

La autorización de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico en Andalucía



INSTITUTO
CLAVERO
ARÉVALO

Antonio José Sánchez Sáez
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

JORNADA SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA
18 de septiembre de 2025

El fracaso de la LOUA

- Prohibición absoluta de la LOUA (2002) → fracaso práctico (las AIP de los arts. 42 y 43 de la LOUA no contemplaban estos usos residenciales)
- Más de 300.000 edificaciones ilegales en suelo rústico andaluz
- Todo conspiraba a favor de mantener esa prohibición

La LISTA como solución pragmática

- La LISTA permite autorizar viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico, sin vinculación a explotación económica
- Nuestro pasado en el campo: cortijos y casas de labor no afeaban el paisaje y ahora tampoco, con dimensiones razonables.
- Otras razones para su permisión:
 - desuso de actividades agropecuarias;
 - cambio en la opción residencial de muchos habitantes de las ciudades (demanda social, como primera vivienda, aunque también viviendas de segunda residencia).
- La nueva normativa iguala a Andalucía con la mayoría de las CC.AA.
- Y hay [margen constitucional](#) para esta decisión

Marco comparado (otras CC.AA.)

- **Primer modelo: autorización condicionada a que el planeamiento lo permita expresamente**, con requisitos de no formación de núcleo de población (no casa a menos de 150 metros de otra), de parcela mínima (1 ha. o 1,4 has.) y de disponibilidad de servicios, y con autorización municipal. Asturias, Baleares, Madrid, Navarra. A veces se requiere calificación urbanística
- El silencio ante la solicitud de licencia debería ser negativo (Madrid o La Rioja, mal, pues art. 11.4 TRLS dice silencio negativo obras de nueva planta)
- Caso singular: En Navarra, dos viviendas si hasta tercer grado de consanguinidad
- **Segundo modelo: basta que el planeamiento no lo prohíba expresamente**. Extremadura, Aragón, Cantabria, La Rioja (2 has. mínimo y con licencia autonómica e informe municipal, al contrario que Andalucía), Comunidad Valenciana (1 ha.). Caso curioso el cántabro: sí, pero a menos de 100 metros del suelo urbano
- Tendencia general: flexibilidad creciente

Competencias y jurisprudencia

- El TRLS 2015: habilita a las CC.AA. a regular usos residenciales excepcionales:

Art. 13.1, párr. 3º: “Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de **interés público o social (y de ahí los requisitos que impone la LISTA y su Reglamento para su autorización)**, que contribuyan a la ordenación y el **desarrollo** rurales (beneficios para el campo), o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

- Así lo proclaman otros tribunales: STSJ de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 2 de febrero de 2001, JUR\2001\160307, ponente D. Dmitry T. Berberoff Ayuda, Fdto. Jco. 5º:

“Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en este artículo, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en los que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población.”.

- Y tb los Fdtos. Jcos. 2º y 4º de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 15 de octubre de 1997, RJ\1997\7492, ponente D. Juan Manuel Sanz Bayón.

«estamos en presencia de una simple autorización para poder construir en una zona de suelo no urbanizable, y tal autorización de competencia supralocal **se ha de limitar a comprobar la existencia o no de los criterios o requisitos exigidos en la normativa de planeamiento local** para ello y si concurren todos ellos, necesariamente y en virtud del principio de legalidad ha de ser otorgada la correspondiente autorización, que no olvidemos que constituye sólo el primer paso y necesario, **antes de solicitar la correspondiente licencia municipal de edificación**»

- Es un interés público y social la demanda de estas viviendas, en una sociedad estresada.

Necesidad de doble autorización

- Toda construcción en suelo no urbanizable de vivienda unifamiliar aislada requiere doble autorización (STS de 3 de noviembre de 1999, Sala 3ª, Sección 5ª, RJ 1999\8480, ponente D. Juan Manuel Sanz Bayón)
 - Autonómica: vela por el interés supralocal de que no se forme un núcleo de población nuevo
 - Municipal: si es o no conforme a las determinaciones urbanísticas la construcción de dicha casa, y en qué condiciones
- **La LISTA tiene una triple autorización:** la autorización previa municipal de calificación del suelo, que puede incluir un informe previo vinculante de la Consejería de Fomento y Vivienda (no es preceptivo aunque se diga, porque depende de que el Ayuntamiento lo pida o no – art. 22.3, párr. 3º LISTA), y luego la licencia de obras municipal.
- ¿Qué pasaría si el ayuntamiento no lo pide y la Consejería sí lo cree necesario: art. 44 LJCA y art. 60 LRBRL?

¿Qué no es vivienda unifamiliar aislada no vinculada?

- **No lo son residencias de usos ordinarios del suelo rústico** como los alojamientos de temporeros o las residencias para vigilancia y gestión de la actividad agropecuaria (art. 21)
- No son tampoco otras construcciones que suponen un **uso extraordinario** (art. [22.2, párr. 1º](#)), es decir, equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo.
- Sólo son las residencias del art. 22.2, párr. 2º, también un uso extraordinario, pero cualificado como residencial aislado y no vinculada.

Condiciones previas

- **Art. 20 (Para usos en suelo rústico)**
 - Compatibles con la OT, urbanística, legislación sectorial y planeamiento urbano sobre suelo rústico.
Ojo, porque si el planeamiento lo prohíbe, no se pueden instalar («podrán autorizarse »)
 - No inducir a la formación de nuevos asentamientos
 - El edificio debe quedar vinculado a su uso (residencial) y adecuarse al entorno rural e integrarse en su paisaje: ver art. 26 e) y g) del Reglamento: fachadas, cubiertas, materiales, no muros ciegos, etc.

Condiciones previas

- **Condiciones para construcciones que supongan usos extraordinarios en suelo rústico (art. 22.1)**
 - Usos y actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural, o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano.
 - No expresamente prohibidas por la legislación o la OT o urbanística
 - Que respeten el régimen de protección aplicable
 - Que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos
 - Que no impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo

Condiciones previas

- **Requisitos propios de las viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico no vinculadas (art. 31 Reglamento):**
 - debe construirse en una parcela que tenga una cabida mínima de 2,5 has.;
 - la casa podrá tener 2 plantas como máximo;
 - un máximo del 1% de la superficie de la finca puede estar destinado a vivienda;
 - la casa debe caber completa en un radio de 50 metros;
 - debe construirse a un mínimo de 25 metros del lindero más cercano;
 - a 100 metros mínimo de otra casa;
 - no en zona inundable;
 - debe permitir los usos ordinarios en la finca (y permitir la construcción de edificaciones que den servicio a esos usos) y en las vecinas;
 - los suministros deberán realizarse mediante autoconsumo (excepcionalmente por red, si no hay que hacer obras de extensión de la red, solo de acometida, y previa autorización);
 - la casa deberá mantener, en lo esencial, el arbolado, la topografía y las condiciones naturales del terreno;
 - si se hacen desmontes o terraplenes, deben ocupar un máximo del 30% de la superficie de la casa.
 - tendrá las condiciones tipológicas de una vivienda unifamiliar aislada.

Otros problemas

- Problema jurídico de la cola (JGB)
- Echamos en falta otros requisitos reglados (ambientales y paisajísticos)
- Pero en general, bien diseñado

Procedimiento administrativo (art. 32 y ss. del Reglamento)

- 1. Autorización municipal previa de cualificación de los terrenos (o de uso extraordinario del suelo rústico), que autoriza la implantación de una vivienda no vinculada:
 - solicitud por el propietario o el promotor al ayuntamiento, acompañada del proyecto de actuación ([art. 33 del Reglamento](#), extensísimo y a realizar por un arquitecto + jurista como mínimo). Examina las condiciones de distancias y requisitos de la vivienda, antes mencionados.
 - Informes técnico y jurídico municipales.
 - Admisión a trámite.
 - El proyecto de actuación se somete a información pública por plazo no inferior a un mes. Simultáneamente y por mismo plazo, trámite de audiencia a las Administraciones públicas con intereses públicos afectados y a los propietarios colindantes.
 - **Si, a juicio del ayuntamiento, la construcción tuviera incidencia supralocal, se solicitará a la Consejería el informe preceptivo y vinculante**, que habrá de emitirse en el plazo de 2 meses, con silencio negativo (puede proponer medidas correctoras, preventivas o compensatorias). Se pronuncia sobre si hay riesgo o no de formación de nuevo asentamiento y sobre su compatibilidad con la OT.
 - El plazo de resolución municipal es de 6 meses, con silencio negativo.
 - El plazo de cualificación es ilimitado (art. 34.1 del Reglamento). Si cesa el uso residencial por 5 años (o se cambia a otro), caduca y *restitutio in pristinum*

Procedimiento administrativo (art. 32 y ss. del Reglamento)

- **2. Licencia de obras municipal:** una vez concedida la licencia de cualificación, el propietario o promotor tiene un año de máximo para solicitar licencia de obras, acompañada del proyecto de edificación y que versa sobre aspectos exclusivamente urbanísticos. Previamente hay que pagar la prestación compensatoria por el uso extraordinario del suelo rústico, que es el 15% del PEM, afectado al patrimonio municipal del suelo (ya la LOUA lo preveía – art. 52.5-, del 10%, copiado de Extremadura).
- **3. Licencia de ocupación de la vivienda.**
- Se podrá solicitar la tramitación conjunta de la autorización previa y de la licencia de obras, debiendo aportar junto a la solicitud el Proyecto de Actuación y el proyecto de edificación correspondiente.

La no inducción a la formación de nuevos asentamientos

- El POTA y los planes subregionales deben contener los criterios para evitar esos nuevos asentamientos. También los PGOMS (art. 63.3)
- Siempre induce a esa formación la parcelación de una finca (art. 20, b LISTA). Otras presunciones en el art. 24.2 del Reglamento: p. ej., si la finca previamente ha sido segregada de otra mayor.
- **Criterio esencial:** generar demanda de infraestructuras o servicios colectivos, por proximidad con otras viviendas: más de 6 edificaciones residenciales, industriales o terciarias en radio de 200 metros o diez de cualquier uso (art. 24.2, c Reglamento).
- Caminos de más de 3 metros de rodadura.
- Sospecha si el suministro de servicios es, excepcionalmente, mediante acometida.
- Para evitar esos asentamientos cuando hay varias viviendas unifamiliares cercanas, cabe que ayuntamiento o consejería reserven suelo para preservar el suelo rústico (art. 130 LISTA).
- In dubio, pro libertas (*propietas*), ya que es suelo rústico ordinario, sin valores ambientales reseñables (STSJ de Islas Baleares, (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 31 octubre de 1995, RJCA\1995\782, ponente D. Pablo Delfont Maza, Fdto. Jco. 5º).

La no inducción a la formación de nuevos asentamientos

- Se pedirá siempre el informe autonómico si es suelo preservado o especialmente protegido (no si rústico ordinario)
- No podrá ser negativo el Informe por la razón de que ya hay vivienda disponible en el suelo urbano del municipio (STSJ de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 11 de marzo de 2005, JUR\2005\116065, ponente Dña. Ana Rubira Moreno)
- Es una potestad reglada: si el planeamiento municipal o de OT previera los criterios para evitar esos asentamientos, hay que estar a ellos. Y discrecional en caso contrario.

Conclusiones

- La LISTA abre una vía realista y pragmática
- Obedece a una necesidad y demanda ciertas
- El reto: equilibrio entre sostenibilidad y demanda social
- Necesidad de control efectivo para evitar núcleos encubiertos
- Futuro: evolución jurisprudencial TSJ y TS

“Controlar no es siempre prohibir, sino encauzar y orientar”
(Martín Rebollo).

Usos extraordinarios del art. 22.2 LISTA

- **Equipamientos (y su ampliación)**
Se refiere a dotaciones de interés público o colectivo.
 - Ejemplo: construcción de un colegio rural, un centro de salud comarcal, una estación de bomberos, un tanatorio, una universidad agrícola experimental.
 - Ampliación: una escuela de formación agraria que quiere ampliar aulas y talleres; un hospital rural que construye un nuevo pabellón.
- **Usos industriales**
Instalaciones fabriles, logísticas o de transformación.
 - Ejemplo: una almazara para transformación de aceituna, una planta de envasado de agua mineral, una nave de almacenamiento logístico vinculada a la producción agrícola.
- **Usos terciarios (servicios y comercio)**
Actividades económicas de servicios, hostelería, ocio o comercio.
 - Ejemplo: una gasolinera en una carretera rural, un restaurante de carretera, una clínica veterinaria especializada, un centro de jardinería y viveros con venta al público.
- **Usos turísticos**
Actividades relacionadas con el turismo en el medio rural.
 - Ejemplo: un hotel rural, un camping, un complejo de casas rurales, un centro de interpretación de la naturaleza, un parque de aventuras en árboles.
- **Otros que deban implantarse en suelo rústico**
Aquellos que, por su propia naturaleza, no se pueden ubicar en suelo urbano o urbanizable.
 - Ejemplo: una planta solar fotovoltaica, un parque eólico, una planta de compostaje agrícola, un centro de investigación forestal, instalaciones ganaderas intensivas o extensivas.
- **Obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios**
Son los elementos accesorios o indispensables para que las actuaciones anteriores funcionen.
 - Ejemplo: accesos rodados, caminos internos, líneas eléctricas, depósitos de agua, depuradoras, tendidos de fibra óptica, aparcamientos para un complejo turístico.
- En resumen: el artículo abre la puerta a **intervenciones singulares en suelo rústico**

Proyecto de actuación

- El Proyecto de Actuación busca definir con claridad lo que se pretende hacer, sus efectos y cómo se integrará en el entorno, para que la administración lo evalúe.
- **Identificación del promotor**
 - Quién es la persona física o jurídica, entidad o administración pública que promueve la actuación.
- **Descripción detallada de la actuación**, incluyendo al menos:
 - a) Situación, emplazamiento y delimitación de los terrenos objeto de la cualificación.
 - b) Caracterización física y jurídica de los terrenos — aspectos como topografía, trama parcelaria, titularidad, cargas, posibilidades legales, etc.
 - c) Características socioeconómicas de la actuación — qué se va a hacer, por qué, población afectada, demanda, etc.
 - d) Características de las edificaciones, construcciones, obras, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo, incluidas las exteriores necesarias para que la actuación funcione correctamente, y los servicios públicos existentes en el ámbito territorial de incidencia.
 - e) Justificación, fundamentación y definición de su ubicación

Jurisprudencia del TC

- STC 164/2001 y STC 86/2019: margen autonómico para definir usos del suelo.
- **STC 164/201**: la enumeración de valores y fines del art. 9.1 LRSV sólo tiene carácter ejemplificativo» (Fdto. Jco. 14º). Y «La fijación de los concretos usos (forestales, agropecuarios, cinegéticos o de utilización de recursos naturales) para las distintas fincas vendrá establecido por el Estado o las Comunidades Autónomas de acuerdo con el orden constitucional de competencias. En consecuencia, la regulación de usos por una Comunidad Autónoma (materialmente competente) no habrá de limitarse a la fijación de los "límites" de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos del suelo no urbanizable.» (Fdto. Jco. 31º). *Y se permiten otros sus autonómicos en el Fdto. Jco. 32º.*
- Lo mismo había dicho antes el TC en su **STC 61/1997** (Fdto. Jco. 15º, a), cuando aclaró que el Estado puede establecer tipos de suelo, pero no tiene competencia para establecer todos los criterios por los que un suelo se clasificaba de una u otra forma, siendo también ésa una competencia autonómica.
- Y lo mismo declaró el TC en el Fdto. Jco. 5º de su **STC 86/2019**, de 20 de junio, cuando, en relación con el art. 35 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios naturales protegidos de Canarias (que establecía la delimitación y ordenación del suelo rústico de asentamiento), expresa que la competencia de determinación del suelo rústico es autonómica, aunque enmarcada dentro de las directrices de uso del suelo previstas en el art. 13 TRLS de 2015, del Estado, precepto que tolera ese tipo de usos.
- El art. 22.2, párr. 2º LISTA no aparece en la Resolución de 31 de agosto de 2022, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el **Acuerdo de 16 de agosto de 2022**, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 7/2021.
- Y la STC 25/2024 no ha tocado el artículo 22.2 LISTA.