

## Edificación de viviendas en suelo no urbanizable

Antonio Alonso Clemente

Letrado del Consejo Consultivo de Extremadura  
Técnico especialista en Derecho urbanístico (UEX)

### SUMARIO

- I. EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DEL SUELO RURAL
- II. EL RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA
- III. EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS EN SUELO NO URBANIZABLE
- IV. BIBLIOGRAFÍA

### I. EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DEL SUELO RURAL

La legislación urbanística española ha tenido como uno de los pilares fundamentales de la definición sustantiva del derecho de propiedad, en términos de derechos y deberes, la clasificación del suelo y la atribución de usos diversos dentro de cada una de las clases (calificación). En aquellos que son objeto de transformación urbanística, las técnicas de distribución equitativa de cargas y aprovechamientos (reparcelación, aprovechamientos de referencia...) permiten dar cumplimiento al principio de igualdad en el marco de la gestión urbanística.

Sin embargo, la clasificación genera compartimentos incommunicables de categorías de suelo con diferente régimen jurídico y sin posibilidad de equilibrar el estatus de derechos y deberes. De ahí que, a pesar de la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad de planeamiento, existan en la norma criterios objetivos, susceptibles de control jurisdiccional, para la clasificación del suelo urbano y para la exclusión de terrenos de su transformación urbanística.

A estos últimos, tradicionalmente conocidos como suelo rústico —o suelo no urbanizable<sup>1</sup>—, nos referiremos en las líneas que siguen, con el fin de analizar cuál es el patrón común de su estatuto jurídico —facultades y deberes— y, en particular, de las condiciones de ejercicio de la facultad de edificar viviendas en esta clase de suelo. Habrá que determinar además si, a la luz de las leyes urbanísticas, es posible ejercitar tal derecho al margen de la vinculación de la edificación con la que podríamos denominar explotación racional de los recursos naturales.

Es preciso advertir, de entrada, que dejamos fuera de este estudio el «suelo transformable» —quizá la expresión suelo urbanizable nos resulte más familiar en la tradición normativa española—, que ahora también integra el suelo que se encuentra en situación rural. En efecto, el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante TRLS-2008), distingue dos situaciones básicas del recurso suelo: urbanizado y rural. Dentro de la segunda categoría incluye:

*«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.»*

*b. El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.»*



## FICHA RESUMEN

**Autor:** Antonio Alonso Clemente.

**Título:** Edificación de viviendas en suelo no urbanizable.

**Resumen:** Si bien, en principio, el propietario tiene derecho al uso, disfrute y explotación del suelo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, con carácter excepcional pueden autorizarse actos y usos específicos a través del procedimiento y de acuerdo con las condiciones que establezca la legislación territorial y urbanística, siempre que aquéllos sean de interés público o social y contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

En la primera categoría incluye el suelo transformado, integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.

Destaca la exposición de motivos que, «en lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual —rural o urbana—, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste».

Esta ley, por tanto, invierte la tendencia marcada por la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, en la que el suelo urbanizable era la regla general: todo el suelo que no sea preciso excluir de su transformación urbanística por motivos específicos. Ahora, de los artículos 2 y 9 del TRLS-2008 se deriva que ha sido instaurada la idea de un «gran suelo rural»<sup>2</sup>, cuyo destino propio es la preservación.

Pero, en ocasiones, los instrumentos contemplados en el ordenamiento jurídico para la concreta finalidad de protección y preservación del estado natural del recurso suelo pueden ser utilizados para fines distintos<sup>3</sup>, en clara desviación de poder. No será preciso poner ejemplos en el ámbito urbanístico. Por esta razón, destaca GONZÁLEZ-VARAS<sup>4</sup> que el establecimiento de una categoría rígida de suelo rural puede dar paso a una descontrolada ocupación edificatoria del mismo, ante la dificultad de clasificar el suelo como transformable. No es extraño ver en la normativa autonómica disposiciones especiales dirigidas a la regularización de actuaciones disconformes con la ordenación territorial y urbanística.

Más recientemente, parece existir un proyecto del Gobierno dirigido a la «amnistía para miles de viviendas ilegales». Al parecer, el Ministerio de Fomento estudia una amnistía para eludir la demolición de edificaciones ilegales, aunque tengan orden judicial o administrativa de demolición, siempre que haya un tercero de buena fe ocupando el inmueble<sup>5</sup>. La modificación que pretende introducirse en la legislación de suelo determina que será causa de imposibilidad legal de ejecutar una sentencia o acto administrativo firmes, en virtud de los cuales haya de demolerse una edificación, el hecho de que los propietarios de todo o parte de la misma hubieren adquirido su derecho de acuerdo con el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Con esta redacción podría acometerse la regularización de edificaciones realizadas con los títulos administrativos habilitantes, transmitidas a terceros y posteriormente declarada la nulidad de aquéllos. Pero en los casos en que la Administración haya cumplido con el deber impuesto por el artículo 51.1.c) del TRLS-2008, en relación con la normativa urbanística autonómica, de inscripción en el Registro de la Propiedad de la incoación de expediente sobre disciplina urbanística, los futuros adquirentes

habrán podido conocer la existencia de un expediente de restauración de la legalidad sobre la finca y no podrán ampararse en el principio de buena fe registral.

Conviene recordar la doctrina del Tribunal Supremo acerca de los principios que deben regir los procedimientos sancionadores y los de restauración de la legalidad en materia urbanística. El Tribunal Supremo (Sentencias de 13 de diciembre de 1984 y 7 de febrero de 1990) entiende que la específica naturaleza jurídica de la medida restauradora de la legalidad, que no tiene carácter sancionador sino de restauración de la legalidad, provoca que los principios a los que se sujeta no sean idénticos. Así, en lo referente al principio de culpabilidad, ha de señalarse que en los supuestos de restauración del orden urbanístico vulnerado, la acción dirigida para restaurar la legalidad ha de entenderse con el propietario o poseedor actual, aun cuando no haya sido el responsable de las obras realizadas sin licencia, por cuanto solo él tiene la posibilidad de proceder a la restauración del orden urbanístico infringido<sup>7</sup>.

De manera que la acción de protección de la legalidad urbanística viene a constituir una especie de obligación propter rem, de manera que los propietarios vienen obligados a realizar las acciones tendentes a dicha restauración con independencia de que hayan ejecutado o promovido las obras.

De quedar vedada la acción de la Administración frente al propietario de los terrenos éste se beneficiaría de los efectos de la infracción urbanística cometida por el promotor de las obras (propietario anterior, arrendatario...).

Para beneficiarse de este cambio legal, la propuesta de reforma exige que las construcciones cumplan cuatro condiciones:

- a) Las viviendas deben estar terminadas.
- b) La compraventa debe ser posterior a la terminación de las obras, de forma que no sea el promotor quien se beneficie de la amnistía.

- c) Las obras no deben exceder de las autorizadas por la licencia o el plan urbanístico declarados ilegales.
- d) No puede afectar al dominio público o a la defensa ni suponer un riesgo para las personas.

Otro ejemplo podemos encontrarlo en el Decreto de la Junta de Andalucía 2/2012, de 10 de enero, que regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se justifica la decisión en «*La complejidad de los procesos territoriales y su evolución en el tiempo, y las modificaciones habidas en el marco normativo, hacen que convivan en esta clase de suelo situaciones muy diferentes, tanto en su génesis como en su forma de implantación, que demandan un tratamiento diferenciado. Es por ello que el presente Decreto tiene como objetivo principal clarificar el régimen aplicable a las distintas situaciones en que se encuentran las edificaciones existentes en suelo no urbanizable, estableciendo los requisitos esenciales para su reconocimiento por el Ayuntamiento y su tratamiento por el planeamiento urbanístico.*».

Y es que la ejecución de sentencias de demolición por expedientes de disciplina urbanística es complicada<sup>8</sup>.

No obstante, la profunda crisis económica por la que estamos transitando desde hace algunos años ha ralentizado —en realidad, frenado— el pertinaz acoso a «la huerta», el ímpetu urbanizador, que trajo consigo la especulación urbanística; vale decir, burbuja inmobiliaria. Quizá ésta sea la mejor protección del suelo rural.

Pero si la concepción del suelo rural ha cambiado de forma sustancial en la nueva legislación básica estatal, el esquema básico de su utilización sigue la tradición normativa: los propietarios del suelo rústico (no urbanizable) tienen el derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad con forme a la naturaleza de los terrenos<sup>9</sup>. Y, excepcionalmente, pueden realizar, previa autorización, actuaciones específicas de interés público. Este mismo esquema puede apreciarse en los artículos 43.3 y 85.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y en la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998.

Aunque no cabe decir que un mismo esquema normativo comporte un régimen jurídico equivalente, puesto que los principios de protección del suelo no urbanizable, exclusión de su transformación urbanística y el de sostenibilidad han alcanzado un papel protagonista. Esto queda claro desde la exposición de motivos, en la que se conecta el derecho a la vivienda con el bloque normativo ambiental, de manera que «*las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida.*».

Principios que luego tienen plasmación en el texto articulado, donde se propone el equilibrio entre ocupación y transformación, por un lado, y sostenibilidad por otro. Dispone el artículo 2 del TRLS-2008 que «*las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*». De manera que toma peso específico el uso racional de los recursos naturales: «*En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación...*».

El desarrollo sostenible supone la protección y preservación del suelo que no haya de ser transformado, no sólo por motivos de inidoneidad sino también de innecesariedad (artículo 2.2.b)). De ahí que se contemple como un deber específico de todos los ciudadanos el de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos por la legislación en la materia.

Este análisis de inidoneidad e innecesariedad comporta un especial deber de motivación, conforme al interés general, de las decisiones de ordenación del territorio (artículo 3.1), favoreciendo o conteniendo los procesos de ocupación y transformación del suelo (artículo 2.3 in fine).

El estatuto jurídico básico del suelo rural que se deriva de la norma estatal supone la preservación de este suelo del desarrollo urbano. No obstante, el propietario puede levantar determinadas construcciones, previa autorización a través del procedimiento específico que regulen las leyes urbanísticas.

Dicho estatuto viene configurado fundamentalmente por los artículos 8 y 13 del TRLS-2008. En principio, el propietario tiene derecho al uso, disfrute y explotación del suelo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, así como derecho a disponer del bien siempre que no se infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas (artículo 8.1). Pero además puede realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza (siempre que estén expresamente permitidas). Esta facultad complementaria tiene como fin asegurar el uso y disfrute del bien conforme a su naturaleza; la construcción o instalación debe ser adecuada para la explotación racional del bien<sup>10</sup>.

E incluso edificar la parcela, siempre que ésta constituya unidad apta para ello, la ordenación territorial y urbanística le atribuya edificabilidad y cuente con título administrativo habilitante (*acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa*). Hemos de entender que esta facultad edificatoria está vinculada a la explotación del suelo conforme a su destino.

Este es el régimen general de facultades inherentes a la propiedad del suelo, cualquiera que sea la clase de éste. Con respecto al suelo rural, como regla general, el propietario puede utilizarlo de conformidad con su naturaleza: uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Por tanto, el artículo 13.1 del TRLS-2008 concreta para el suelo rural las facultades del artículo 8.1 en la explotación sostenible de los recursos naturales, «prohibiendo la alteración cualitativa de esa naturaleza, es decir, la que les hace formar parte del carácter propio del medio rural». Facultades que incluyen las instalaciones y construcciones necesarias para esa explotación (8.1.a)) y la edificación incluso, también vinculada a la explotación de los recursos naturales, si se dan los requisitos para ello (8.1.b)).

Con carácter excepcional pueden autorizarse actos y usos específicos a través del procedimiento y de acuerdo con las condiciones que establezca la legislación territorial y urbanística, siempre que aquéllos sean de interés público o social y contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural. Se trata, por tanto, de actos y usos no vinculados a la explotación racional de los recursos naturales, de ahí que se exija la concurrencia de otros requisitos, especialmente el interés público o social. Dentro de este marco general cada legislación urbanística podrá pormenorizar o especificar estos conceptos de interés público y social.

La virtualidad de esta excepción requiere la intervención de la legislación autonómica, así como de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

El alcance de este régimen de legitimación de actos en el suelo no urbanizable ha sido perfectamente sintetizado por PAREJO ALFONSO<sup>12</sup>:

«No hay sustancial innovación aquí en el tratamiento tradicional en nuestro Derecho del suelo perteneciente al medio rural y mantenido en el artículo 20 LRSV. La única novedad destacable, respecto del contenido de este último precepto, se sitúa en la regla excepcional, la cual:

— Ya no permite la legitimación de “actuaciones” y sí exclusivamente de concretos actos, aunque éstos siguen pudiendo desbordar los autorizados por la regla general e implicar, por tanto, la alteración del estado de los terrenos.

— Extiende, de un lado, el supuesto capaz de activar la expresada legitimación, toda vez que pasa a



*comprender la apreciación de la concurrencia, además de un interés público, de un interés social, pero, de otro lado, lo restringe, puesto que incluye ahora el requerimiento que dicha apreciación resulte precisamente bien de la contribución del acto de que se trate a la ordenación y el desarrollo rurales, bien a la estricta necesidad del emplazamiento en el medio rural. Queda ahora definitivamente claro que, al igual que sucede en el caso de la expropiación forzosa (art. 9 LEF), el interés público o social debe ser declarado a la vista y en función de precisas características del acto a ejecutar (el destino del suelo que va a legitimarse y al que va a quedar dicho suelo vinculado); características que se reconducen en último término, sea al principio de preservación del carácter propio del medio rural y, por tanto, protección y fomento (desarrollo sostenible) de éste (art. 2.2.b), sea a requerimientos legales del propio acto a ejecutar (por ejemplo prevención de los riesgos de catástrofe, inundación o de accidentes mayores).»*

Debe destacarse además que este uso excepcional está sujeto a un procedimiento específico, el que señale la legislación sobre ordenación territorial y urbanística: «por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística». Frente a los usos permitidos este precepto regula los usos autorizables, sujetos a un procedimiento especial que habrá de regular la comunidad autónoma. En este sentido, el TRLS de 1976 también contemplaba un procedimiento especial para las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social o a edificios aislados destinados a vivienda familiar cuando no exista riesgo de formación de núcleo de población (artículo 86), como puso de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª; Recurso de Casación núm. 6364/1994) de 14 de marzo de 2000:

«El tercer motivo —artículo 95.1.4 de la Ley Jurisdiccional— se basa en la infracción del artículo 178.3 de la Ley del Suelo de 1976, del artículo 5 del Reglamento de Disciplina Urbanística y el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Desde luego, procede adelantar que ninguno de los preceptos citados puede considerarse infringido por la sentencia impugnada. El artículo 86 en relación con el artículo 85 de la Ley del Suelo de 1976 establece dos tipos de procedimiento para el otorgamiento de licencias de obra en suelo no urbanizable, a saber, el normal u ordinario regulado esencialmente en el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, respecto de las construcciones destinadas a explotaciones agrícolas y de las vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, y el especial o extraordinario previsto en los artículos 43.3 de la Ley del Suelo y 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, para las licencias atinentes a edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social o a edificios aislados destinados a vivienda familiar cuando no exista posibilidad de formación de núcleo de población». La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 1997 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª; Recurso de Apelación núm. 14099/1991) puso de manifiesto que la Administración goza de *«un amplio margen de apreciación, no sólo por ello sino porque se utiliza una expresión, la del interés social, para cuya concreción es razonable que deba aceptarse, en principio, la preferencia de las valoraciones de quien institucionalmente tiene encomendado el cuidado de los intereses colectivos, frente a los criterios lógicamente subjetivos de los particulares»*.

De ahí también que sea difícil establecer pautas interpretativas de lo que ha de entenderse por «interés público y social», pues dependerá de una valoración concreta de las circunstancias y factores concurrentes en cada actuación. En el repaso de jurisprudencia sobre esta cuestión que realiza GUTIÉRREZ COLOMINA<sup>13</sup> puede observarse cómo ha sido autorizada por esta vía la construcción de un oleoducto, un centro penitenciario, pero también un hipermercado o un campo de golf. Y se ha denegado la autorización de una piscifactoría, un teatro, una residencia geriátrica, etc.

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª; Recurso de Casación núm. 5504/1994) se valoró la considerable trascendencia económica y social del proyecto (factoría de producción de pasta de papel) y su vinculación a la comercialización de productos agrarios. Y la Sentencia de 7 de abril de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª; Recurso de Casación núm. 7177/1994) declaró que la interpretación de los presupuestos de utilidad pública o interés social no ha de ser excesivamente restrictiva.

Retomando el contenido del artículo 13, están prohibidas las parcelaciones en suelo rural no sujeto a una actuación de urbanización (artículo 13.2). En el caso del suelo protegido por contar con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos la explotación del mismo estará condicionada a la preservación de los valores objeto de protección. Sólo podrán realizarse actos de alteración del estado natural que expresamente autorice la legislación que haya establecido la protección (artículo 13.4).

Finalmente, por lo que al suelo rural hace, dispone el segundo párrafo del artículo 13.4 del TRLS-2008 que *«Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación»*.

Este es pues el régimen de la utilización del suelo rural que establece la legislación estatal con carácter de mínimo y de aplicación directa. No obstante, no impide ni condiciona la aplicación de reglas más severas de protección derivadas de la legislación sectorial o urbanística, pero que deberán respetar aquél o, en todo caso, sobrepasar el grado de protección y preservación<sup>14</sup>.

## II. EL RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA

Sin perjuicio de que desarrollemos los sistemas empleados por las Comunidades Autónomas para definir el régimen del suelo no urbanizable, podemos avanzar como esquema básico la distinción entre aprovechamientos vinculados a la explotación racional de los recursos naturales (aprovechamiento propiamente rural; consustancial a la naturaleza y situación del suelo), dentro de los cuales suele distinguirse entre usos constructivos y no constructivos, y el aprovechamiento edificatorio (vinculado a la funcionalidad agraria, forestal, ganadera, etc.).

Respecto de los primeros, sería razonable pensar que no están sujetos a autorización administrativa. Pero en cuanto supongan obras o instalaciones sí será preciso obtener aquélla<sup>15</sup>.

Más allá de estos usos vinculados a la explotación de los recursos naturales, las leyes urbanísticas vienen reconociendo las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, construcciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural e, incluso, las viviendas unifamiliares que no formen núcleo de población.

GUTIÉRREZ COLOMINA ha puesto de manifiesto que algunas comunidades autónomas autorizan un uso cuasi urbanístico del suelo no urbanizable<sup>16</sup>. Aragón, Asturias y Rioja, por ejemplo, autorizan el uso industrial a través de proyectos supramunicipales, planes especiales industriales y planes especiales de zonas de interés general.

Es habitual también que para la autorización de estos usos que exceden del aprovechamiento de los recursos naturales y los usos complementarios de este aprovechamiento se exija una doble autorización. Es decir, que a la licencia municipal se suma una autorización de la comunidad autónoma para materializar el aprovechamiento excepcional. Al mismo se refiere la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>ª</sup>):

*«Es previa la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, a efectos de intervenir en la implantación en un suelo no destinado a recibirla de una construcción que sólo en determinados supuestos puede emplazarse en él. Esta primera autorización se otorga por medio del procedimiento regulado en el artículo 43.3 del TRLS, desarrollado en el artículo 44 del Reglamento de Gestión. Una vez se haya obtenido esta primera autorización resulta necesaria la licencia de obras y de actividad del Ayuntamiento correspondiente, que se otorga por medio del procedimiento previsto en el artículo 9 del RSCL y, en su caso, del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, siendo dicha autorización —necesariamente posterior a la primera pero no vinculada por ella— de exclusiva competencia municipal, a efectos de verificar si se cumplen las condiciones urbanísticas y de intervención en materia de edificación o actividades que son de competencia municipal.»*

*La jurisprudencia a que nos acabamos de referir precisa que la autorización del artículo 44.2 del Reglamento de Gestión tiene una finalidad claramente diferenciada de la licencia prevista en el artículo 9 del RSCL y, en su caso, del Reglamento de Actividades Molestas. La autorización del artículo 44 del RGU sólo tiene por objeto comprobar la utilidad pública o interés social de las edificaciones o instalaciones (o la no formación de núcleo de población en el caso de edificios aislados dedicados a viviendas unifamiliares) mientras que la licencia del artículo 9 RSCL o la del Reglamento de actividades molestas atienden al ámbito propio de la intervención municipal de la edificación y uso del suelo o de las actividades clasificadas.»*

Autorización autonómica que condiciona el otorgamiento de la licencia municipal, de manera que la denegación de la primera impide la concesión de la segunda (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2000 —Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>ª</sup>; Recurso de Casación núm. 2484/1994—).

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, distingue en el artículo 46.2 cuatro categorías de suelo no urbanizable:

- a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica.
- b) Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística.
- c) Suelo no urbanizable de carácter natural o rural.
- d) Suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado.

Pero para establecer el régimen jurídico prescinde en parte de esta clasificación y distingue:

1. Suelo no urbanizable que no esté adscrito a ninguna categoría de especial protección. En el mismo podrán ejecutarse:

- a) Obras e instalaciones precisas para la explotación de los recursos naturales que no estén prohibidas expresamente por la legislación o el planeamiento.
- b) Las segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, estando expresamente permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial de desarrollo, sean consecuencias de:
  - (1) El normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas.
  - (2) La necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos.
  - (3) La conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes.
  - (4) Las características propias de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.
  - (5) La ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos.

Estos actos están sujetos a licencia municipal y cuando se trate de vivienda unifamiliar, además, a la aprobación de un Proyecto de Actuación.

- c) Actuaciones de Interés Público, previa aprobación de un Plan Especial o Proyecto de Actuación.

2. Suelo no urbanizable de especial protección: las obras, construcciones, instalaciones y edificaciones que podrán realizarse son las expresamente previstas y permitidas por el planeamiento y que sean compatibles con el régimen de protección.

3. Suelo no urbanizable en el que deban implantarse o por el que deban discurrir infraestructuras y servicios, dotaciones o equipamientos públicos: únicamente podrán llevarse a cabo las construcciones, obras e instalaciones en precario y de naturaleza provisional realizadas con materiales fácilmente desmontables y destinadas a usos temporales, que deberán cesar y desmontarse cuando así lo requiera el municipio y sin derecho a indemnización alguna.

La Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico de Illes Balears, distingue también dos categorías de suelo no urbanizable (protegido y común), permitiéndose en ambas tanto la explotación agrícola, forestal, cinegética y pecuaria mediante el uso de medios técnicos e instalaciones adecuadas como las actividades que se autoricen y las segregaciones que respeten dicha ley y la normativa agraria (artículos 11 a 13).

Clasifica los usos posibles en suelo no urbanizable en admitidos, condicionados y prohibidos, en relación a los cuales se distinguen tres tipos de actuaciones, según que no comporten la ejecución de obras de edificación, comporten la ejecución de obras en edificaciones e instalaciones existentes o supongan la construcción de edificaciones o instalaciones de nueva planta (artículo 18).

Se consideran usos admitidos:

- a) Los usos relacionados con el destino o la naturaleza de las fincas.
- b) Los usos relacionados con la ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras públicas.

Dentro de este uso se consideran incluidas las actividades que no comporten actuaciones de edificación. También se consideran incluidas en los usos relacionados con el destino o la naturaleza de las fincas los edificios o instalaciones vinculados a dichas actividades y necesarios para el desarrollo de actividades agrícolas o de conservación y defensa del medio natural. En el resto de los casos la autorización de edificaciones requiere la declaración de interés general.

También los usos recreativos, educativos, culturales y científicos deberán ser declarados de interés general salvo que se efectúen en ejecución de un plan especial o de un plan de ordenación del medio natural.

Entre las actividades vinculadas a los usos complementarios de la actividad tradicional se incluyen las relacionadas con el agroturismo y aquellas que resulten calificadas en aplicación de su regulación específica.

Son usos condicionados aquellos que sólo podrán efectuarse en la forma que los instrumentos de planeamiento general establezcan, que deberán definir los requisitos y procedimientos para garantizar que la incidencia de las actividades a ellos vinculadas es admisible o

resulta minimizada. Entre estos usos condicionados se encuentran:

- a) El uso de vivienda familiar.
- b) Los usos vinculados a actividades declaradas de interés general.

Son usos prohibidos aquellos en relación con los cuales no es posible autorizar ninguna actividad, dado que la incidencia de las actuaciones que se vinculan a los mismos resulta incompatible con la protección del suelo rústico.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León, distingue (artículo 16) hasta diez categorías de suelo no urbanizable, que tiene carácter residual<sup>17</sup>:

- a) Suelo rústico común.
- b) Suelo rústico de entorno urbano.
- c) Suelo rústico con asentamiento tradicional.
- d) Suelo rústico con protección agropecuaria.
- e) Suelo rústico con protección de infraestructuras.
- f) Suelo rústico con protección cultural.
- g) Suelo rústico con protección natural.
- h) Suelo rústico con protección especial.
- i) Suelo rústico de actividades extractivas.
- j) Suelo rústico de asentamiento irregular.

Incluso prevé la posibilidad de que los mismos terrenos tengan cabida en más de una categoría de suelo no urbanizable, en cuyo caso se aplicará el régimen que otorgue mayor protección o, cumulativamente, la protección dispensada a ambas categorías.

Respecto al estatuto de la propiedad, el artículo 23 reconoce el derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos conforme a su naturaleza rústica (explotación de los recursos naturales). Frente a esta facultad contrapone el resto como excepcionales:

- a) Construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas y otras análogas vinculadas a la utilización racional de los recursos naturales.
- b) Actividades extractivas, incluida la explotación minera, las canteras y la extracción de áridos o tierras, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a las mismas.
- c) Obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, conservación y servicio.

- d) Construcciones e instalaciones propias de los asentamientos tradicionales.
- e) Construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada y que no formen núcleo de población.
- f) Obras de rehabilitación, reforma y ampliación de las construcciones e instalaciones existentes que no estén declaradas fuera de ordenación.

Llama la atención la configuración como excepcional de las construcciones e instalaciones vinculadas a la utilización racional de los recursos naturales cuando en el TRLS-2008 se incluyen dentro de las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento (artículo 8.1.a)).

Por otra parte, el artículo 25 de la Ley 5/1999 distingue usos permitidos (compatibles con la protección de cada categoría de suelo y que no precisan de una autorización expresa al margen de la licencia urbanística), usos sujetos a autorización de la Comunidad Autónoma, previa a la licencia urbanística y usos prohibidos (incompatibles con la protección de cada categoría de suelo rústico).

Los artículos 59 a 65 del Decreto 22/20047, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, pormenoriza los usos que se incluyen en cada tipo dentro de cada categoría de suelo rústico.

La legislación valenciana (Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana) distingue únicamente dos categorías de suelo no urbanizable: común y protegido. Y respecto a las facultades de los propietarios del suelo con esta clasificación reconoce con carácter general el derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos: fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales (artículo 7.1). Esta facultad comprende el empleo de instalaciones y medios técnicos adecuados y ordinarios que no supongan la transformación de los terrenos.

Junto a aquélla contempla también una facultad de carácter excepcional, permitiendo la realización de obras, construcciones, instalaciones y edificaciones que excedan de las anteriores y estén expresamente legitimadas o atribuidas por la ordenación territorial y urbanística.

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid, divide cada clase de suelo en categoría primaria, que precisa el régimen propio de la clase de suelo correspondiente, y categoría secundaria, que complementa a la primera.

En el suelo no urbanizable de protección reconoce a los propietarios las siguientes facultades (artículo 28):

- a) La realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones, compatibles con la preservación de los valores que motivan su inclusión en esta clasificación de suelo. Esta facultad comprende sólo los trabajos y las instalaciones que sean indispensables y estén permitidos o, en todo caso, no prohibidos por las ordenaciones territorial y urbanística, debiendo ejecutarse en los términos de éstas y con sujeción, además y, en todo caso, a las limitaciones impuestas por la legislación civil y la administrativa aplicable por razón de la materia.
- b) La realización de obras, edificaciones y construcciones y el desarrollo de usos y actividades que se legitimen expresamente en los términos dispuestos por la propia ley mediante calificación urbanística.

Además, reconoce las siguientes facultades:

- a) Actuaciones específicas siempre que estén contempladas en la legislación sectorial y permitidas expresamente por el planeamiento.
- b) Obras e instalaciones y los usos requeridos por los equipamientos, infraestructuras y servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos con esta clasificación.
- c) Construcciones e instalaciones que sean de interés público o social, por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural (en claro paralelismo esta redacción con el artículo 13.1 del TRLS-2008):
  - 1) Las de carácter agrícola, forestal, cinegético o análogo, así como las infraestructuras necesarias para el desarrollo y realización de las actividades correspondientes. Los usos agrícolas, forestales, cinegéticos o análogos, que deberán ser conformes en todo caso con su legislación específica, comprenderán las actividades, construcciones o instalaciones necesarias para las explotaciones de tal carácter, incluidas las de elaboración de productos del sector primario, así como el acceso de vivienda.
  - 2) Las de carácter extractivo. El uso extractivo comprenderá las construcciones e instalaciones estrictamente indispensables para la investigación, obtención y primera transformación de los recursos minerales o hidrológicos. La superficie

mínima de la finca soporte de la actividad será la funcionalmente indispensable.

- 3) Las instalaciones de dominio y uso público destinadas al ejercicio de actividades científicas, docentes y divulgativas relacionadas con los espacios naturales, incluyendo el alojamiento, si fuera preciso. En estos supuestos, la superficie mínima de la finca será la que funcionalmente sea indispensable.
- 4) Las actividades que favorezcan el desarrollo rural sostenible, incluyendo las de comercialización de productos agropecuarios y los servicios complementarios de dichas actividades.
- 5) Los establecimientos de turismo rural en edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas al efecto, dentro de los límites superficiales y de capacidad que se determinen reglamentariamente.

Sorprende la inclusión en este epígrafe (artículo 29.3) de los dos primeros supuestos (explotación de los recursos naturales y actividades extractivas, que en definitiva pueden incluirse en la primera) por cuanto el artículo 8.1 y 13.1 del TRLS-2008 contemplan este uso como el normal en el suelo no urbanizable y no los sujeta a ningún procedimiento excepcional.

La regulación del País Vasco (Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo) guarda gran semejanza con la básica estatal. El artículo 20 delimita el contenido básico del derecho de propiedad del suelo en relación al uso y disfrute y la explotación normales del bien a tenor de su situación, características objetivas y destino, conformes o, en todo caso, no incompatibles con la legislación administrativa que le sea aplicable, y en particular la ordenación urbanística. A esta facultad genérica añade la de realizar usos o actividades consideradas admisibles expresamente por las Directrices de Ordenación del Territorio y el resto del planeamiento territorial y urbanístico, mediante el empleo de los medios técnicos y de las instalaciones ordinarias y adecuadas.

Comprende además la ejecución de los trabajos y obras de edificación, construcción o instalación necesarias para los usos o actividades descritos (artículo 23.3).

Asimismo, podrán llevarse a cabo en suelo no urbanizable:

- a) Las actuaciones dirigidas específicamente y con carácter exclusivo al establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial, y que en todo caso, y para el caso concreto, sean además declaradas de interés público por resolución de la diputación foral correspondiente previo trámite de información pública de veinte días.

- b) Las obras previstas en el planeamiento territorial y urbanístico para el establecimiento de usos y servicios de prestación por parte de las administraciones públicas.
- c) Los caminos y las vías proyectadas y las infraestructuras o redes para su ejecución y mantenimiento con arreglo al planeamiento territorial y urbanístico y conforme a la legislación sectorial pertinente.

La Comunidad Autónoma de Asturias (Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes e materia de ordenación del territorio y urbanismo) regula cinco categorías de suelo no urbanizable:

- a) Suelo no urbanizable de especial protección, integrado por aquellos espacios cuyos excepcionales valores de cualquier género les hagan merecedores de un alto grado de protección.
- b) Suelo no urbanizable de interés, compuesto por aquellos terrenos que, sin estar incluidos en ninguna otra de las categorías de este artículo, deban quedar preservados del desarrollo urbanístico y sometidos a un régimen específico de protección por disponerlo así el planeamiento territorial, urbanístico o sectorial, en consideración a sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, por la existencia de riesgos naturales debidamente acreditados, singularidades agrícolas, forestales o ganaderas, o para la preservación del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano, así como en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

Se clasificarán también como suelo no urbanizable de interés los terrenos situados alrededor de los núcleos rurales cuya preservación del proceso urbanizador sea conveniente para el mantenimiento del propio núcleo y de sus valores paisajísticos y tradicionales, sin necesidad de que dichos terrenos sean objeto, en el momento en que se aprueba su ordenación, de un uso agrícola, forestal o ganadero.

- c) Suelo no urbanizable de costas.
- d) Suelo no urbanizable de infraestructuras.
- e) Núcleo rural, como categoría de suelo no urbanizable objeto de ocupación residencial.

Pero la regulación de los usos no se organiza en torno a estas categorías de suelo no urbanizable, sino que se definen usos permitidos (sujetos a licencia urbanística, únicamente), autorizables (requieren de autorización previa amén de la licencia urbanística), incompatibles

(son aquellos que no cumplen alguno de los requisitos exigidos para los usos permitidos o autorizables y cuya eventual admisibilidad requiere, con anterioridad a cualquier otra autorización o licencia, la nueva aprobación o modificación de un planeamiento en virtud del cual se habilite el suelo afectado por la finalidad pretendida) y usos prohibidos (son aquellos que los Planes Generales de Ordenación imposibilitan en suelo no urbanizable y que en ningún caso podrán llevarse a cabo, salvo que se produzca la aparición de nuevos criterios urbanísticos y éstos se materialicen a través de la oportuna revisión del planeamiento).

Posteriormente se regulan las condiciones y procedimientos para la realización de actividades (al servicio de obras públicas y de equipamiento o dotaciones de interés público o social) y de usos (industriales y agro-ganaderos).

Todo el suelo rústico en Cantabria es protegido, distinguiéndose una protección ordinaria (podría asimilarse al suelo rústico común de otras Comunidades Autónomas) y una protección especial. En ambos, la Ley 2/2001, de 25 de junio, del suelo, reconoce a los propietarios, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 13.1 del TRLS-2008, la facultad de usar, disfrutar y disponer de sus terrenos de conformidad con la naturaleza de los mismos. Deberán destinarse a la explotación racional de los recursos naturales dentro de los límites que establezcan la ley y el planeamiento (artículo 110).

El artículo 113 pormenoriza las construcciones autorizables en suelo rústico de protección genérica:

«a) Las instalaciones que sean necesarias para las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales y otras análogas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca, incluidas las viviendas de las personas que hayan de vivir y vivan real y permanentemente vinculadas a la correspondiente explotación.

b) Las instalaciones agroalimentarias complementarias, considerándose como tales, entre otras, las que tengan por objeto la transformación y venta directa de los productos de la explotación.

c) Las construcciones e instalaciones, permanentes o no, vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas e infraestructuras.

d) Las actividades y usos considerados de utilidad pública o interés social por la Administración sectorial correspondiente, así como otros usos cuya ubicación en suelo rústico fuera imprescindible.

e) Las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas.

f) Los usos y construcciones industriales, comerciales y de almacenamiento cuya ubicación en suelo rústico sea imprescindible.»

Y el artículo 112 hace lo propio con las construcciones y usos admisibles —excepcionalmente— en el suelo rústico de especial protección, previa prohibición expresa de las construcciones, actividades y usos que impliquen la transformación de su naturaleza y destino o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por el planeamiento territorial y la legislación sectorial:

«a) Las instalaciones que sean necesarias para las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales y otras análogas, que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca, incluidas las viviendas de las personas que hayan de vivir y vivan real y permanentemente vinculadas a la correspondiente explotación.

b) Las instalaciones agroalimentarias complementarias, teniendo esa consideración, entre otras, las que tengan por objeto la transformación y venta directa de los productos de la explotación.

c) Las construcciones e instalaciones, permanentes o no, vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas e infraestructuras.

d) Las actividades y usos considerados de utilidad pública o interés social por la Administración sectorial correspondiente, así como otros usos que fuera imprescindible ubicar en suelo rústico.

e) Las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas, siempre que se trate de un suelo rústico especialmente protegido para esa finalidad.

f) Las obras de reestructuración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes, que no estén fuera de ordenación, para ser destinadas a los usos autorizados en este artículo, así como a uso residencial, cultural, actividad artesanal, de ocio o turismo rural, siempre que estén incluidas en un Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico elaborado por el Ayuntamiento que incluya las edificaciones existentes con características arquitectónicas, tipológicas y constructivas propias de una edificación rural del entorno y una superficie construida no inferior a cincuenta metros cuadrados.»

En el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) se estructuran en cuatro bloques las facultades de los propietarios de suelo no urbanizable (artículo 47):

a) Con carácter general, tienen derecho a usar, disfrutar y disponer de sus propiedades de acuerdo con la naturaleza rústica de los terrenos, a fin de realizar una explotación racional de los recursos

naturales. Se prohíben las parcelaciones (apartados 1 y 2 del precepto citado).

b) Actuaciones permitidas en suelo no urbanizable (apartado 3):

1. Reconstruir y rehabilitar las masías y las casas rurales que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, ambientales, paisajísticas o sociales.
2. Reconstruir y rehabilitar otras construcciones anteriores a la entrada en vigor del primer instrumento de planeamiento urbanístico general en cada municipio y que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas o históricas.
3. Rehabilitar las construcciones rurales en desuso para corregir el impacto ambiental o paisajístico negativo.

c) Por otra parte, se permiten también actuaciones específicas para destinar los terrenos a las actividades o los equipamientos de interés público que se tengan que emplazar en el medio rural (apartado 4). A este efecto, son de interés público:

1. Las actividades colectivas de carácter deportivo, cultural, de educación en el tiempo libre y de recreo que se desarrollen en el aire libre, con las obras e instalaciones mínimas e imprescindibles para el uso de que se trate.
2. Los equipamientos y servicios comunitarios no compatibles con los usos urbanos.
3. Las infraestructuras de accesibilidad.
4. Las instalaciones y las obras necesarias para servicios técnicos como las telecomunicaciones, la infraestructura hidráulica general, las redes de suministro de energía eléctrica, de abastecimiento y suministro de agua y de saneamiento, el tratamiento de residuos, la producción de energía a partir de fuentes renovables y las otras instalaciones ambientales de interés público.

d) Finalmente, se reconocen facultades constructivas y edificatorias relacionadas en relación a los siguientes usos (apartado 6):

1. Las construcciones y las dependencias propias de una actividad agrícola, ganadera, de explotación de recursos naturales o, en general, rústica. Entre las construcciones propias de una explotación de recursos naturales procedentes de actividades extractivas, se incluyen las instalaciones destinadas al primer tratamiento y a la selección de estos recursos, siempre que estas actividades de

selección produzcan un impacto ambiental menor si se llevan a cabo en el lugar de origen.

2. Las construcciones destinadas en vivienda familiar o al alojamiento de personas trabajadoras temporeras que estén directa y justificadamente asociadas a una de las actividades de explotación a que hace referencia la letra a.
3. Las estaciones de suministro de carburantes y de prestación de otros servicios de la red viaria.
4. Las construcciones y las instalaciones vinculadas a la ejecución, el mantenimiento y el funcionamiento de las obras públicas.
5. Las construcciones destinadas a la actividad de camping y al aparcamiento de caravanas, autocaravanas y remolques tienda autorizadas por el plan de ordenación urbanística municipal, que exigen en todos los casos la tramitación previa de un plan especial urbanístico.
6. Las construcciones auxiliares destinadas a la actividad de turismo rural.

Resulta curiosa la confusión que en este último epígrafe se produce de actuaciones vinculadas a la explotación de los recursos naturales, al mantenimiento y entretenimiento de obras públicas y a la actividad turística.

La Ley 3/2009, de 17 de junio, urbanística de Aragón, diferencia los usos, construcciones e instalaciones autorizables en el suelo no urbanizable genérico (clase y categoría residual), atendiendo a su vez las que son autorizables mediante licencia urbanística y las que precisan además autorización especial, y las autorizables en suelo no urbanizable especial.

En cuanto a la primera categoría de suelo no urbanizable, serán autorizables urbanística las siguientes construcciones e instalaciones:

A) Mediante licencia (artículo 30):

- a) Las destinadas a las explotaciones agrarias, incluida la vivienda de personas que deban permanecer permanentemente en la correspondiente explotación.
- b) Las vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, incluida la vivienda de personas que deban permanecer permanentemente en el lugar de la correspondiente construcción o instalación.

B) Mediante autorización especial y licencia urbanística (artículo 31):

- a) Construcciones e instalaciones que quepa considerar de utilidad pública o interés social y hayan de emplazarse en el medio rural. Se consideran incluidas en este grupo construcciones e instalaciones tales como las destinadas a las explotaciones de los recursos naturales o relacionadas con la protección del medio ambiente, incluida la vivienda de personas que deban permanecer permanentemente en la correspondiente explotación; las infraestructuras de telecomunicaciones; las construcciones e instalaciones destinadas a usos de carácter científico, docente y cultural, usos de carácter recreativo y deportivo; las destinadas a usos agrarios no incluidas en el artículo 30.1.a); las extracciones, depósitos y beneficios de recursos minerales, de combustibles sólidos y de desechos o chatarras y los vertederos de residuos sólidos; instalaciones ganaderas que por su tamaño no guarden relación con la naturaleza y destino de la finca; industrias y almacenes que por sus características deban situarse en el medio rural, y las de las agrupaciones de defensa sanitaria.
- b) Construcciones e instalaciones que quepa considerar de utilidad pública e interés social y contribuyan de manera efectiva a la ordenación o al desarrollo rurales, siempre que quede acreditada la inexistencia de suelo urbano o urbanizable con calificación apta para ello como consecuencia de la inexistencia de planeamiento general.
- c) Obras de renovación de construcciones en aldeas, barrios o pueblos deshabitados, así como de bordas, torres u otros edificios rurales antiguos, siempre que se mantengan las características tipológicas externas tradicionales propias de tales construcciones. Cuando se trate de actuaciones en aldeas, barrios o pueblos deshabitados, la autorización podrá implicar un cambio de uso respecto al original del edificio, así como la división del mismo en varias viviendas cuando su tamaño lo permita. También podrán autorizarse las obras necesarias para la implantación de los servicios urbanísticos que requieran las renovaciones, aunque, cuando estas obras tengan un carácter global en el núcleo afectado, cabrá exigir el correspondiente plan especial para la dotación de infraestructuras.

En el suelo no urbanizable especial está prohibida cualquier construcción, actividad o cualesquiera otros usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación



sectorial o el planeamiento urbanístico (artículo 33). No obstante, estos instrumentos podrán contemplar actividades, construcciones y usos que no lesionen los valores protegidos.

La Ley de urbanismo de Castilla-La Mancha (Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo) distingue el suelo rústico de reserva y el suelo rústico de especial protección. En el suelo rústico de reserva pueden realizarse los siguientes actos:

- a) Actos no constructivos no prohibidos por el planeamiento precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a que estén destinados. No podrán realizarse actos que supongan transformación o comporten un riesgo significativo.
- b) Los expresamente permitidos de entre los siguientes:
  - 1) División de fincas o segregación de terrenos que cumplan los requisitos urbanísticos y agrarios.
  - 2) Instalaciones desmontables para la mejora de los cultivos o de la producción agropecuaria que no comporten movimientos de tierra.
  - 3) Vallados y cerramientos de parcelas.
  - 4) Reforma o rehabilitación de edificaciones existentes dirigidas a su conservación y mantenimiento, que no afecte a elementos estructurales o de fachada o cubierta, así como la reposición de sus elementos de carpintería o cubierta y acabados exteriores.
  - 5) Edificaciones adscritas al sector primario que no impliquen transformación de productos, tales como almacenes, granjas y en general instalaciones agrícolas, ganaderas, foresta-

- les, cinegéticas, piscícolas o similares que guarden relación con el destino y naturaleza de la finca.
- 6) Vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista riesgo de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico.
- c) Previa obtención de calificación urbanística aquellos de los siguientes que no se hallen prohibidos por la ordenación urbanística y territorial:
- 1) Obras e instalaciones requeridas por las infraestructuras y servicios de titularidad pública, estatal, autonómica o local siempre que precisen localizarse en el suelo rústico.
  - 2) Actividades extractivas y mineras, equipamientos colectivos, actividades industriales, productivas, terciarias, de turismo rural o de servicios, que precisen emplazarse en el suelo rústico, con las condiciones que reglamentariamente se determinen.
- f) La implantación y el funcionamiento de cualquier clase de equipamiento colectivo, así como de actividades o establecimientos de carácter industrial, terciario, de turismo rural o de servicios siempre que, en todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de los mismos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que suponga en la capacidad y funcionalidad de éstas.
  - g) Las edificaciones adscritas al sector primario con una altura total superior a 6 metros.

En suelo no urbanizable de protección especial podrán realizarse todos los actos y usos descritos para el suelo rústico de reserva, siempre que estén expresamente permitidos por la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico por ser necesarios para la mejor conservación de las características y valores determinantes del régimen de especial protección o para el uso o disfrute públicos compatibles con unas y otros (artículo 55.4).

El artículo 60 concreta estas actividades y usos sujetas a calificación urbanística:

- a) Las obras o instalaciones necesarias, conforme en todo caso a la legislación sectorial aplicable por razón de la materia, para el establecimiento, el funcionamiento, la conservación o el mantenimiento y la mejora de las infraestructuras y servicios públicos estatales, autonómicos o locales.
  - b) Los servicios integrados en áreas de servicio de toda clase de carreteras, con sujeción a las condiciones y limitaciones establecidas en la legislación reguladora de éstas.
  - c) La extracción o explotación de recursos y la primera transformación, sobre el terreno y al descubierto, de las materias primas extraídas.
  - d) El depósito de materiales y residuos, el almacenamiento de maquinaria y el estacionamiento de vehículos, siempre que se realicen enteramente al aire libre, no requieran instalaciones o construcciones de carácter permanente y respeten la normativa medioambiental.
  - e) Las estaciones de suministro de carburantes, así como las instalaciones de hostelería o alojamiento temporal ubicables en el entorno de las carreteras, debiendo agruparse todas las que pretendan una misma o próxima localización, de manera que dispongan de un solo acceso al conjunto desde la carretera.
- La Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial, distingue dos categorías de suelo no urbanizable: común y protegido. Y dentro de este último reconoce varias subcategorías:
- a) De protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en ellos se hagan presentes.
  - b) De protección estructural, sea hidrológica, agrícola, ganadera, forestal, por razón de su potencialidad para los expresados aprovechamientos.
  - c) De protección de infraestructuras y equipamientos, por razón de la preservación de la funcionalidad de infraestructuras, equipamientos o instalaciones.
- Aunque luego esta subdivisión en varias categorías del suelo no urbanizable de especial protección no tiene reflejo en cuanto a un diferente régimen de usos. Éste derivará de lo que determinen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- De manera casi mimética a la regulación estatal, el artículo 13.1 reconoce a los propietarios de suelo, cualquiera que sea su clase, la facultad de uso y disfrute y la explotación normales del bien a tenor de su situación, características objetivas y destino, conformes o, en todo caso, no incompatibles con la legislación administrativa que le sea aplicable por razón de su naturaleza, situación y características, y en particular de la ordenación urbanística.

Y el artículo 13.2, en relación ya al suelo no urbanizable, reconoce las siguientes facultades:

- a) La realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios.
- b) La realización de obras y construcciones y el desarrollo de usos y actividades que, excediendo del derecho previsto en la letra inmediatamente anterior, se legitimen expresamente por los planes de ordenación del territorio y el Plan General Municipal, así como, en su caso, los instrumentos previstos en la legislación de protección ambiental, en los términos que prevea la Ley.

En tercer lugar, podrán realizarse los siguientes actos, siempre que estén expresamente permitidos por el planeamiento territorial y urbanístico:

- a) Los que comporten la división de fincas o la segregación de terrenos, siempre que cumplan los requisitos mínimos establecidos por la ordenación territorial y urbanística.
- b) Los relativos a instalaciones desmontables para la mejora del cultivo o de la producción agropecuaria, que no impidan la reposición de los terrenos a su estado natural.
- c) Los vallados realizados exclusivamente con setos o malla y soportes metálicos.
- d) La reposición de muros previamente existentes y la de los elementos de carpintería o cubierta y acabados exteriores de edificaciones existentes, así como la reforma o rehabilitación de estas últimas, siempre que, en este último caso, no alteren la tipología edificatoria, y no comporten incremento de la superficie construida originaria, ni afecten a elementos estructurales.
- e) La realización de construcciones e instalaciones, excluidas las viviendas, vinculadas a explotaciones de naturaleza agrícola, forestal, ganadera, cinegética al servicio de la gestión medioambiental o análoga, que vengan requeridas por éstas o sirvan para su mejora.

Finalmente, siempre que la ordenación territorial y urbanística no prohíba el uso en edificación no vinculado a la explotación agrícola, pecuaria o forestal y previa calificación urbanística que atribuya el correspondiente aprovechamiento, además podrán realizarse en suelo no urbanizable los actos precisos para la materialización de dicho aprovechamiento, previo pago de un canon urbanístico. Los actos sujetos a calificación urbanística son los siguientes:

- a) La realización de construcciones e instalaciones no vinculadas directa y exclusivamente a la explotación de la finca, de naturaleza agrícola, forestal, ganadera, cinegética al servicio de la gestión medioambiental o análoga, que vengan requeridas por éstas o sirvan para su mejora.
- b) La extracción o explotación de recursos y la primera transformación, sobre el terreno y al descubierto, de las materias primas extraídas.
- c) El depósito de materiales y residuos, el almacenamiento de maquinaria y el estacionamiento de vehículos, siempre que se realicen enteramente al aire libre, no requieran instalaciones o construcciones de carácter permanente y respeten la normativa medioambiental.
- d) Las actividades necesarias, conforme en todo caso a la legislación sectorial aplicable por razón de la materia, para el establecimiento, el funcionamiento, la conservación o el mantenimiento y la mejora de infraestructuras o servicios públicos estatales, autonómicos o locales, incluidas las estaciones para el suministro de carburantes.
- e) Los servicios integrados en áreas de servicio de toda clase de carreteras, con sujeción a las condiciones y limitaciones establecidas en la legislación reguladora de éstas.
- f) La implantación y el funcionamiento de cualquier clase de equipamiento colectivo, así como de instalaciones o establecimientos de carácter industrial o terciario, para cuyo emplazamiento no exista otro suelo idóneo y con calificación urbanística apta para el uso de que se trate, así como los objetos de clasificación por la legislación sectorial correspondiente y que en aplicación de ésta deban emplazarse en el medio rural, siempre que, en todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno.
- g) La vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista posibilidad de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico.
- h) El establecimiento de instalaciones destinadas a la obtención de energía mediante la explotación de recursos procedentes del sol, el viento, la biomasa o cualquier otra fuente derivada de recursos naturales renovables de uso común y general, cuyo empleo no produzca efecto contaminante, siempre que las instalaciones permitan, a su desmantelamiento, la plena reposición del suelo a su estado natural.

La Ley del Suelo de la Región de Murcia (Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio) emplea una categorización diferente del suelo no urbanizable: de protección específica (otorgada por los instrumentos de ordenación territorial, los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y la legislación sectorial), protegido por el planeamiento y suelo inadecuado (artículo 65).

Los propietarios del suelo urbanizable tienen derecho a usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a la naturaleza de los mismos, sin transformación de su estado o características esenciales (artículo 74).

En el suelo no urbanizable de protección específica únicamente podrán realizarse las construcciones o instalaciones previstas en el planeamiento de protección o las que sean autorizadas por la Administración regional, con carácter excepcional.

En el suelo no urbanizable protegido por el planeamiento y en el inadecuado para el desarrollo urbano pueden autorizarse mediante licencia usos y construcciones permitidos por el plan que sean necesarios para el normal funcionamiento de las actividades propias de cada zona delimitada. Con carácter excepcional puede autorizarse el uso de vivienda unifamiliar, vinculada a la actividad productiva de la explotación. Será autorizada mediante licencia.

También podrá autorizar la Autoridad regional autorizar actuaciones específicas de interés público.

La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, define las categorías de suelo no urbanizable como especial y genérico, que viene a coincidir con el suelo especialmente protegido y el suelo no urbanizable común.

Junto con el derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad, de conformidad con la naturaleza y destino de los mismos, el artículo 47 reconoce a los propietarios la facultad de llevar a cabo usos y actividades que tengan la condición de autorizables, previa autorización administrativa.

Los usos se clasifican en prohibidos (aquellos que resulten incompatibles con los objetivos de protección), permitidos (aquellos que por su propia naturaleza, y conforme a la legislación sectorial aplicable, sean compatibles con los objetivos de protección de cada categoría en que se divida el suelo no urbanizable) y autorizables (aquellos que, por su propia naturaleza, y en determinadas condiciones, puedan resultar compatibles con los objetivos de protección y preservación del suelo no urbanizable por no alterar los valores o causas que han motivado la protección o preservación de dicho suelo). Como usos autorizables se relacionan los siguientes (artículo 51):

- a) Actividades relacionadas o vinculadas a la utilización racional de los recursos vivos.

- b) Movimientos de tierras y actividades extractivas, incluidas las explotaciones mineras, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a las mismas.
- c) Obras públicas e infraestructuras en general, así como c) las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, entretenimiento y servicio.
- d) Actividades y servicios de carácter cultural, científico o asistencial, así como instalaciones deportivas, recreativas y de ocio.
- e) Construcciones residenciales aisladas destinadas a vivienda unifamiliar autónoma en los términos fijados en el artículo siguiente, o a vivienda unifamiliar vinculada a las explotaciones referidas en el apartado a).
- f) Construcciones e instalaciones vinculadas a actividades industriales y que deban emplazarse en suelo no urbanizable por no ser propias del suelo urbano o urbanizable.
- g) Obras de rehabilitación, reforma o ampliación de las construcciones existentes que no se encuentren en situación de fuera de ordenación.

La Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre) regula dos categorías de suelo no urbanizable (de protección y de preservación) y varias subcategorías en cada una de aquéllas, en atención al motivo que justifica dicha clasificación (de valor paisajístico, de valor ambiental, de valor para su explotación natural, de valor cultural...).

El artículo 109 reconoce el derecho de los propietarios de suelo no urbanizable a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad de conformidad con la naturaleza y destino de los mismos.

Distingue por otra parte entre actividades permitidas («aquellas actividades y usos que por su propia naturaleza sean compatibles con los objetivos de protección y preservación del suelo no urbanizable, y garanticen que no alterarán los valores o causas que han motivado la protección o preservación de dicho suelo»), autorizables («aquellas actividades y usos que por su propia naturaleza, en determinadas condiciones, puedan ser compatibles con los objetivos de protección y preservación del suelo no urbanizable, y garanticen que no alterarán los valores o causas que han motivado la protección o preservación de dicho suelo») y prohibidas («aquellas actividades y usos que por su propia naturaleza sean incompatibles con los objetivos de protección y preservación de cada categoría de suelo no urbanizable»). Las primeras están sujetas a licencia y las segundas, además, a autorización especial.

En la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, del suelo y urbanismo de Galicia, se distinguen dos categorías de suelo rústico (artículo 32): de protección ordinaria y especialmente protegido. Y dentro de esta segunda se distinguen subcategorías, en atención a la causa que motiva la especial protección: de protección agropecuaria, de protección forestal, de protección de infraestructuras, de protección de las aguas, de protección de costas, de protección de espacios naturales, de protección paisajística y especialmente protegido para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico.

En principio, el artículo 31 reconoce a los propietarios de esta clase de suelo el derecho a usar, disfrutar y disponer de ellos de conformidad con la naturaleza y destino rústico de los mismos y lo dispuesto en la legislación sectorial.

Por otra parte, clasifica los usos y actividades en el suelo rústico en:

- a) Actividades y usos no constructivos.
- b) Actividades y usos constructivos. En este segundo epígrafe, el más numeroso, incluye las construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera.

Y los usos son a su vez clasificados (artículo 34) en permitidos («los compatibles con la protección de cada categoría de suelo rústico, sin perjuicio de la exigibilidad de licencia urbanística municipal y demás autorizaciones administrativas sectoriales que procedan»), autorizables («los sujetos a autorización de la Administración autonómica, previamente a la licencia urbanística municipal y en los que deban valorarse en cada caso las circunstancias que justifiquen su autorización, con las cautelas que procedan») y prohibidos («los incompatibles con la protección de cada categoría de suelo o que impliquen un riesgo relevante de deterioro de los valores protegidos»). En los artículos siguientes se establece qué usos constructivos y no constructivos son permitidos, autorizables y prohibidos en cada categoría de suelo.

El Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) establece numerosas categorías y subcategorías de suelo rústico en el artículo 55:

- a) Cuando en los terrenos se hallen presentes valores naturales o culturales precisados de protección ambiental:
  - 1) Suelo rústico de protección natural, para la preservación de valores naturales o ecológicos.
  - 2) Suelo rústico de protección paisajística, para la conservación del valor paisajístico, natural o antropizado, y de las características fisiográficas de los terrenos.

- 3) Suelo rústico de protección cultural, para la preservación de yacimientos arqueológicos y de edificios, conjuntos o infraestructuras de valor histórico, artístico o etnográfico, así como su entorno inmediato.
  - 4) Suelo rústico de protección de entornos, para la preservación de perspectivas o procesos ecológicos, diferenciando los entornos de Espacios Naturales Protegidos, de núcleos de población y de itinerarios.
  - 5) Suelo rústico de protección costera, para la ordenación del dominio público marítimo terrestre y de las zonas de servidumbre de tránsito y protección cuando no sean clasificados como urbano o urbanizable. La adscripción a esta categoría específica será compatible con cualquier otra de las enumeradas en este artículo.
- b) Cuando los terrenos precisen de protección de sus valores económicos, por ser idóneos, al menos potencialmente, para aprovechamientos agrarios, pecuarios, forestales, hidrológicos o extractivos y para el establecimiento de infraestructuras:
    - 1) Suelo rústico de protección agraria, para la ordenación del aprovechamiento o del potencial agrícola, ganadero y piscícola.
    - 2) Suelo rústico de protección forestal, para la ordenación de los aprovechamientos de este carácter o el fomento de la repoblación con tal fin.
    - 3) Suelo rústico de protección hidrológica, para la protección de las cuencas, evitar los procesos erosivos e incrementar y racionalizar el uso de los recursos hídricos, tanto en el suelo como en el subsuelo.
    - 4) Suelo rústico de protección minera, para la ordenación de la explotación de recursos minerales.
    - 5) Suelo rústico de protección de infraestructuras y de equipamientos, para el establecimiento de zonas de protección y de reserva que garanticen la funcionalidad de las infraestructuras viarias, de telecomunicaciones, energéticas, hidrológicas, de abastecimiento, saneamiento y análogas, así como para la implantación de los equipamientos y dotaciones en suelo rústico. Esta categoría será compatible con cualquier otra de las previstas en este artículo.
  - c) Cuando en los terrenos existan formas tradicionales de poblamiento rural y de acuerdo con los cri-

terios de reconocimiento y delimitación que para cada comarca establezca el planeamiento insular:

- 1) Suelo rústico de asentamiento rural, referido a entidades de población existentes con mayor o menor grado de concentración, generalmente sin vinculación actual con actividades primarias, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como suelo urbano, de acuerdo con los criterios que establezcan las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico.
- 2) Suelo rústico de asentamiento agrícola, referida a áreas de explotación agropecuaria en las que haya tenido lugar un proceso de edificación residencial relacionado con dicha explotación, para la ordenación, con la debida proporción, entre la edificación y la actividad agropecuaria correspondiente.
- d) Suelo rústico de protección territorial, para la preservación del modelo territorial, sus peculiaridades esenciales y específicas y el valor del medio rural no ocupado, así como la salvaguarda del ecosistema insular y su capacidad de sustentación de desarrollo urbanístico.

En todo caso, en el suelo rústico los propietarios tendrán derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación de los recursos naturales conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios que no comporten la transformación de dicho destino (artículo 62). Asimismo podrán realizarse obras y construcciones y el ejercicio de usos y actividades que, excediendo de los anteriores, se legitimen expresamente por la ordenación de conformidad con la ley.

En los artículos siguientes se pormenorizan los usos y actividades que pueden autorizarse en cada categoría y subcategoría de suelo rústico. Empero, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66, en suelo rústico, los usos, actividades y construcciones permisibles serán los de carácter agrícola, ganadero, forestal, extractivo y de infraestructuras. Excepcionalmente podrán permitirse los usos industriales, residenciales, turísticos y de equipamiento y servicios que se integren en actuaciones de interés general. En los mismos se entenderán siempre incluidos los de carácter accesorio o complementario que sean necesarios de acuerdo con la legislación sectorial que sea de aplicación.

### III. EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS EN SUELO NO URBANIZABLE

De acuerdo con la regulación contenida en los artículos 8 y 13 del TRLS-2008, el uso edificatorio para vivienda únicamente podrá materializarse en suelo rural cuando esté vinculado a la explotación racional de los recursos naturales o, cuando no se halle vinculada, en la medida

en que pueda considerarse una actuación de interés público o social y contribuya a la ordenación y el desarrollo rurales.

La distinción entre viviendas vinculadas al destino agropecuario, forestal, cinegético o análogo de los terrenos rústicos y viviendas de segunda residencia, no vinculadas a aquel destino de los terrenos, es constante en la legislación autonómica. La primera tipología, en la medida en que vendrá requerida por la explotación de la finca conforme a su destino natural no plantea mayores problemas de autorización por la legislación urbanística, pues tendría cabida, sin mayores esfuerzos interpretativos, en el artículo 8.1 del TRLS-2008.

La tipología de vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico para segunda residencia plantea mayores problemas. De antemano es preciso señalar que la ejecución de estas viviendas constituye un fenómeno de indudable trascendencia social. Esta tipología edificatoria ha constituido en ocasiones un modelo de ocupación del territorio abusivo, generando áreas residenciales al margen del planeamiento y de su modelo de desarrollo urbano, que carecen de infraestructuras adecuadas<sup>18</sup>.

Si hacemos un breve repaso histórico comprobaremos que este uso ha estado admitido tradicionalmente en la legislación estatal. Así, la Ley del Suelo de 1956, aunque establecía la imposibilidad de dedicar los terrenos rústicos a un uso que implicara la transformación de su destino, admite la posibilidad, excepcional, de autorización de otros usos, como las edificaciones aisladas (artículo 69). Estas edificaciones en suelo no urbanizable estaban sujetas a determinadas condiciones de volumen, tipología y parcela mínima.

La Ley de 1976 establece también la regla general de utilización del suelo rústico conforme a su destino natural y en el artículo 85.2 permite construcciones relacionadas con el uso agrícola o vinculadas funcionalmente a una obra pública. Pero a continuación legitima, con carácter excepcional, la posibilidad de autorización de edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista riesgo de formación de núcleo de población.

La Ley de 1992 no introdujo novedades notables, permitiendo también la edificación de viviendas familiares aisladas en suelo rústico, previa autorización del órgano autonómico competente.

Finalmente, el artículo 20.1 de la Ley de 1998 establece que los propietarios tendrán derecho a «usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento». La regulación de los concretos usos debía venir establecida por la legislación autonómi-

ca, conforme se establecía en la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001.

Excepcionalmente se admitía la autorización de actuaciones específicas por razón de interés público cuando el suelo no urbanizable no esté especialmente protegido. No se contiene ninguna referencia expresa al uso de edificación aislada destinada a vivienda familiar<sup>19</sup>. Pero, en opinión de Martín REBOLLO no cabe pensar que ha de quedar excluido de raíz tal uso, pues si la Ley había mantenido el régimen jurídico tradicional del suelo no urbanizable también las posibilidades excepcionales de su uso siempre que se contemplan y regulen en la legislación urbanística autonómica.

Ya hemos dicho que el artículo 13 del TRLS-2008 admite la posibilidad de construir viviendas en suelo no urbanizable cuando concurra no sólo un interés público, sino también un interés social. Pero se requiere que ese interés público o social derive bien de la contribución del acto de que se trate a la ordenación y el desarrollo rurales, bien a la estricta necesidad del emplazamiento en el medio rural. Ello obliga a interpretar la regulación autonómica del uso de vivienda en suelo rústico no vinculada a la explotación de los recursos naturales a la luz de la nueva regulación básica, de directa aplicación.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 488/2008, de 3 de octubre, analiza esta cuestión con meridiana claridad, bien es verdad que en referencia a la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 pero en lo que nos interesa la doctrina es trasladable a la regulación del TRLS-2008. El debate se centraba en determinar si es exigible por la Administración correspondiente en el procedimiento para el otorgamiento de la autorización de uso excepcional para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico común que el interesado acredite con la solicitud de dicha autorización la justificación de la necesidad de emplazamiento de mencionada vivienda en suelo rústico y la justificación de las específicas circunstancias de interés público que concurran (en la nueva regulación interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural).

Tras analizar la normativa básica estatal (artículo 20.1 de la Ley 6/1998) y la urbanística autonómica (artículos 23.2, 25 y 26 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León), concluye la Sala que tanto la Ley de Urbanismo de Castilla y León como su reglamento exigen de forma imperativa y a modo de premisa ineludible que junto con la solicitud de autorización excepcional se acompañe documentación que acredite en el presente caso la justificación de la necesidad de emplazamiento de mencionada vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico común y que también acredite o justifique las específicas circunstancias de interés público que aconsejen el otorgamiento de dicho uso excepcional de vivienda

unifamiliar aislada. Y la acreditación de sendos extremos en el procedimiento para la autorización de usos excepcionales lo es a modo de premisa para cualquiera que sea el uso excepcional en suelo rústico cuya autorización se solicite, y por ello también, sin excepción, cuando la autorización lo sea para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada.

Añade, y esto es lo que ahora importa más, que el artículo 20.1 de la LRSV también exige circunstancias de interés público para poder autorizar actuaciones específicas en suelo no urbanizable. *«Y por otro lado, este criterio es el que mejor se corresponde igualmente con la verdadera naturaleza y destino del suelo rústico común, toda vez que la ubicación de usos residenciales aunque lo sea mediante una vivienda unifamiliar aislada, debe en principio situarse en suelo urbano o urbanizable y no en suelo rústico por cuanto que no es el suelo rústico o no urbanizable el lugar más adecuado para emplazar viviendas... Por ello considera la Sala (y también así lo dice la sentencia de instancia) que no basta para conceder la autorización de uso excepcional relativa a la construcción de vivienda unifamiliar que no se produzca riesgo de formar un nuevo núcleo de población, ya que a nadie se le escapa que la reiterada construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico común aunque no formen núcleo de población podría contribuir a degradar seriamente el suelo rústico con pérdida de las características que le son propias, por cuanto que de seguir el criterio de la parte actora, hoy apelada, se podría "manchar" todo el suelo rústico común de infinidad de casas unifamiliares aisladas, que seguramente no formarían núcleo de población, pero que conformarían una situación urbanística totalmente degradante para el suelo rústico que en todo caso pretende evitar la Ley y el Reglamento, citados, de Castilla y León, como así resulta de los términos transcritos de la Exposición de Motivos. Y para evitar esta degradación se exige además para el caso de la construcción de viviendas unifamiliar aislada en suelo rústico así como en todos los demás casos de usos excepcionales la necesidad de justificar ese emplazamiento y de acreditar las circunstancias de interés público que aconsejen autorizar ese uso en suelo rústico común, y todo ello a fin de evitar situaciones indeseables y contrarias a la finalidad y espíritu de la normativa urbanística de "sembrar y plantar" viviendas unifamiliares aisladas en el suelo rústico común».*

Esta misma doctrina es aplicable en el momento actual, donde la regulación autonómica puede establecer más severas normas de preservación y protección del suelo no urbanizable, pero no desconocer los mínimos establecidos en la legislación estatal con carácter básico. De ahí que la legislación urbanística no pueda eximir del requisito de acreditación de una regulación de interés público o social en la actuación edificatoria no vinculada a la explotación racional de los recursos naturales, por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural. Y, en todo

caso, si se trata de normativa anterior al TRLS-2008 el meritado condicionante será de aplicación directa.

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, admite ambas posibilidades. Por un lado, admite la construcción de viviendas unifamiliares aisladas cuando estén vinculadas a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos, tanto en suelo no urbanizable no protegido (artículo 52.1.B.b)) como en suelo protegido cuando sea compatible aquel uso con el régimen de protección (artículo 52.2). Y, por otro lado, el apartado C) del artículo 52.1 permite incluir dentro de las actuaciones de interés público las viviendas unifamiliares no vinculadas. Es decir, el uso excepcional contemplado en el artículo 13.1 inciso segundo del TRLS-2008.

En la Sentencia núm. 3123/2011, de 14 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), se corrobora esta interpretación:

*«Afirma la apelante que el proyecto de actuación y la consiguiente licencia de obras se adecuaban a las previsiones de la citada Ley 7/2002 para esa clase de suelo, cuyo régimen se caracteriza hoy, según el artículo 12 de la Ley de Suelo [Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (RCL 2008, 1260)], por su preservación por la ordenación territorial y urbanística respecto de su transformación mediante la urbanización. Se limita así en gran medida la realización de obras e instalaciones distintas de las que guardan relación con el destino rústico de la tierra, como son las previstas por el artículo 52.1.A) [en relación con el artículo 50.B.a)] de la Ley 7/2002, es decir, los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados los terrenos, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios, técnicas e instalaciones adecuados y ordinarios que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino ni de las características de la explotación. Por razón de esa misma conexión, el artículo 52.1.b) de la Ley 7/2002 permite también en este suelo las segregaciones o construcciones que estando expresamente permitidas por el plan general de ordenación urbanística o plan especial de desarrollo, sean consecuencia del normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas o de la necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada. Pero fuera de este marco, conectado con el destino ordinario o común de este suelo, la Ley 7/2002, más concretamente, su artículo 52.1.C), sólo autoriza en él "actuaciones de interés público..." y "...previa aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación..."».*

Más precisamente, el citado precepto somete tales actuaciones a licencia municipal "...previa aproba-

*ción, cuando se trate de actos que tenga por objeto viviendas unifamiliares aisladas, del correspondiente proyecto de actuación por el procedimiento descrito los artículos 42 y 43 de la presente ley para las actuaciones de interés público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable..."».*

Como regla general, la Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico de Illes Balears, determina que el suelo rústico únicamente podrá destinarse a actividades relacionadas con el uso y la explotación racional de los recursos naturales y la ejecución, el uso y el mantenimiento de infraestructuras públicas. No obstante, puede autorizarse, en determinadas condiciones, actividades relacionadas con el uso de vivienda unifamiliar o declarada de interés general, que habrán de desarrollarse, en su caso, en edificios o instalaciones de carácter aislado (artículo 3).

Del precepto citado parece deducirse que son actividades distintas la de vivienda unifamiliar y otras declaradas de interés general. Conclusión que también parece desprenderse del artículo 19.2, que considera usos condicionados el de vivienda unifamiliar y los vinculados a actividades declaradas de interés general.

Sin embargo, también la vivienda unifamiliar ha de contar con declaración de interés general cuando no esté vinculada a la explotación de los recursos naturales. Dispone el artículo 22.2 que:

*«Sólo tendrán el carácter de edificios e instalaciones vinculados a las actividades señaladas en el punto 1.a) del artículo 21 de esta ley los necesarios para el desarrollo de las actividades agrarias o de conservación y defensa del medio natural, en los términos que reglamentariamente se establezcan. En el resto de los casos deberá acudirse a la declaración de interés general de la actividad que, cuando suponga el uso de la vivienda unifamiliar, deberá someterse a los mismos trámites y cumplir idénticas condiciones que las determinadas por esta ley para las actividades vinculadas al uso de vivienda unifamiliar.»*

Completa la regulación de la actividad relacionada con el uso de vivienda unifamiliar el artículo 25:

*«1. Las actividades relacionadas con el uso de vivienda unifamiliar sólo podrán efectuarse en las zonas en que tal uso no esté declarado prohibido por los instrumentos de planeamiento general y con las condiciones que en ellos se establezcan. Cuando estas actividades se efectúen en edificaciones existentes se sujetarán a lo dispuesto, con carácter general, para este tipo de actuaciones.»*

*2. Cuando estas actividades supongan la construcción de una nueva vivienda, sólo podrá resultar una vivienda unifamiliar por parcela, que deberá tener la superficie determinada por el instrumento de planeamiento general que, para los terrenos califica-*

*dos como suelo rústico común, deberá ser superior o igual a 14.000 m<sup>2</sup>.»*

En la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León, las construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada y que no formen núcleo de población se contemplan como un uso excepcional (artículo 23.2.e). Al igual que las construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación racional de los recursos naturales (epígrafe a)]. No creemos que exista ningún inconveniente para sostener que aquéllas son viviendas no vinculadas a la explotación de los recursos naturales y que en el epígrafe a] el término construcción permite entender incluidas también las viviendas vinculadas a ese uso común del suelo rústico.

Por otra parte, el uso de vivienda se ve circunscrito al suelo rústico común (artículo 59 del Decreto 22/2004), al de asentamiento irregular (artículo 61 del Decreto 22/2004) y al de asentamiento tradicional (artículo 61.bis del Decreto 22/2004), en este último caso cuando así lo contemple el planeamiento. En estos casos constituye un uso autorizable, bien por la Comunidad Autónoma bien por el propio municipio (en los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a la Ley 5/ 1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León). En el resto de las categorías de suelo rústico constituye un uso prohibido.

La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana, también contempla el uso para vivienda con un doble carácter. Por un lado como vivienda rural vinculada a la explotación agrícola y, por otro, como vivienda unifamiliar aislada, desvinculada del uso agrícola. También la contempla en los asentamientos rurales tradicionales e históricos existentes.

La vivienda aislada y familiar, no vinculada a la explotación de los recursos naturales, debe estar contemplada en los planes urbanísticos o territoriales, atendiendo a la aptitud del territorio para albergarlo y a su compatibilidad con los valores propios del suelo (artículo 21). Este mismo precepto exige los siguientes requisitos para construir una vivienda aislada y familiar:

- a) Las construcciones se situarán en zonas y bajo las condiciones expresas y justificadamente previstas en el planeamiento territorial o urbanístico.
- b) Se permitirá edificar en fincas legalmente parceladas que, tanto en la forma como en la superficie, abarquen la mínima exigible según el planeamiento que en ningún caso será inferior a una hectárea por vivienda.
- c) La superficie ocupada por la edificación no excederá nunca del dos por ciento de la finca rústica; el resto de ella habrá de estar y mantenerse con sus características naturales propias. No obstante, el plan podrá permitir servicios complemen-



tarios de la vivienda familiar, sin obra de fábrica sobre rasante natural, cuya superficie no exceda a la ocupada por la edificación.

- d) Se exigirá previsión suficiente del abastecimiento de agua potable y completa evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales. El coste que pudiera implicar la extensión de las redes de estos u otros servicios correrá a cargo del propietario de la vivienda aislada y familiar.
- e) La edificación estará situada fuera de los cursos naturales de escorrentías y se respetarán las masas de arbolado existente y su topografía.
- f) La construcción no formará núcleo de población conforme lo establecido en el plan general correspondiente.

Requisitos a los que han de añadirse los del artículo 13 del TRLS-2008 señalados ut supra.

En cuanto a las viviendas rurales vinculadas a la explotación agrícola, son aplicables los mismos requisitos anteriores, si bien puede eximirse del cumplimiento estricto por exigencias de la actividad agraria.

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid, que contempla una única categoría de suelo no urbanizable, denominado de protección, vincula la edificación de vivienda como accesoria de los usos y actividades de carácter agrícola, forestal, cinegético o análogos (artículo 29.3.a)]. No obstante, también admite la rehabilitación para su conservación con destino residencial y hostelero de edificios de valor arquitectónico, aun cuando se encontraran en situación de fuera de ordenación, pudiendo excepcionalmente incluir las obras de ampliación indispensables para el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad. Este último supuesto ha

de considerarse como una concreción de los motivos de interés público o social.

Aunque el artículo 28.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco, declara el suelo no urbanizable como no idóneo para servir de soporte a actos, usos o actividades de contenido o fin urbanístico de clase alguna, prohibiendo específicamente la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda, admite una excepción al permitir dicho uso de vivienda cuando se encuentre ligada funcional y permanentemente a una explotación económica, hortícola o ganadera para residencia del titular y gestor de la explotación, así como de su unidad familiar.

La rotunda declaración del apartado 1.a] impide la posibilidad de consideración de la vivienda como un uso de interés público o social, al margen del supuesto de vinculación a la explotación de los recursos naturales.

La legislación asturiana (Decreto Legislativo 1/2004) establece como regla general la prohibición de edificación de viviendas fuera de los núcleos rurales (artículo 124). No obstante, este mismo precepto contempla tres excepciones:

- a) Edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar, en lugares en que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población, en aquellas zonas del suelo no urbanizable de interés en que el planeamiento los establezca expresamente para permitir el mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano.
- b) Obras de mantenimiento de las construcciones existentes y, de forma excepcional, de ampliación, cuando se trate de viviendas integradas en la explotación agraria o ganadera que constituya la ocupación principal de sus habitantes, y en tanto no desaparezca dicha explotación; siempre que no se trate de construcciones que el planeamiento califique expresamente como fuera de ordenación.
- c) Construcción de una vivienda nueva, a no más de quince metros de las preexistentes, en los conjuntos compuestos por una o más viviendas y una explotación agraria que se definan como quinta-tradición asturiana.

Por tanto, la norma asturiana contempla la construcción de nuevas viviendas o el mantenimiento y, en su caso, ampliación de viviendas vinculadas a la explotación de los recursos naturales. Cuando dicha vinculación no existe, el interés público o social requerido por el artículo 13.1 del TRLS-2008 se anuda al mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano (por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales).

La regulación del uso para vivienda en la Ley 2/2001 de Cantabria es idéntica para el suelo rústico de protección ordinaria y para el suelo rústico de protección especial, con la única diferencia que en este último las obras de construcción siempre tienen carácter excepcional. En ambos casos se admite la edificación de viviendas siempre que estén vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal o análoga (artículos 112.3.a) y 113.1.a)).

Y permite también la realización de obras de reestructuración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes, que no estén fuera de ordenación, para ser destinadas a los usos autorizados en este artículo, así como a uso residencial, cultural, actividad artesanal, de ocio o turismo rural, siempre que estén incluidas en un Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico elaborado por el Ayuntamiento que incluya las edificaciones existentes con características arquitectónicas, tipológicas y constructivas propias de una edificación rural del entorno y una superficie construida no inferior a cincuenta metros cuadrados (artículos 112.3.f) y 113.1.g)).

El uso de vivienda en el suelo no urbanizable se contempla en el Decreto Legislativo 1/2010 de Cataluña desde una doble perspectiva. Por una parte, como ya hemos citado, el artículo 47.3 permite:

- a) Reconstruir y rehabilitar las masías y las casas rurales que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, ambientales, paisajísticas o sociales.
- b) Reconstruir y rehabilitar otras construcciones anteriores a la entrada en vigor del primer instrumento de planeamiento urbanístico general en cada municipio y que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas o históricas.
- c) Rehabilitar las construcciones rurales en desuso para corregir el impacto ambiental o paisajístico negativo.

Entendemos que en todos estos casos concurre un interés público o social que justifica la autorización de facultades edificatorias y que contribuye a la ordenación y el desarrollo rurales.

De otro lado, el apartado sexto del mismo artículo autoriza nuevas construcciones en los siguientes casos:

- a) Las construcciones y las dependencias propias de una actividad agrícola, ganadera, de explotación de recursos naturales o, en general, rústica. Entre las construcciones propias de una explotación de recursos naturales procedentes de actividades extractivas, se incluyen las instalaciones destinadas al primer tratamiento y a la selección de estos recursos, siempre que estas actividades de selec-

ción produzcan un impacto ambiental menor si se llevan a cabo en el lugar de origen.

- b) Las construcciones destinadas en vivienda familiar o al alojamiento de personas trabajadoras temporeras que estén directa y justificadamente asociadas a una de las actividades de explotación a que hace referencia la letra a.

En ambos casos se trata de edificaciones vinculadas al uso primario de los terrenos (explotación de los recursos naturales), por lo que ninguna dificultad existe para su admisión.

La regulación de la vivienda en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Aragón es bastante completa, pero la admite únicamente en el suelo no urbanizable genérico, distinguiendo:

A) Usos que requieren licencia únicamente:

- a) Vivienda vinculada a las explotaciones agrarias, cuando las personas deban permanecer permanentemente en la explotación (artículo 30.1.a)).
- b) Vivienda vinculada a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, cuando las personas deban permanecer permanentemente en el lugar de la construcción o instalación (artículo 30.1.b)).
- c) Vivienda unifamiliar aislada en lugares en los que no exista posibilidad de formación de núcleo de población, cuando lo autorice expresamente el plan general (artículo 30.2).

B) Usos que requieren autorización especial y licencia urbanística:

- a) Vivienda vinculada a las construcciones e instalaciones destinadas a explotaciones de los recursos naturales o relacionadas con la protección del medio ambiente (artículo 31.a)).

La legislación castellano-manchega (Decreto Legislativo 1/2010) contempla la edificación de vivienda unifamiliar aislada en áreas territoriales donde no exista riesgo de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico. Este uso está condicionado a que se halle expresamente permitido por el planeamiento territorial y urbanístico, pero no está sujeto a calificación urbanística previa. En el suelo rústico de especial protección se requiere además que la previsión por el planeamiento lo sea para la mejor conservación de las características y valores determinantes del régimen de especial protección o para el uso o disfrutes públicos compatibles con unas y otros.

Sin embargo, en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, sí sujeta a calificación urbanística, atributiva del aprovechamiento edificatorio, el uso de vivienda unifamiliar, ya que el artículo 18.2.2 excluye dicho uso de los actos que estando expresamente permitidos por el planeamiento son autorizables sin necesidad de calificación urbanística. De modo que ha de considerarse incluido en el apartado tercero del artículo 18.

Así lo corrobora el artículo 23.g], que establece que el suelo no urbanizable común podrá ser calificado para la legitimación de la ejecución de obras, construcciones o instalaciones destinadas al desarrollo de actividades y usos que, siendo compatibles con el medio rural, tenga por objeto la vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista la posibilidad de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico.

La legislación murciana (Decreto Legislativo 1/2005) tan solo contempla el uso de vivienda unifamiliar aislada en suelo de protegido por el planeamiento y en suelo inadecuado para el desarrollo urbano con carácter excepcional y vinculado a la actividad productiva de la explotación. Será autorizada mediante licencia.

El artículo 52 de la Ley 5/2006 de La Rioja califica de autorizable las construcciones residenciales aisladas destinadas a vivienda unifamiliar autónoma, o a vivienda unifamiliar vinculada a las explotaciones relacionadas o vinculadas a la utilización racional de los recursos vivos. La primera de ellas, autónomas, está prohibida en suelo no urbanizable especial y en el suelo no urbanizable común deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Que no exista riesgo de formación de núcleo de población.
- b) Que no se encuentre a una distancia inferior a 150 metros de otra edificación cualquiera que sea su uso.
- c) Que la parcela sobre la que se vaya a construir no sea inferior a cinco mil metros cuadrados en suelos de regadío o a veinte mil metros cuadrados en suelos de secano.

La Ley Foral 35/2002 permite autorizar nuevas viviendas en el suelo urbanizable de preservación, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Ser viviendas unifamiliares aisladas.
- b) Estar destinadas a residencia habitual y permanente de su titular.
- c) Han de emplazarse en las condiciones y áreas geográficas que se determinen reglamentariamente o por los instrumentos de ordenación territorial.

- d) Este uso debe estar expresamente previsto en el planeamiento municipal.
- e) Construirse sobre la parcela mínima determinada, de la que un determinado porcentaje, no inferior al 50 por 100, deberá destinarse a la explotación racional de los recursos naturales.

La Ley 9/2002 gallega permite las construcciones destinadas a usos residenciales (viviendas) vinculadas a la explotación agrícola o ganadera en determinadas categorías de suelo rústico. Constituye un uso autorizable en las siguientes categorías:

1. Suelos rústicos de protección ordinaria (artículo 36).
2. Suelos rústicos de especial protección agropecuaria, forestal o de infraestructuras (artículo 37).

Constituye un uso prohibido en las siguientes categorías:

1. Suelos rústicos de protección de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural (artículo 38).
2. Suelos rústicos de especial protección de espacios naturales (artículo 39).

Por otra parte, se permitirán en cualquier categoría de suelo rústico la rehabilitación de las edificaciones existentes de carácter tradicional o de singular valor arquitectónico, previa autorización autonómica. Estas edificaciones podrán ser destinadas a usos residenciales, a actividades turísticas y artesanales o a equipamientos de interés público. Incluso podrá permitirse la ampliación de su volumen hasta un 10 por 100 del originario, previa autorización autonómica también.

El Decreto Legislativo 1/2000 de Canarias prohíbe en el suelo protegido por sus valores económicos y suelo protegido por las formas tradicionales de poblamiento rural las nuevas construcciones destinadas a viviendas o habitación o a la implantación de uso residencial (artículo 63.2.c)).

El artículo 66.7 delimita el uso residencial admitido en el suelo rústico en el apartado primero de ese mismo artículo, precisando que «comprenderá las construcciones e instalaciones fijas, móviles o desmontables destinadas a vivienda unifamiliar, que deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) *Situarse en terrenos calificados como asentamientos rurales o agrícolas, salvo las excepciones que se establezcan reglamentariamente para posibilitar la adecuada vigilancia en los Espacios Naturales Protegidos o de instalaciones legitimadas mediante Proyectos de Actuación Territorial.*

*Cuando se trate de viviendas situadas en asentamientos agrícolas, estar directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas efectivas. Su primera ocupación sólo será posible previa acreditación de la puesta en explotación agrícola de los correspondientes terrenos o de la acreditación del mantenimiento de la actividad agraria de la finca.*

*b) Constituir la finca que les otorgue soporte, una unidad apta para la edificación, quedando en su integridad vinculada legalmente a la vivienda autorizada».*

Y el apartado octavo autoriza además, con carácter general y en las condiciones determinadas reglamentariamente y precisadas por el planeamiento, los siguientes actos:

*«a) La rehabilitación para su conservación, o la reconstrucción en los términos y condiciones previstos en la letra c) del artículo 44.4 de este Texto Refundido, incluso con destino residencial, de edificios de valor etnográfico o arquitectónico, aun cuando se encontraren en situación de fuera de ordenación, pudiendo excepcionalmente incluir obras de ampliación indispensables para el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad. Requerirán la prestación de garantía por importe del quince por ciento del coste total de las obras previstas.*

*b) La reconstrucción, mediante Proyecto de Actuación Territorial, de edificios en situación de fuera de ordenación que resulten afectados por una obra pública.»*

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

ALLI ARANGUREN, J. C. et al., *Estudio sistemático del texto refundido de la Ley de suelo: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Dykinson, Madrid, 2008.

CANTÓ LÓPEZ, M. T., *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*, Iustel, Madrid, 2007.

González Pérez, J. (dir.) et al., *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y ordenación del territorio*, 4.ª edición, Thomson-Aranzadi, 2007.

GUTIÉRREZ COLOMINA V., CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. et al., *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki y LAZCANO BROTONS, Íñigo, «Una introducción general sobre la Ley vasca del Suelo y Urbanismo, Ley 2/2006, de 30 de

junio», *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, núm.14/2006.

PAREJO ALFONSO, L. J. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios a la Ley de Suelo*, con estudio preliminar de Marcos Vaquer Caballería, Iustel, Madrid, 2007.

RUIZ ARNAIZ, G., *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*, LA LEY, Madrid, 2006.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.) et al., *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, La Ley–El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.) et al., *Derecho urbanístico de Extremadura*, El Consultor de los Ayuntamientos–Junta de Extremadura, 2004.

SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho urbanístico. Manual para técnicos y juristas*, 5.ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2001.

## NOTAS

- 1 Terrenos pertenecientes al medio rural que no resultan idóneos o necesarios para la transformación urbanística o en los que concurren valores que los hacen merecedores de protección.
- 2 GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y ordenación del territorio*, 4.ª edición, Thomson-Aranzadi, 2007, pág. 205.
- 3 LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki y LAZCANO BROTONS, Íñigo, «Una introducción general sobre la Ley vasca del Suelo y Urbanismo, Ley 2/2006, de 30 de junio», *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, núm.14/2006.
- 4 GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *op. cit.*, pág. 205.
- 5 Con este título apareció publicado un artículo en la edición de *El País* de 30 de mayo de 2012.
- 6 Así figura en un documento de reforma de la legislación urbanística enviado a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para alegaciones.
- 7 También en este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) de 12 mayo 2011.
- 8 La última memoria de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo relata la dificultad para ejecutar las sentencias de demolición y cómo en algunas zonas hay un conflicto social por el tema. Y la Fiscalía de Cádiz resalta la existencia de «verdaderos grupos de presión para la regularización de viviendas ilegales, evitándose con ello las precedentes demoliciones».
- 9 Afirman Luciano PAREJO ALFONSO y Gerardo ROGER FERNÁNDEZ (*Comentarios a la Ley de Suelo*, con estudio preliminar de Marcos Vaquer Caballería, Iustel, Madrid, 2007) que «Aunque, como es lógico, la determinación del destino urbanístico de los terrenos, de las diferentes superficies de suelo, es cuestión de la ordenación territorial y urbanística, la diferenciación de las dos situaciones básicas a que se refiere el artículo 12, permite complementar las condiciones básicas de igualdad del estatuto de la propiedad del suelo con las bases del régimen objetivo del suelo en la única situación —la rural— en la que son precisas por imperativo medioambiental; bases, que no van más allá de las tradicionales, pero que aseguran en todo caso la utilización del suelo de conformidad con la obligada preservación de los valores que en él estén presentes, bien con la conservación del carácter del medio rural al que pertenece».
- 10 SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.) et al., *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, La Ley–El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009, pág. 301.
- 11 PAREJO ALFONSO, L. J. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios a la Ley de Suelo*, con estudio preliminar de Marcos Vaquer Caballería, Iustel, Madrid, 2007, pág. 179.
- 12 PAREJO ALFONSO, L. J. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *op. cit.*, págs. 180-181.
- 13 GUTIÉRREZ COLOMINA, V., CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. et al., *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pág. 418.
- 14 PAREJO ALFONSO, L. J. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *op. cit.*, pág. 175.
- 15 Piénsese por ejemplo en la construcción de un pozo de sondeo para extraer agua destinada al riego de la finca rústica (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1982).
- 16 GUTIÉRREZ COLOMINA, V., CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. et al., *op. cit.*
- 17 El artículo 15 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, dispone que se clasificarán como suelo rústico los terrenos que no se clasifiquen como suelo urbano o no urbanizable.
- 18 RUIZ ARNAIZ, G., *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*, LA LEY, Madrid, 2006, pág. 454.
- 19 CANTÓ LÓPEZ, M. T., *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*, Iustel, Madrid, 2007, pág. 61.