, por lo general, un límite atendiendo a la tipología edificatoria de la ECI; por ejemplo, un determinado porcentaje de ocupación de parcela en caso de almacenes o naves de uso agrícola. Pero configurado así, ese índice no atiende a las características intrínsecas del uso natural con el que la ECI se vincula; las necesidades, en superficie construida, para un almacén agrícola en el caso de cultivos de cereal de secano son distintas que en el caso de un almacén agrícola necesario para atender un cultivo de regadío como puede ser el caso de una huerta familiar. Una ECI vinculada a un uso avícola extensivo deberá tener una superficie proporcional al espacio vital de los animales según las normas sectoriales ganaderas y sobre el bienestar animal; y si el uso ganadero no es el avícola sino el de otra especie animal de mayor envergadura (por ejemplo ganado ovino o caprino en extensivo), entonces las necesidades de superficie de la ECI serán aquellas que permitan albergar en condiciones idóneas a estos otros animales; y esa distinta necesidad de superficie de la ECI puede aparecer incluso en la misma finca o parcela, en la misma extensión superficial del lugar elegido para materializar la ECI. El límite de la superficie de la ECI no puede por tanto establecerse atendiendo a un parámetro fijado arbitrariamente o sin observar las características de uso natural que fundamenta la necesidad de que exista una ECI<sup>28</sup>.

En el caso de aprovechamientos ganaderos extensivos, o actividad de pastoreo, el establecimiento de una proporción entre el quantum de *ius aedificandi* y la extensión de la propiedad cuando únicamente se atiende al factor superficie (mayor o menor) de la parcela o finca también conlleva una limitación urbanística que supone un alejamiento de los principios *iusnaturalistas*. Es muy común que esa actividad de pastoreo del ganado se haga en fincas de terceros propietarios (distintos al ganadero o dueño del rebaño) mediante la habilitación expresa con contratos de aprovechamiento de pastos y rastrojeras o bien por mera tolerancia del propietario del suelo o siguiendo costumbres. La consideración de ganadería extensiva o intensiva se regula en las normas sectoriales en función de la carga ganadera o relación entre Unidad Ganadera Mayor (UGM) y unidad de superficie (por lo general, hectáreas). Pero esa relación entre número de animales y superficie de suelo no se refleja en la relación que la nor-

---

<sup>28</sup> «La idea de la proporcionalidad supone que ha de existir una adecuada relación entre las dimensiones y magnitud de las construcciones y las de las explotaciones, como una muestra más de la vinculación de las primeras a las segundas». BARRERA BARBERÁ, J. (2008:125).

ma urbanística determina entre superficie edificable de la ECI ganadera y superficie de la parcela en la que se construya. Efectivamente; la norma sectorial ganadera de la concreta especie animal y sobre todo las normas sobre el bienestar animal obligarán a que la ECI en la que deben alojarse los animales tenga una superficie proporcional al número de animales que componen el rebaño, pero por otro lado la superficie de esa ECI se verá limitada por la proporción respecto a la superficie de finca por un lado y por el cumplimiento de la franja libre o retranqueo desde los límites de la propiedad por otro. Esta disfunción ocurre porque el factor elegido para establecer la proporcionalidad de la ECI debe relacionarse con el aprovechamiento ganadero natural del suelo y si ese es el aprovechamiento idóneo, sostenible y rentable se derivará una utilización del suelo de conformidad con la función social; entonces la ECI no puede quedar limitada únicamente por parámetros urbanísticos alejados de fundamentos *iusnaturalistas*.

## **7. Innovaciones tecnológicas en el desarrollo de actividades agroganaderas**

A fecha actual los avances tecnológicos introducidos en las actividades naturales son de tal magnitud que en algunos supuestos vendrían a conculcar el PRUC, el principio rector urbanístico; o lo que es similar: constituirían actividades que no serían susceptibles de realizarse en el campo por no concurrir en ellas la conformidad con la naturaleza del suelo y en su consecuencia no ser el lugar adecuado para su implantación. No es este un forzado intento de limitar lo ilimitable, la implementación de avances tecnológicos en todos los sectores sociales (en este caso en las actividades agrícolas y ganaderas), sino el convencimiento de que la norma relevante, la ley urbanística, precisa también una renovación que evite que el aplicador de la norma deba realizar forzadas interpretaciones del precepto normativo para concluir autorizando ciertas actividades novedosas cuya relación con la naturaleza del suelo no se produce.

Si la actividad del cultivo de los vegetales o de la crianza de los animales se desarrolla con un nivel tecnológico tan alto que sea difícil encontrar similitudes con la actividad agrícola o ganadera primigenia entonces se produce una disociación entre el fundamento urbanístico basado en la conformidad con la naturaleza (PRUC) que ampararía la elección del campo como ámbito territorial idóneo para su desarrollo<sup>29</sup>. A mayor tecnificación de la actividad mayor alejamiento también de su

---

<sup>29</sup> BARREDA BARBERÁ, J. (2008:107) se refiere a los usos naturales del suelo como «usos propios del destino natural del suelo son los que el ser humano ha ejercido en el medio rural desde tiempos inmemoriales». Respecto al uso agrícola apunta: «Los usos agrícolas son los que cabe asociar con mayor facilidad al campo, aunque contrariamente a lo que se pudiera pensar “prima facie”, no todo es armonía entre tales usos y su entorno físico. Probablemente la agricultura es, de entre las actividades de aprovechamiento del suelo según su destino natural, la susceptible de generar mayores impactos medioambientales, sobre todo cuando se produce una intensificación de la producción». Este autor introduce, a mi juicio

naturalidad original; evidentemente ese alejamiento hará más difícil argumentar la conformidad con la naturaleza del suelo para que esa actividad encuentre acomodo en el régimen legal del suelo no urbanizable. Habrá otros fundamentos para que esa actividad, aún tecnificada en tal grado que la haga irreconocible como la actividad ancestral, se pueda desarrollar en el campo pero no tendrán un fundamento de base *iusnaturalista*, sino un fundamento basado en intereses sociales, que habrá que conformarlo. Que esas actividades, que han perdido la vinculación con la naturaleza del suelo, tengan que realizarse en el campo, en ámbitos alejados de la ciudad, será una cuestión fundada entonces en razones de interés general o social y responderá a un concreto modelo de política urbanística establecida por el legislador; o bien porque la legislación sectorial impide que se realicen en entornos urbanos o próximos. Podrá decirse entonces que el campo es el lugar idóneo o previsto o que es el destino de esas actividades, pero no podrá entonces argumentarse lo contrario: que en el campo pueden realizarse todas aquellas actividades que se desarrollen de conformidad con la naturaleza del suelo.

Esta disertación nos conduce a dos soluciones que podrán implementarse en el modelo territorial establecido por el legislador: o la norma urbanística debe sufrir un proceso de adaptación o de innovación modificando el régimen urbanístico del suelo no urbanizable para que el campo sea el ámbito territorial idóneo para implantar las nuevas actividades agroganaderas tecnificadas o modernizadas; o bien esas nuevas actividades que han perdido su naturalidad por la incidencia del progreso deben entonces implantarse en ámbitos territoriales específicos habilitados *ad hoc* por el legislador. Esos nuevos ámbitos (quizá nuevas clasificaciones o categorizaciones de suelos) se situarían equidistantes normativamente entre la clase de suelo urbano (ciudad) y la clase de suelo rústico (campo). La tecnificación agroganadera implementada en un alto grado se reconocería por la sociedad entonces como una actividad desarrollada con elevadas dosis de procesos fabriles, conexión directa con lo industrial, introduciendo un factor diferenciador con respecto al desarrollo primigenio de la agricultura y la ganadería y que justificaría esa innovación normativa<sup>30</sup>.

---

adecuadamente, la modalidad intensiva de la producción agrícola como elemento distorsionador del PRUC o como un factor que rompe ese vínculo con los usos ejercidos desde tiempos inmemoriales en el suelo.

<sup>30</sup> El término modernización no siempre conlleva aspectos positivos en el campo; puede conllevar también implicaciones sociales negativas: «En el medio rural las nuevas orientaciones modernizantes han traído sin lugar a dudas mejoras sustanciales en la calidad de vida de los agricultores y en las producciones finales, sin embargo todo ello ha tenido un coste social importante, que han soportado con toda su fuerza los propios habitantes de estas áreas.(...) La modernización como proceso de cambio social positivo viene acompañada de unos costes sociales derivados de la creciente obsolescencia que adquieren las estructuras pertenecientes al antiguo orden tradicional. La pérdida de los modos y costumbres en el medio rural constituye un ejemplo, como tributo a las mejoras introducidas en las formas de explotación agraria. (...) Sin embargo, otros costes derivados de la modernización e industrialización de las estructuras agrarias se resuelven irrecuperables, sin una compensación posible a medio plazo, entre los que se encuentran la generación de

No cabe una tercera solución: no puede limitarse el avance científico y tecnológico ni la modernización de los sectores agrícolas y ganaderos. La norma debe seguir teniendo su utilidad regulando estos nuevos hechos. Y si en este contexto el término «nuevos» pudiera resultar excesivo entonces cabe sustituirlo por el de «unos hechos alterados por efecto del progreso en tal magnitud que ya no son reconocibles como los hechos a los que se refiere la norma». ¿Qué nuevas modalidades en el desarrollo de las actividades agroganaderas son las que fundamentan este planteamiento? Es procedente exponerlas.

#### A. Respecto a los usos agrícolas

No todos los avances tecnológicos implementados en la agricultura resultan ahora relevantes, sino solamente aquellos de naturaleza física, tangibles, visibles y que tienen efectos en relación con la forma de ocupación y utilización del suelo (dimensión espacial en superficie y volumen) de la porción de campo elegida para el desarrollo de la actividad. No influyen en este análisis las innovaciones en materia de abonado o enriquecido de la tierra o las dirigidas a la mejora de la calidad del producto agrícola como los tratamientos bioquímicos de las plantas, implementación de sistemas de polinización más eficaces, mejora o modificación de sus cualidades mediante experimentación en laboratorio para influir en el consumidor final u otras en ese sentido.

Las primeras instalaciones o estructuras vinculadas con el uso natural agrícola que se incorporan al suelo de manera fija, con cierta solidez para soportar cargas y pesos son las sencillas estructuras con cañas o varas usadas como tutores de la planta para que los tallos se enreden y se sostengan en altura y que el fruto no nazca en

---

desequilibrios territoriales como consecuencia de la pérdida de relevancia de la tipología de asentamientos rurales tradicionales.(...) En este juego del mercado internacional, donde la motivación por el beneficio constituye el principal objetivo, el aprovechamiento de las tierras fértiles y la orientación productiva que se les otorga, ha venido en ocasiones a contradecir los intereses locales o nacionales en aquellos países que han consolidado una modernización e integración de su sector agrario, según las nuevas pautas de producción surgidas. De tal forma han aparecido un buen número de comunidades locales-rurales que no han estado en condiciones de integrarse en este proceso totalmente y han quedado abocadas a un tipo de agricultura de subsistencia, orientada en ocasiones a mercados locales estacionales, por ejemplo cubriendo la debilidad del mercado en temporadas en que aumenta la población local residente (turismo, inmigración temporal, etc.). Este tipo de asentamiento rural está adquiriendo en esta década un futuro dudoso ante el envejecimiento progresivo de sus escasas poblaciones y la falta de continuidad generacional observada. Los desequilibrios territoriales que han aparecido en España como consecuencia de esta dinámica contradicen claramente el interés general y son fuente de múltiples problemas que tienen su última manifestación en el coste de mantenimiento de las grandes áreas metropolitanas y en otro extremo en el subdesarrollo de regiones periféricas. (...) El declive absoluto de ciertas regiones y áreas locales constituye una de las principales consecuencias negativas de este proceso cuya terminación aún está por vislumbrar». ALVAREZ-CIENFUEGOS RUIZ, F.J. Modernización y agricultura en España: algunas implicaciones territoriales. *Revista de Estudios Agrosociales*. 1988, núm. 145, págs. 225-243.

contacto con la tierra. Esos tutores se sostienen mediante un sencillo procedimiento de hincado en el terreno y atado con cuerdas o alambres. Estos entramados sencillos se elevan poco más de un metro de altura respecto a la tierra y visualmente pasan incluso desapercibidos entre los tallos, hojas y frutos de la planta. Frente a la temporalidad de esas simples estructuras, coincidente con el ciclo vital de la planta en cada temporada según el devenir de las estaciones, el agricultor buscará aminorar los costes intentando evitar la reiteración periódica del proceso de instalación de esos elementos auxiliares para que constituyan una instalación permanente en el tiempo. Esto exige la utilización de materiales duraderos a la intemperie en sustitución de las cañas o varas surgiendo así las estructuras de mayor enjundia formadas por elementos metálicos que por su mayor porte precisan una mayor sujeción al suelo; no basta ya el hincado manual en el suelo de las varas por el agricultor sino una cierta manipulación del terreno en su base: la cimentación o fundamento con garantías suficientes para soportar la estructura metálica que se creará por encima del nivel del terreno. Este avance en las características de los materiales empleados conlleva ya una percepción visual del entramado que ya es notable y se diferencia y destaca en el entramado natural que forma la propia planta. Se identifica así una distorsión en la perspectiva abierta o en el paisaje natural formado en origen solamente por el terreno y la plantación. Para poder modificar las condiciones ambientales en las que se cría la planta (como la temperatura o la radicación solar o la evaporación de la humedad o para evitar que la planta se vea afectada por vectores, insectos fundamentalmente, que pueden ocasionarle plagas) se incorporan al proceso del cultivo elementos flexibles que envuelven a las plantas creando las estructuras conocidas como invernaderos que delimitan el espacio de la parcela agrícola del exterior buscando un aislamiento controlado en función de las necesidades de la planta en cada momento del crecimiento del fruto. La construcción o instalación de invernaderos desde que se instalaron de manera experimental hace ya más de cincuenta años ha progresado de manera considerable; en sus inicios el invernadero se formaba con estructuras de postes de madera para soportar plásticos; en la actualidad la estructura es de mayor complejidad técnica. Si las originales podían crearse por el propio agricultor, de forma manual con el empleo de sencillas herramientas, en la actualidad esas estructuras son de mayor porte y altura y exigen una instalación profesionalizada (intervención de ingenieros para el cálculo de pesos, resistencias y secciones de materiales, planificación en proyecto arquitectónico, empleo de maquinaria para instalarlos...) configurando un invernadero al que se incorporan elementos técnicos y funcionales creados *ad hoc* para atender las necesidades del cultivo. Así configurados estos invernaderos crean un volumen cerrado y aislado del exterior que poca diferencia presentan respecto a las construcciones o edificaciones destinadas a procesos de almacenamiento o manipulación de grandes volúmenes (edificaciones con tipología de nave con amplios espacios diáfanos en su interior) salvo en lo que respecta al tipo

de material empleado para conformar los cierres laterales o la cubierta. Son instalaciones o estructuras que limitan el campo visual y la perspectiva abierta propia del campo e incluso que no permiten la observación de los cultivos desde el exterior.

El terreno natural constituye lo fundamental (lo principal) cuya existencia es responsable de la creación de la instalación auxiliar o vinculada (lo accesorio), el invernadero. Si el terreno que el agricultor aísla del exterior y protege mediante la construcción del invernadero no fuera tierra vegetal con sustratos y nutrientes en adecuada proporción para el cultivo de las plantas o tuviera características topográficas inadecuadas (excesiva pendiente, desniveles, quebradas, barrancos, terrenos pedregosos...) no se hubiera realizado en ese lugar la instalación. La razón última que fundamenta la elección de esa porción del territorio para realizar en ella la instalación estriba en las condiciones naturales del suelo, en la naturaleza del suelo (asociación con el PRUC). Esta relación de lo principal con lo accesorio no introduce ningún elemento discordante o forzado en la lógica argumental del mecanismo de vinculación de las ECIs con el uso natural. La tensión en esa relación empieza a aparecer en el caso de la incorporación al invernadero de sistemas compuestos por estructuras habilitadas por encima del nivel del suelo para sostener bandejas en las que desarrollar cultivos hidropónicos: recipientes conteniendo combinación de sustratos, agua y nutrientes en los que crecen las plantas sin contacto con el suelo. Estas bandejas hidropónicas pueden habilitarse en varios niveles o alturas desde el suelo separadas entre sí una distancia adecuada en función de las necesidades del concreto cultivo que se lleve a cabo. Estos sistemas de cultivo permiten el desarrollo de la planta con independencia de la idoneidad de la tierra vegetal que hay en el terreno, con independencia de la naturaleza del suelo. Las características edafológicas o incluso físicas del suelo no serán parámetros determinantes en la elección de aquel lugar por el agricultor. Incluso en ocasiones las atenciones que precisan los cultivos hidropónicos pueden exigir el tratamiento de la superficie del suelo natural del interior del invernadero con un pavimento que permita un mejor tránsito a pie o con vehículos rodados. Aquí la superficie útil de la parcela sufre una transformación que puede duplicar o triplicar la superficie del suelo dependiendo del número de niveles de las bandejas colocadas en altura. Esta evolución plasmada en la incorporación de un mayor número de elementos auxiliares o artificiales para desarrollar la actividad agrícola ha podido conformar finalmente un espacio cerrado por todos los vientos, con el suelo pavimentado en el que el terreno natural, la tierra vegetal o que conformaba en origen el territorio, no es visible no tiene importancia funcional, salvo, obviamente, que es la base en la que se desarrolla todo el proceso, como ocurre con

cualquier otra actividad del ser humano (hacer una casa, hacer una carretera, hacer deporte, pasear,...)<sup>31</sup>.

La progresiva incorporación de elementos auxiliares produce mejoras en la producción agrícola que conlleva un mayor rendimiento y mayor beneficio empresarial. Esta modalidad en el desarrollo de la agricultura se ha extendido con la denominación de agricultura intensiva. Esta intensividad aporta un factor novedoso respecto al normal rendimiento del suelo; ahora puede afirmarse que en puridad esta actividad agrícola no se desarrolla de conformidad con la naturaleza del suelo. El suelo en su estado natural, en un estado no alterado por efectos de las ECIs indicadas, no ofrecería esos rendimientos extraordinarios (que lo son en comparación con los rendimientos considerados normales o de frecuente producción en terrenos similares en los que no existan instalaciones como las descritas). Esta intensividad lleva implícita entonces un porcentaje de excepcionalidad, de no naturalidad, inducido por la artificialidad de los procesos que el hombre ha implementado en la actividad agrícola primigenia<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Un análisis de las consecuencias del enarenado del suelo en invernaderos en el caso del poniente almeriense podemos verlo en: DE PABLO VALENCIANO, J. y MORALES PAYAN M.A, en LLEDÓ YAGÜE, F. y HERRERA CAMPOS, R. Agricultura ante el tercer milenio. Dykinson, 2002, pág. 359 y ss.: «La práctica común del enarenado aconseja utilizar 1000 m<sup>3</sup> de arena para cubrir una Ha (la capa debe tener unos 10 cm. de altura). Esto se traduce en la eliminación de cientos de kilómetros de playas o deteriorarlas gravemente. (...) Resulta evidente que el agricultor no está concienciado con la problemática medioambiental y con sus consecuencias pero la Administración no queda en mejor lugar al permitir y tolerar estas prácticas habituales. (...) De esta forma podemos hablar de la existencia de “deseconomías externas” en el sentido que propone Samuelson, originada por la actividad agrícola. (...) Todo esto está ocasionando una fuerte regresión de suelo que puede traer consigo la desertización de una zona que ya por sí sola presenta los índices más altos de desertización de toda Europa».

<sup>32</sup> «Casi todas las actividades económicas y humanas repercuten en la calidad del agua y del aire, en el estado del suelo, en la vegetación y fauna. En los últimos decenios la incorporación de nuevas tecnologías, elementos y prácticas de cultivo han ocasionado una rápida evolución en la agricultura, particularmente en la de regadío. Las nuevas tecnologías han originado rendimientos en los cultivos sin precedentes. Sin embargo, esta agricultura intensiva dominante en casi todos los países avanzados y de modo particular en la región mediterránea peninsular y archipiélagos ha llegado a un punto crítico en el cual muchos investigadores y técnicos empiezan a plantear y cuestionarse los beneficios inmediatos de un desarrollo agrícola productivista rápido e indiscriminado que, si bien aumentan sensiblemente la producción, incrementan acusadamente los gastos de explotación y degradan la calidad del suelo. Algunas transformaciones en regadío y un buen número de prácticas agrícolas ejercen importantes impactos negativos en el ambiente natural. (...) Hemos de señalar que la agricultura, tal y como se practica en el mundo industrial, y en los países europeos en particular es, en casi todas las explotaciones, intensiva o productivista. Esto significa que apunta hacia la explotación máxima del suelo para extraer el máximo rendimiento. La verdadera agricultura, la única, debería llamarse agricultura ecológica, ¿Por qué? Pienso que por varios motivos: primero, por el modo de obtención de los productos agrícolas. En segundo lugar, por el contenido de esos productos, en tercer lugar, por las consecuencias del consumo de esos productos y del modo de obtención de los mismos (...). Las medidas a adoptar para conseguir una agricultura mejor adaptada a su medio ambiente y a su espacio rural son, entre otras, la revalorización de la agricultura tradicional y autóctona, la diversificación

## B. Respecto a los usos ganaderos

El libre pastoreo de los animales por el campo y el resguardo en cuevas o abrigos naturales durante la noche o ante inclemencias meteorológicas representaría la primigenia actividad ganadera asociada a los inicios del sedentarismo de la civilización. En la actualidad esta modalidad de crianza de animales es de difícil casuística. Las normas protectoras de los animales, su control sanitario y otras en ese sentido obligan a los ganaderos a la construcción de alojamientos, establos o apriscos para cobijo, descanso y estancia de los animales aún cuando el sistema de crianza sea el extensivo, el pastoreo.

La cuestión trascendente de las actividades ganaderas con repercusión en el PRUC, en el juicio de ajuste con la naturaleza del suelo, aparece cuando la crianza de los animales se desarrolla en ECIs, en su interior, en recintos en los que los animales viven de manera permanente realizando todos los procesos vitales: nacer, crecer, reproducirse, criar... En las instalaciones destinadas a la ganadería intensiva la disociación entre la naturaleza y características del suelo y la actividad se hace mucho más evidente que en el uso agrícola. En estas modalidades productivas el ganadero no elige el lugar para realizar la instalación en función de la idoneidad de los vegetales que se crían como pasto para los animales, para cada especie animal (avícola, porcina, ovina, caprina...). Tampoco influye en esa relación la suficiencia de la cantidad de pastos para alimentar a todos los animales que se críen en el interior de la instalación, ni tampoco el cumplimiento de la carga ganadera o relación entre la unidad ganadera mayor (UGM) y la unidad de superficie fijada por la normativa sectorial para que se considere una explotación extensiva y sostenible medioambientalmente. Todos los vínculos entre los animales y el suelo desaparecen por completo. Efectivamente el lugar en el que se crían los animales es una edificación realizada ad hoc distribuida interiormente en función de los parámetros establecidos en las normas sectoriales: relación de superficie de la edificación por número de animales, condiciones de ventilación o iluminación interior, existencia de dependencias para aislar a los animales en caso de enfermedad, condiciones de higiene, instalación para limpieza de estiércoles o evacuación de purines. Aquí el uso ganadero no mantiene ninguna relación con la naturaleza de la finca y se podrían obtener beneficios empresariales con una explotación ganadera intensiva de cerdos o con una de aves, por ejemplo, porque la bondad del terreno o su mayor o menor aptitud para el crecimiento de los vegetales no afecta al modo de crianza de los animales. En esta modalidad de crianza intensiva la cuestión relevante es determinar previamente si la Administración debe considerarlo un uso natural y por tanto autorizable siguiendo el procedimiento común u ordinario para el ejercicio del *ius aedificandi* en el campo o bien si debe conside-

---

de los cultivos, la potenciación de una cabaña ganadera propia y los usos controlados de los recursos naturales». APARICIO GRAU, J, en LLEDÓ YAGÜE, F. y HERRERA CAMPOS, R. (2002:69).

rarlo un uso excepcional por inexistencia del vínculo entre el uso y la naturaleza del suelo y en consecuencia autorizarlo siguiendo el procedimiento específico indicado por la ley urbanística sustantiva andaluza. Pero hasta tanto se mantenga vigente el PRUC la ley urbanística autonómica no tiene plena libertad para aplicar una política urbanística que persiga incluir estas modalidades agroganaderas dentro de la categoría de usos ordinarios porque se produciría un incumplimiento del art. 13 del TRLS2015, heredero del art. 15 del ya derogado Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

### III. EL PRINCIPIO RECTOR URBANÍSTICO EN EL CAMPO DE ANDALUCÍA. CONFIGURACIÓN EN LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE Y EN EL PROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

El gobierno andaluz ha manifestado su intención de modificar la ley urbanística (vigente todavía en Andalucía a fecha de redacción de este artículo), la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA). Su sustituta será, si la iniciativa legislativa culmina exitosamente, la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (ya conocida entre los que nos relacionamos con la ciencia urbanística con la abreviatura «LISTA»), en la actualidad con la naturaleza jurídica de proyecto de ley<sup>33</sup>. Se aborda en este epígrafe una comparativa entre la configuración del PRUC en la ley vigente y las innovaciones o modificaciones que incorporará la que la sustituirá.

#### 1. La configuración del PRUC en la LOUA

En la región andaluza la regulación del *ius ussue* y del *ius aedificandi* en el suelo no urbanizable se establece en la LOUA, en concreto en los artículos 50 y 52 pertenecientes al capítulo II del título II (titulado «El régimen urbanístico del suelo»). El PRUC andaluz que se infiere de la LOUA no sufre variaciones relevantes en los elementos estructurales del principio ya enumerados. La expresión que sustenta el principio, «la conformidad con la naturaleza del suelo» aparece en el art. 50.B.a. que permite la realización de los actos que son precisos para la utilización y explotación agrícola y ganadera conforme a la naturaleza del suelo, que pueden denominarse actos naturales puesto que es precisamente esa relación o vinculación con la naturaleza del suelo la que permite que puedan desarrollarse. Pertenecen al contenido del

---

<sup>33</sup> Proyecto de Ley publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 603 de 25 de junio de 2021. Disponible en: [<https://www.http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/recursosdeinformacion/bopa.do>].

derecho de propiedad en el campo. Se precisa obtener licencia urbanística para la realización de las edificaciones, construcciones o instalaciones (materialización del *ius aedificandi* vinculado, en adelante se hará referencia a ellas como ECIs) que sean precisas para el desarrollo del uso natural, pero si los aprovechamientos agroganaderos se llevan a cabo sin necesidad de realizar esas ECIs entonces tienen la naturaleza de actos tolerados y así deben ser tratados por el planeamiento urbanístico de desarrollo de la ley, puesto que la condición citada en el art. 52.1.A (obras o instalaciones que no estén expresamente prohibidas por las normas) no afecta al derecho a usar, al *ius usus* natural. La tolerancia por la norma urbanística puede expresarse indicando que en el urbanismo andaluz son actos tolerados todos los usos naturales que no precisen materializar ECIs para su normal desarrollo.

Los aprovechamientos que no sean agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o análogos son aprovechamientos excepcionales. Pueden consistir en usos o en la realización de ECIs que también pueden adjetivarse como excepcionales o no naturales por no desarrollarse de conformidad con la naturaleza del terreno. La LOUA hace referencia a ellos en el art. 50.B.b y en el art. 52.1.C. La denominación de «excepcionales» trae causa del contenido del art. 52.5 que se refiere a ellos de ese modo; una denominación que resulta ser adecuada en este contexto para expresar su condición de extraños o alejados de la naturalidad propia de los aprovechamientos indicados. Evidentemente estos aprovechamientos excepcionales no forman parte del contenido del derecho de propiedad del suelo no urbanizable. La sociedad puede permitir que se realicen si concurren en esas actuaciones una utilidad pública o interés social. En Andalucía deben legitimarse, antes de tramitar la licencia urbanística, mediante la aprobación de un proyecto de actuación o plan especial cuyo contenido se indica en el artículo 42 de la LOUA y con la tramitación ad hoc establecida en el artículo 43.

## **2. La configuración del PRUC en la LISTA**

El derecho de propiedad del suelo rústico (denominación que sustituye a la utilizada por la LOUA que es la de «suelo no urbanizable»), se contiene en su artículo 19:

*Artículo 19. Derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico.*

*1. El contenido urbanístico de la propiedad en suelo rústico comprende los derechos de disposición, uso, disfrute y explotación de los terrenos, lo que incluye los actos precisos para el desarrollo: a) De los usos ordinarios que, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, no se encuentren prohibidos por la ordenación territorial y urbanística, quedando sujetos a las limitaciones y requisitos impuestos por la legislación y planificación aplicables por razón de la materia.*

*b) De los usos extraordinarios que, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, pudieran autorizarse en esta clase de suelo.*

La definición de usos y actuaciones ordinarias se define en el art. 21:

*Artículo 21. Actuaciones ordinarias.*

*1. Son usos ordinarios del suelo rústico los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente. También son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.*

*2. Se consideran actuaciones ordinarias:*

*a) Las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que sean necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, incluyendo aquellas que demanden las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal, siempre que se acredite la unidad de la misma.*

*b) Las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente.*

*(...).*

El PRUC andaluz que se infiere de la LISTA introduce algunas modificaciones respecto al que se deriva de la ley del suelo estatal o de la LOUA. Sus elementos estructurales no han cambiado. Aunque el texto de la LISTA no incluye el parámetro «conformidad con la naturaleza del suelo» sí incluye en el art. 21.1 una expresión que tiene la misma finalidad: «*que no supongan la transformación de su naturaleza rústica*»; y digo que tiene la misma finalidad porque debemos recordar que debe interpretarse a la luz del contenido en este sentido del TRLS2015 que debe respetarse por el legislador autonómico por su condición de legislación básica.

La circunstancia más relevante es la ampliación del abanico de ECIs que deben entenderse como ordinarias que se contiene en el núm. 2 de ese art. 21. Nos referimos a:

a) ECIs en las que se puedan desarrollar las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas.

b) Edificaciones residenciales necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios.

Al igual que ocurre con la LOUA, la LISTA dedica escaso contenido a la regulación de las actuaciones en el campo, en suelo rústico<sup>34</sup>. Así se desprende no solamente de la regulación sustantiva contenida en el articulado sino de la especial atención a lo urbano, a la ciudad, al crecimiento de la ciudad, en detrimento del campo, de lo rural, de lo natural. Se sostiene aquí que esta apatía reguladora trae causa de la inadecuación del urbanismo como disciplina técnica frente a la ciencia agroganadera<sup>35</sup>. De las intenciones del legislador andaluz expresadas en la exposición de motivos de la LISTA destaco los siguientes párrafos relevantes para la temática que se aborda en este artículo:

«Toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración de su entorno, facilitando una relación de complementariedad con el medio urbano, fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible y afrontando los retos de envejecimiento y despoblamiento en determinadas áreas. Para ello, uno de los objetivos es ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, incorporando nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible y con una limitada, pero no rechazable, función residencial. Los problemas originados por la normativa anterior en lo que respecta al mundo rural exigen una mejor regulación de los usos y del procedimiento para su autorización desde una perspectiva positiva, sin que deba excluirse una controlada y motivada función residencial que coadyuve a su desarrollo sostenible».

Lo cierto es que si realizamos un análisis comparado entre el contenido de los artículos 21 y 22 de la LISTA y el contenido homólogo de la LOUA observamos

---

<sup>34</sup> Tampoco la LOUA es muy concreta al respecto como ya han destacado otros autores: «Pues bien, la excesiva inconcreción de la LOUA en el régimen que se ha expuesto nos plantea algunos interrogantes no resueltos (...) ¿Qué debe entenderse por “explotación agrícola” por mera “utilización” a “fines agrícolas”? ¿Habilitaría la letra a) del artículo 52.1 para realizar obras e instalaciones que fueran precisas para el aprovechamiento primario del suelo rústico, esto es, garantizando que el mismo se destina al uso previsto por la norma, sin necesidad de que por ello exista una explotación rigurosa en términos de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias? ¿Cómo pueden definirse obras e instalaciones? ¿Y la letra b) del 52.1? ¿Cuál es el alcance del término “explotación”? (...) En definitiva, ¿son siempre y plenamente equiparables e identificables en la LOUA los conceptos urbanísticos «explotación», «utilización», «fines», agrícolas, ganaderos o forestales con la definición del artículo 2.2 de la citada ley 19/1995, de 4 de julio? ¿Queda por tanto vedada la posibilidad de que el planificador pueda legítimamente usar usos constructivos en predios rústicos sin la previa existencia de una explotación entendida como esa unidad organizada de bienes y derechos por un empresario para el ejercicio de la actividad agraria, con fines de mercado? Como decimos el margen de incertidumbre es y ha sido amplio todo este tiempo. Las respuestas a estas preguntas no han sido claras y los criterios municipales y autonómicos adoptados han sido muy dispares». LLAMAS INIESTA, J., (2016:8).

<sup>35</sup> Esta cuestión la he abordado de manera extensa en mi tesis doctoral (ver nota a pie de página, núm. 1) y de manera resumida en mi artículo titulado “El ordenamiento legislativo adecuado para la regulación y autorización del derecho a edificar vinculado con los usos agropecuarios” publicado en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año LII, núm. 32, septiembre- octubre 2019.

no una «mejor regulación» a la que hace referencia el legislador sino la inclusión, ex lege, de estas dos actuaciones en la categoría de actuaciones ordinarias del suelo rústico:

a) Las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal.

b) Las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada.

Debemos ser conscientes que la ley, por su necesaria generalidad (y con mayor motivo en una región tan extensa como la andaluza en los que los aprovechamientos agroganaderos que pueden obtenerse del suelo son muy distintos en función del lugar en el que exista la explotación), no puede regular con precisión todas las actuaciones en suelo rústico. Para ello está la figura normativa de los reglamentos complementarios. Resulta llamativo que, a pesar de la importancia del sector primario agroganadero en Andalucía, nuestra región no cuente con una ley de agricultura y ganadería. Pero rebajando esas expectativas puede ser de gran utilidad para los operadores urbanísticos municipales contar con un reglamento del suelo rústico. Sin embargo si se observa la exposición de motivos de la LISTA puede verse que las intenciones de legislador no parecen ir en ese sentido:

«Por otra parte, se considera necesario reducir la densidad normativa en urbanismo porque, de intensificarla, se reduciría en la misma proporción la competencia local para establecer una política urbanística propia. Esta operación de aligeramiento de la norma legal exige una adecuada planificación del desarrollo reglamentario que contenga la regulación propia de su rango normativo en el marco de las determinaciones y principios generales de la ley. En este sentido, se prevé la aprobación en el plazo de seis meses, desde la aprobación de esta ley, de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística, que acompañarán al ya vigente Reglamento de Disciplina Urbanística de nuestra Comunidad Autónoma, que deberá también adaptarse a esta Ley».

Como dice el refrán, «La cabra tira al monte»; el urbanismo es una disciplina idónea para otras tareas administrativas que mantienen una mayor relación con la ciudad, con el suelo urbano. El legislador de la LISTA sigue manifestando una implícita pereza para abordar la regulación del suelo rústico andaluz a través de un reglamento que nos ayude a nosotros, a los operadores urbanísticos municipales en nuestra labor diaria (en especial en los pequeños municipios de Andalucía en los que la actividad edificatoria en suelo urbano es escasa o nula pero es cada vez más creciente en los entornos rústicos); da prioridad a la elaboración de un reglamento para

la ciudad (el de Planeamiento y Gestión Urbanística) pero nada apunta respecto al necesario reglamento del suelo rústico.

Tampoco esa mejora a la que hace referencia la LISTA se concreta en una cuestión relevante en lo que respecta a la relación entre el *ius usus* y el *ius aedificandi* asociado que bajo el principio jurídico de «*accessorium sequitur principale*» impregna el mecanismo relacional entre la facultad del uso y la facultad de edificar. Es cierto que la letra c) del artículo 20, con respecto a las actuaciones en suelo rústico, dice con meridiana claridad:

«Quedarán vinculadas al uso que justifica su implantación, debiendo ser proporcionadas a dicho uso y adecuadas al entorno rural donde se ubican».

Sin embargo la LISTA no contiene ninguna indicación respecto al procedimiento que debe seguirse para establecer esa vinculación, de manera que una vez que deje de usarse de manera natural u ordinaria el suelo entonces las ECIs seguirán existiendo porque ninguna obligación tiene su propietario de acometer el desmontaje o demolición; ¿con qué usos estarían vinculadas a partir de ese momento? La vinculación entre el *ius aedificandi* y el *ius usus* (que constituye uno de los elementos estructurales del PRUC como he indicado antes) no cumplirá su función ante la falta del preciso mecanismo jurídico que anude los dos derechos del propietario. Esta anomalía tiene las siguientes consecuencias que no pueden pasar inadvertidas:

a) La existencia en el suelo rústico de edificaciones abandonadas o sin uso reconocido; una anomalía que produce extrañeza pero que sucede en el momento en el que ya no se desarrolla en una finca el uso natural que fue el que justificó y demandó la existencia de una ECI que nació vinculada a ese uso y que precisamente esa vinculación fue la razón principal de su autorización. Similar circunstancia ocurre en los casos de cambios de uso del suelo entre los considerados ordinarios (agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros...).

b) En el caso de las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios y los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada el cese del uso ordinario va a motivar la pervivencia de esa clase de edificaciones en suelo rústico. Nada impedirá que sus propietarios puedan usarlas para el uso permitido que es el residencial, aunque en aquel lugar ya no se obtengan aprovechamientos naturales del terreno. Es difícil encontrar diferencias sustanciales entre una edificación residencial en la que viven campesinos y una edificación residencial en la que viven amantes de los entornos rurales: ambas precisan satisfacer las necesidades del ser humano con similar distribución e instalaciones: cocina, comedor, aseo, dormitorio...

Esto debiera corregirse porque atenta a los fines de la ordenación territorial y urbanística establecidos en el artículo 3 de la LISTA: consolidar un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible; vincular los usos y transformación del suelo, sea cual fuere su titularidad, a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales, asegurando la adecuación e integración paisajística de las actuaciones urbanísticas.

### A. Ampliación del elenco de actuaciones ordinarias

La LISTA opta por ampliar el abanico de actuaciones que deben considerarse ordinarias. Esta opción del legislador merece algunas anotaciones que desarrollamos brevemente.

La regulación del *ius aedificandi* agrario comienza a perder su natural relación con el principio rector urbanístico en el campo a medida que la ley detalla o concreta la regulación de actuaciones que deben considerarse incluidas en la categoría de ordinarias. Autorizar o denegar determinadas actuaciones solamente porque se consideren, *ex lege*, ordinarias o extraordinarias conlleva sus riesgos. El reparto o distribución de actuaciones entre las que deben considerarse autorizables, admitidas o prohibidas parten de una razón o principio cuya motivación última no reside en la ciencia urbanística, sino en la ciencia que disciplina la actividad natural: agraria, ganadera, forestal, cinegética o similar. No puede ser competente la ciencia urbanística para considerar que, por ejemplo, una edificación en la que se desarrollará un uso que implique transformación de los productos naturales obtenidos del campo deba o no considerarse adscrita al sector primario o vinculada con la naturaleza del suelo o en definitiva integrante del *ius aedificandi* agrario. La regulación de este asunto tiene un marcado carácter pluridisciplinar, transversal, que implica a grandes sectores económicos y que afecta a otras realidades con mayor calado que el urbanismo.

Aquí las administraciones territoriales que ostenten las competencias en la ordenación y organización de la ciencia agrícola y ganadera deben ser las que establezcan (atendiendo a determinados principios contenidos en leyes pertenecientes a otro sector normativo o científico) cuando una concreta actuación (un concreto uso con su correspondiente *ius aedificandi* agrario vinculado) tiene mayor cercanía o proximidad al sector primario o debe considerarse actuación íntima o directamente vinculada o relacionada con los usos naturales del suelo, en definitiva con la agricultura o con la ganadería. Si se detecta en la sociedad la necesidad de fomentar el desarrollo de determinadas zonas rurales asentando a la población en torno a una determinada actividad agrícola o ganadera, que por ejemplo evite la despoblación, entonces debe ser la ciencia agrícola o la ganadera la que legisle e impute un mayor o menor porcentaje a una determinada actuación con el sector primario, con la naturaleza del suelo, con la explotación natural del suelo. Es preciso que el tratamiento y regulación de las actuaciones, de las características propias de cada actuación, se realice por la

ciencia adecuada. Y es preciso que en esa labor se tengan en cuenta, entre otros, los mandatos constitucionales de atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles o dispensar un tratamiento especial a la zonas de montaña. En definitiva implementar políticas económicas que precisarán, para que resulten efectivas, dotar de coherencia al sistema legislativo evitando que una ciencia nacida para ordenar procesos propios de la ciudad, limite mediante la clasificación del suelo de un término municipal las posibilidades de generar riqueza agrícola, riqueza ganadera, en definitiva riqueza social y bienestar de la población.

El artículo 21 de la LISTA que indica las actuaciones que se consideran ordinarias precisa ciertas aclaraciones; posiblemente el instrumento adecuado para esa labor no sea la ley, sino, como ya se ha apuntado, un reglamento del suelo rústico. Desde la perspectiva de los operadores urbanísticos municipales van a surgir, con toda probabilidad, dudas razonables a la hora de enjuiciar si determinadas ECIs cumplen las condiciones legales; a saber: discernir si se trata de actividades complementarias de primera transformación y comercialización; si esas actividades, además, son complementarias de las materias primas generadas en la explotación; si contribuyen al sostenimiento de la actividad principal; si se acredita la unidad de la misma,... Para dar satisfactoria respuesta a estas cuestiones se precisaría recurrir a otras disciplinas, al Derecho agroganadero o al Derecho mercantil. Aquí el operador urbanístico a la hora de emitir el juicio de ajuste a la normativa en el trámite de concesión o denegación de la licencia urbanística no solamente debe comprobar un parámetro matemático (por ejemplo el cumplimiento del índice de ocupación de parcela o el retranqueo a linderos, o la altura o el número de plantas,...) sino que debe realizar previamente una labor tendente a conocer las características económicas o productivas de la explotación y evaluar si las ECIs que el promotor desea realizar son efectivamente necesarias para el normal funcionamiento. La LISTA tampoco aborda la cuestión relativa a la necesaria preexistencia del *ius usus* natural que es el que puede demandar el ejercicio del *ius aedificandi* materializado en ECIs: ¿debe estar desarrollándose previamente el uso? Aquí se ha argumentado que el PRUC así lo exige. Parece lógico que la necesidad de edificar aparezca con posterioridad a la existencia del efectivo ejercicio de un uso natural que merezca denominarse «explotación»; porque si se argumenta que sin ECIs no puede iniciarse el desarrollo efectivo del uso entonces podría construirse una edificación destinada a uso residencial sin que aún se conozca la entidad y necesidades de la explotación; de la explotación que aún no ha dado comienzo y que por avatares desconocidos quizá nunca llegue a existir; se recuerda la inexistencia de un mecanismo jurídico que anude la vinculación entre ambos derechos y que permita instar la demolición o desmontaje de los actos

subsumibles en el *ius aedificandi* si finalmente no prospera el ejercicio del uso natural (cultivar, pastorear,...). Quizá deba sopesarse la necesidad de incorporar en estos casos un informe de la Consejería andaluza competente en materia agroganadera.

### IV. CONCLUSIÓN

La observación de que concurre la conformidad de una actuación con la naturaleza del suelo conlleva analizar parámetros que no son propios de la ciencia urbanística; es necesario manejar conceptos de otro sector normativo; estas cuestiones son propias de otra disciplina, del Derecho agrario. Pero ni la LOUA ni la LISTA han previsto en el procedimiento para autorizar ECIs en el campo la incorporación de un informe de la Administración con competencias en la materia agraria o ganadera que coadyuve al ayuntamiento a adoptar la decisión más ajustada a Derecho. La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana fue la última que obligaba a la Administración municipal a observar los planes o normas de la Administración con más idoneidad técnica para decidir respecto a la proporción y necesidad de edificar las ECIs en función de los aprovechamientos naturales del suelo. En las leyes del suelo estatales posteriores a la de 1975 el urbanismo se va configurando como una disciplina autosuficiente y autónoma para regular los usos y aprovechamientos del suelo rústico o suelo no urbanizable sin recurrir al auxilio de otros ordenamientos normativos agrícolas o ganaderos, aunque en mi opinión en la región andaluza el contenido de la LOUA es muy genérico a este respecto y el contenido de la LISTA no parece que sea de mayor precisión; quizá el legislador andaluz confió en la pronta aprobación de un reglamento del suelo rústico que ayude al operador urbanístico municipal a adoptar la decisión más ajustada a Derecho posible, en especial en el momento de imputarle a la ECI solicitada por el promotor la naturaleza de actuación ordinaria o extraordinaria.

Todos estos parámetros que intervienen en la vinculación del *ius aedificandi* con los usos agrícolas y ganaderos en el campo andaluz merecen ser acotados a través de una norma que regule de manera sistemática y coherente las actuaciones relacionadas con esos sectores económicos. Llama la atención que aún no exista esa norma en Andalucía que con 87599 kilómetros cuadrados es la segunda región española de mayor extensión territorial. Tiene una superficie total de explotaciones agrícolas de más de cinco millones y medio de hectáreas, la segunda región después de Castilla y León. Es la primera región con mayor número de explotaciones agrarias: más de doscientas cuarenta mil (ciento veintitrés mil más que la segunda región: Castilla-La Mancha) y más de un millón y medio de unidades ganaderas (la cuarta región espa-

ñola con mayor número)<sup>36</sup>. Es la tercera región con mayor porcentaje de población activa en el sector de la agricultura con un 9,7 % (Extremadura con el 11,8 % y Región de Murcia con el 10,8 % se sitúan por delante)<sup>37</sup>.

La iniciativa del legislador autonómico reflejada en el proyecto de ley de agricultura y ganadería de Andalucía que decayó por avatares políticos y fin de legislatura en octubre de 2018 contiene previsiones que modifican la tradicional relación entre los usos agrícolas y ganaderos y el *ius aedificandi* vinculado, como son las declaraciones de zonas de protección agraria o la sujeción de las infraestructuras rurales y las actividades agrarias y agroindustriales a lo dispuesto en esa ley *non nata*.

Analizar en el trámite de concesión de licencia si una actividad es complementaria de primera transformación o de comercialización, o si concurren las tres condiciones para que se entienda que concurre la complementariedad que se citan en la LISTA y en consecuencia autorizar o denegar la ECI que permita ejercer esa actividad exige el manejo de conceptos y conocimientos propios del mundo agrario o ganadero. Nos encontramos ante un *ius aedificandi* agrario de naturaleza distinta al *ius aedificandi* urbano. Los nexos de unión de las ECIs agrarias o ganaderas con el suelo no son del mismo tipo que los existentes entre edificaciones residenciales en entornos urbanos. La regulación del *ius aedificandi* agrario sujetándolo exclusivamente a parámetros heredados de procesos y herramientas propios de la ciencia urbanística útiles en ámbitos urbanos como índices de ocupación o edificabilidades y que parten de la relación entre la superficie de suelo y la superficie de edificación es una regulación incapaz de dar una adecuada respuesta al principio de proporcionalidad o al PRUC, al principio de utilización del campo conforme a su naturaleza que se establece tanto en la ley estatal como en la vigente LOUA y en la futura LISTA. Una ley de agricultura y ganadería andaluza pero en su defecto un reglamento del suelo rústico andaluz devendría de gran utilidad para los operadores urbanísticos municipales en la tramitación de autorizaciones para ejercer el derecho a edificar vinculado con los usos agrícolas y ganaderos en el campo andaluz.

---

<sup>36</sup> Fuente: SIMA. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Junta de Andalucía [consulta: 14 de septiembre de 2021].

<sup>37</sup> Fuente: INE. Datos referidos al cuarto trimestre del año 2019 [consulta: 14 de febrero de 2020].

V. BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ-CIENFUEGOS RUIZ, F. J. Modernización y agricultura en España: algunas implicaciones territoriales. *Revista de Estudios Agrosociales*. 1988, núm. 145, págs. 225-243.

APARICIO GRAU, J, en LLEDÓ YAGÜE, F. y HERRERA CAMPOS, R. *Agricultura ante el tercer milenio*. Dykinson, 2002.

BARNÉS VÁZQUEZ, J. *La propiedad constitucional: El estatuto jurídico del suelo agrario*. Cívitas, 1988.

BARREDA BARBERÁ, J. *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*. España: Tirant Lo Blanch, 2008.

CABALLERO LOZANO, J.M. en MUÑIZ ESPADA, E. *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011, (pág. 31 y ss.).

CARRETERO GARCÍA, A. *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el derecho español y comunitario*. Granada: Comares, 2003. Comares Monografías.

DE PABLO VALENCIANO, J. y MORALES PAYAN M.A, en LLEDÓ YAGÜE, F. y HERRERA CAMPOS, R. *Agricultura ante el tercer milenio*. Dykinson, 2002.

GÓMEZ ROSSI, M. J. 2016. *Actuaciones en suelo no urbanizable* [en línea]. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11441/36387>.

GUTIERREZ COLOMINA, V., “Régimen del suelo no urbanizable. Las actuaciones de interés público”, en SÁNCHEZ GOYANES, E. et al. *Derecho urbanístico de Andalucía*. 2ª ed. Madrid: La Ley, 2006.

LLAMAS INIESTA, J. Perspectivas y preocupaciones sobre el suelo no urbanizable en los pequeños municipios andaluces. Visión «ex ante»: la cuestión de los usos. Óptica «ex post»: regularización de la edificación ilegal según el decreto 2/2012. *Revista digital CEMCI*. 2016, núm. 32.

LÓPEZ BENÍTEZ, M., y PIZARRO NEVADO, R., en *Derecho urbanístico de Andalucía*. ARANA GARCÍA, E. et al. . Valencia: Tirant Lo Blanch, 2003.

MACHACÓN DÍAZ, F. J. Construcciones y viviendas agrarias en suelo rural: la “vinculación” al uso natural del suelo como elemento determinante para su autorización. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*. 2013, núm. 123, págs. 28 y ss.

ABREVIATURAS UTILIZADAS:

LISTA:	Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía Proyecto de Ley publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 603 de 25 de junio de 2021
ECI ( ECIs):	Edificación, construcción e instalación
ECLI:	Identificador europeo de jurisprudencia
Fj:	Fundamento jurídico
LISTA:	Proyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía
LMEA:	Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. BOE de 5 de julio de 1995, núm. 159
LOUA:	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. BOJA de 31 de diciembre de 2002, núm. 154
LS56:	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana. BOE de 14 de mayo de 1956, núm.135
PRUC:	Principio rector urbanístico en el campo
RDUa:	Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA de 7 de abril de 2010, núm. 66
STC 227/1988:	Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre
STC 37/1987:	Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 3 de julio
STC 61/1997:	Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo
TRLS2015:	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE de 31 de octubre de 2015, núm. 261