

EL DERECHO A LA VIVIENDA: ASPECTOS GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE SU IMPLANTACIÓN EN EL SUELO RÚSTICO

CUESTIONES PROBLEMÁTICAS DE LAS VIVIENDAS EN SUELO RÚSTICO EN ANDALUCÍA

La vivienda ilegal en suelo rústico.
La utilización del suelo rústico para el uso residencial.

Raúl Tutor Cadenas

Inspector de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Asociación Profesional de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía

18 de septiembre de 2025.

ICA INSTITUTO
CLAURO
ARÉVALO

 ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

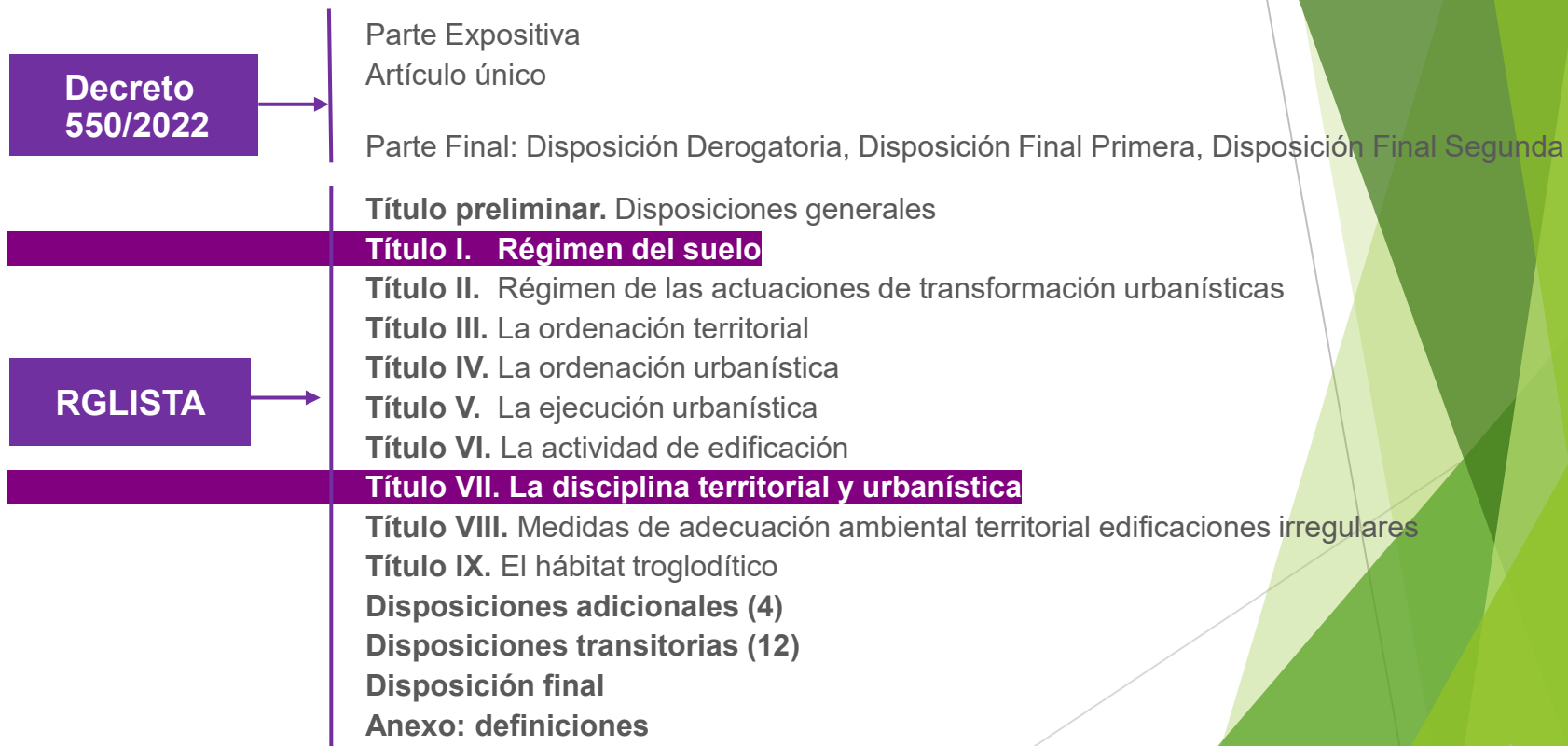
Marco general y finalidad de la ponencia



Estructura de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)

	Título preliminar. Disposiciones generales
	Título I. Régimen del suelo
	Título II. Régimen de las actuaciones de transformación urbanísticas y de actuaciones urbanísticas
	Título III. La ordenación territorial
	Título IV. La ordenación urbanística
LISTA →	Título V. La ejecución urbanística
	Título VI. La actividad de edificación
	Título VII. La disciplina territorial y urbanística
	Título VIII. Medidas de adecuación ambiental territorial de las edificaciones irregulares
	Disposiciones adicionales (9)
	Disposiciones transitorias (8)
	Disposición derogatoria
	Disposiciones finales (6)

Estructura del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la LISTA



Marco general y finalidad de la ponencia

- El suelo rústico constituye una **categoría** esencial en el modelo territorial andaluz, destinada prioritariamente a **preservar** los valores agrarios, ambientales, paisajísticos y culturales.
- La Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), y su Reglamento de desarrollo (RGLISTA), han redefinido el régimen aplicable al suelo rústico, clarificando su función y regulando con precisión las actuaciones admisibles.
- Esta ponencia aborda, a partir del **régimen jurídico del suelo rústico (Título I)**, las **actuaciones irregulares de uso residencial** en esta clase de suelo (**Títulos VII-VIII**).
- Se analizarán las **tipologías**, los **límites legales**, los **instrumentos de control** y las **posibilidades de reconocimiento** de actuaciones irregulares de uso residencial, así como los retos actuales en su aplicación práctica.

“La clasificación y regulación del suelo rústico es uno de los aspectos más sensibles de la ordenación territorial. La presente ponencia tiene como finalidad ofrecer una visión del régimen jurídico vigente, destacando los cambios introducidos por la LISTA y el RGLISTA, con especial atención a las actuaciones de uso residencial no autorizables y sus condicionantes técnicos y jurídicos.”

Marco general y finalidad de la ponencia

- **Determinación 55.1 [D] POTA. Decreto 206/2006, de 28 de noviembre.**

*“La ocupación por **parcelaciones urbanísticas** del **suelo no urbanizable** es un fenómeno contemporáneo que ha alcanzado dimensiones importantes en determinados ámbitos de Andalucía, principalmente en el entorno de los **Centros Regionales**, en las **áreas litorales** y prelitorales y en determinados espacios forestales. Estas actuaciones provocan importantes **alteraciones del orden territorial** de estos espacios y frecuentes **impactos** sobre los **recursos naturales** y el **paisaje**. Por otro lado, la complejidad de las situaciones de hecho creadas por estas parcelaciones **dificulta** notablemente la **acción pública**, lo que lleva, a menudo, a implementar soluciones de carácter local y parcial, sin una suficiente coherencia regional, a lo que, sin duda, constituye una **cuestión** de alcance **regional**.”*

Relevancia del suelo rústico en el sistema de ordenación territorial



Relevancia del suelo rústico en el sistema de ordenación territorial

- El suelo rústico representa más del **90 % del territorio andaluz**, desempeñando una función estructural en la sostenibilidad ecológica, productiva y paisajística de Andalucía.
- No se trata de suelo “residual” o “vacante” para futuros crecimientos urbanos, sino de una **categoría con valor propio**, con objetivos de **preservación, uso racional de los recursos y ordenación del territorio no urbanizable**.
- La LISTA (art. 14) diferencia **suelo rústico preservado, común y especialmente protegido**, consolidando un régimen jurídico orientado a la **funcionalidad territorial, la resiliencia ambiental y la eficiencia en el uso del suelo**.
- Este tipo de suelo es soporte de actividades estratégicas como la **producción agrícola y ganadera, el suministro energético o la infraestructura hidráulica**, y alberga **valores ambientales, patrimoniales y culturales** protegidos.
- Las actuaciones en suelo rústico deben someterse a un escrutinio reforzado en términos de **proporcionalidad, integración territorial y sostenibilidad a largo plazo**.

“Una parte esencial de la transformación del modelo urbanístico andaluz pasa por entender el suelo rústico no como lo que queda al margen del desarrollo urbano, sino como el soporte territorial prioritario de nuestro sistema ambiental y productivo. Su tratamiento normativo debe ser coherente con esta función estructural.”

El suelo rústico: más que un soporte no urbanizable



El suelo rústico: más que un soporte no urbanizable

- El suelo rústico constituye el **lienzo primario del territorio**, sobre el que se configuran los ecosistemas naturales, las redes productivas, los flujos hidrológicos y las dinámicas rurales.
- Su valor no reside en su potencial de transformación, sino en su **capacidad de permanencia, conectividad territorial y resiliencia funcional**.
- Las intervenciones en suelo rústico no pueden entenderse como “excepciones” a lo urbano, sino como **actos de modelado en un sistema que ya posee lógica, estructura y función**.
- La normativa andaluza actual **desactiva la visión residual del suelo rústico**, apostando por una regulación que reconoce su **rol activo en la ordenación del territorio**, articulando desde él los **servicios ecosistémicos, la movilidad interurbana, las infraestructuras básicas y los equilibrios territoriales**.
- Cada actuación sobre suelo rústico debe evaluarse como una **incisión irreversible sobre un sistema coherente**, y no como una mera localización disponible.

“Imaginar el suelo rústico como un vacío a rellenar con usos excepcionales es un error. Es, en realidad, un sistema completo. La intervención sobre él es un acto de alta intensidad territorial que exige cautela, visión estratégica y comprensión de sus lógicas internas.”

Visión proactiva del suelo rústico en Andalucía



Visión proactiva del suelo rústico en Andalucía

¿Por qué actuar en suelo rústico desde la ordenación urbanística y territorial?

- **Cambio de paradigma:** El suelo rústico deja de concebirse solo como un suelo de reserva o pasivo. La legislación actual impulsa una **visión activa del territorio rural**, incorporando estrategias de desarrollo sostenible, aprovechamiento responsable y gobernanza territorial.
- **Función territorial y ambiental esencial:** El Título I de la LISTA y del RGLISTA reconoce al suelo rústico como un **recurso estratégico limitado**, con funciones **productivas, ecológicas, paisajísticas y culturales**, que exige planificación desde el interés general.
- **Instrumentos para intervenir con finalidad pública:**
 - La clasificación del suelo rústico (LISTA, art. 14) distingue entre categorías funcionales, permitiendo **adaptar el régimen de usos al valor ambiental, productivo o estratégico de cada ámbito**.
 - Se posibilita la **implantación de usos ordinarios y extraordinarios**, sujetos a control, evaluación y compatibilidad con los valores del territorio (arts. 20 a 24 RGLISTA).

Visión proactiva del Suelo Rústico en Andalucía



Visión proactiva del Suelo Rústico en Andalucía

- **Sostenibilidad y transición territorial:**

- La actuación sobre el suelo rústico **no persigue su urbanización**, sino su integración sostenible en las políticas públicas, especialmente en relación con:
 - Energías renovables.
 - Vivienda vinculada y alojamientos turísticos singulares.
 - Actividades agroindustriales compatibles.
 - Regeneración paisajística y conservación del patrimonio natural.

- **Una política pública activa:** El enfoque actual promueve una **planificación rural proactiva**, basada en la articulación entre suelo urbano y rústico, evitando la dispersión urbana, reduciendo el impacto ambiental y **reforzando la resiliencia territorial** frente al cambio climático.

Requisitos generales de toda actuación sobre suelo rústico

◆ Toda actuación sobre suelo rústico (ya consista en **segregaciones, edificaciones, construcciones, obras, instalaciones, infraestructuras o usos del suelo**) deberá cumplir **tres condiciones esenciales acumulativas, con carácter previo e independiente** de su consideración como actuación **ordinaria o extraordinaria**.

Nota:

*Estas tres condiciones se aplican a **todas las actuaciones en suelo rústico**, sean ordinarias o extraordinarias, y deben **verificarse expresamente** en el procedimiento previo a su autorización.*

Requisitos generales de toda actuación sobre suelo rústico

✓ 1. Compatibilidad con el marco normativo aplicable

[arts. 20.a) LISTA y 22.1 RGLISTA]

- La actuación deberá ser **compatible simultáneamente con:**
 - el **régimen jurídico del suelo rústico,**
 - la **ordenación territorial y urbanística vigente,** y
 - la **legislación y planificación sectorial aplicable.**

Requisitos generales de toda actuación sobre suelo rústico

✓ 2. No inducir a la formación de nuevos asentamientos

[arts. 20.b) LISTA y 22.2 RGLISTA]

- Las actuaciones no podrán **generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos** impropias de esta clase de suelo.
- Se entenderá que inducen a la formación de nuevos asentamientos aquellas que, **por sí mismas o por su relación con asentamientos existentes**, impliquen transformaciones contrarias a la naturaleza rústica del suelo.
- **Las condiciones para evitarlo se concretan reglamentariamente**, teniendo en cuenta:
 - estructura parcelaria,
 - parámetros de ocupación y de parcela,
 - existencia de agrupaciones de edificaciones irregulares.
- Quedan **prohibidas las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico**.

Requisitos generales de toda actuación sobre suelo rústico

✓ 3. Vinculación, proporcionalidad y adecuación al entorno

[arts. 20.c) LISTA y 22.3 RGLISTA]

- La actuación debe quedar **vinculada al uso que la justifica**, siendo:
 - **proporcionada a dicho uso,**
 - **adecuada al entorno rural,**
 - **integrada paisajísticamente,** y
 - **tendente a optimizar el patrimonio edificado existente.**

Prohibición de inducir a la formación de nuevos asentamientos

¿Qué se entiende por “asentamiento urbanístico”?

(Art. 23.1 RGLISTA)

Un **asentamiento urbanístico** es una **concentración de edificaciones o usos** que, por su disposición territorial y sus características objetivas, **reclaman infraestructuras o servicios propios del suelo urbano**, como redes de saneamiento, acceso viario, abastecimiento, etc.

Elementos característicos:

- Disposición espacial ordenada o reiterativa.
- Parcela o edificación con características homogéneas.
- Generación de demandas colectivas (dotaciones, accesos...).

Diferencias con las agrupaciones de edificaciones irregulares

(Art. 23.5 RGLISTA)

- Las **agrupaciones de edificaciones irregulares** son conjuntos preexistentes, **constituidos al margen del planeamiento**, que pueden fomentar la **generación** de un **nuevo asentamiento** si su desarrollo no se limita o regula.
- El RGLISTA exige que la ordenación urbanística **contemple** expresamente la **viabilidad** del **reconocimiento** de las **agrupaciones**, evitando su transformación en núcleos urbanos de facto.

Prohibición de inducir a la formación de nuevos asentamientos

🚫 ¿Qué implica “inducir a la formación de asentamientos”?

(Art. 20.b LISTA y art. 24.1 RGLISTA)

La actuación **induce a la formación de asentamientos** cuando, por sí misma o por su vinculación con edificaciones o parcelaciones existentes:

- Es susceptible de **consolidar estructuras urbanas impropias** del medio rural.
- **Genera presión para la urbanización** mediante servicios o infraestructuras colectivas urbanas.
- **Aumenta la densidad** o modifica el modelo parcelario rústico.

📘 Nota:

Esta condición tiene una finalidad **estructural y preventiva**: salvaguardar la naturaleza rural del suelo rústico y **evitar procesos de urbanización encubierta** o difusa.

Parámetros objetivos que inducen a la formación de nuevos asentamientos

La referida segunda condición exigida por el art. 20 LISTA requiere evitar que las actuaciones sobre suelo rústico **induzcan a la formación de nuevos asentamientos**.

Para ello, el **artículo 24.2 RGLISTA** define una serie de **parámetros objetivos**, que analizamos a continuación.

Estos parámetros son **disposiciones reglamentarias** que constituyen **criterios vinculantes de análisis** que condicionarían la autorización de una actuación, incluso antes de calificarla como ordinaria o extraordinaria.

Se presentan a continuación diferentes actuaciones residenciales irregulares sobre suelo rústico relacionadas con el incumplimiento de los parámetros del art. 24.2 RGLISTA.

Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.a) y b) RGLISTA

2008



2010



2013



2016



2019



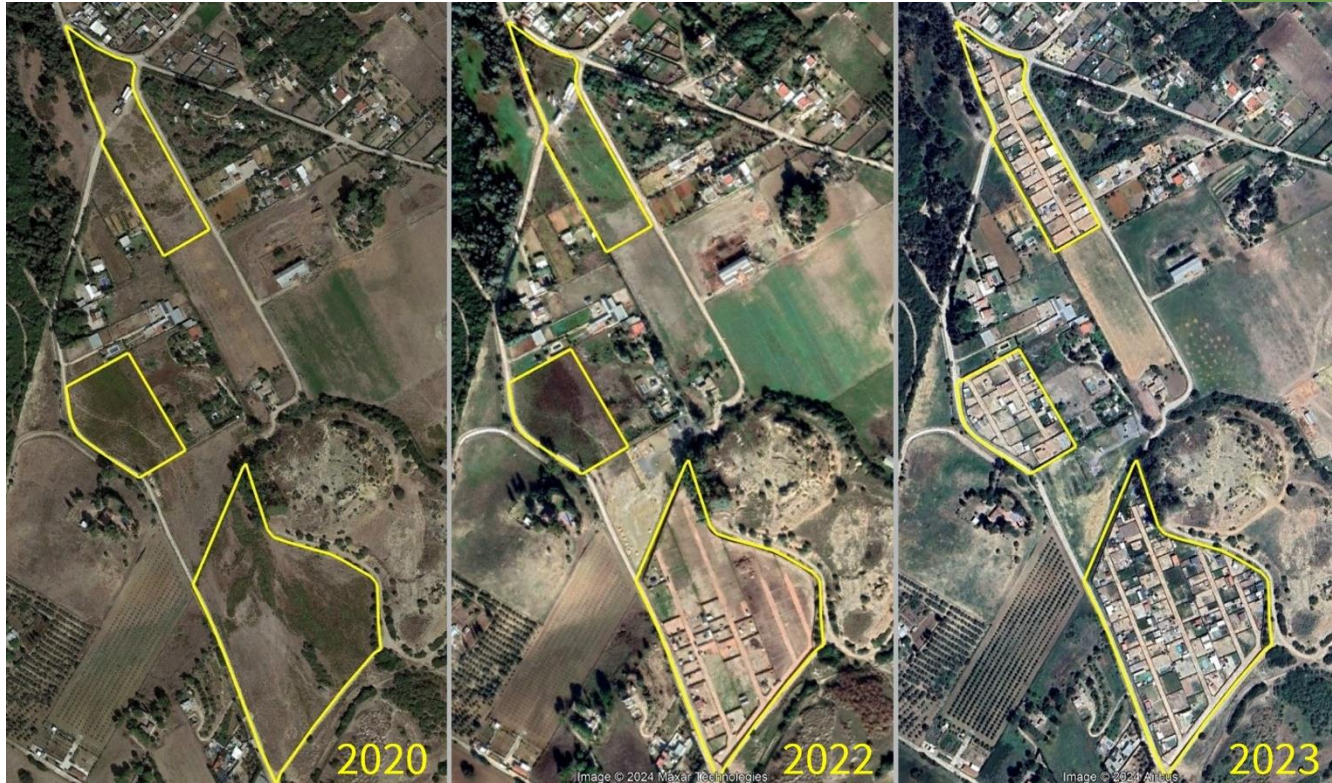
2022



Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.a) y b) RGLISTA



Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.a) y b) RGLISTA



Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.a) y b) RGLISTA



Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.a) y b) RGLISTA

2018/06



2019/07



2020/10



2022/02



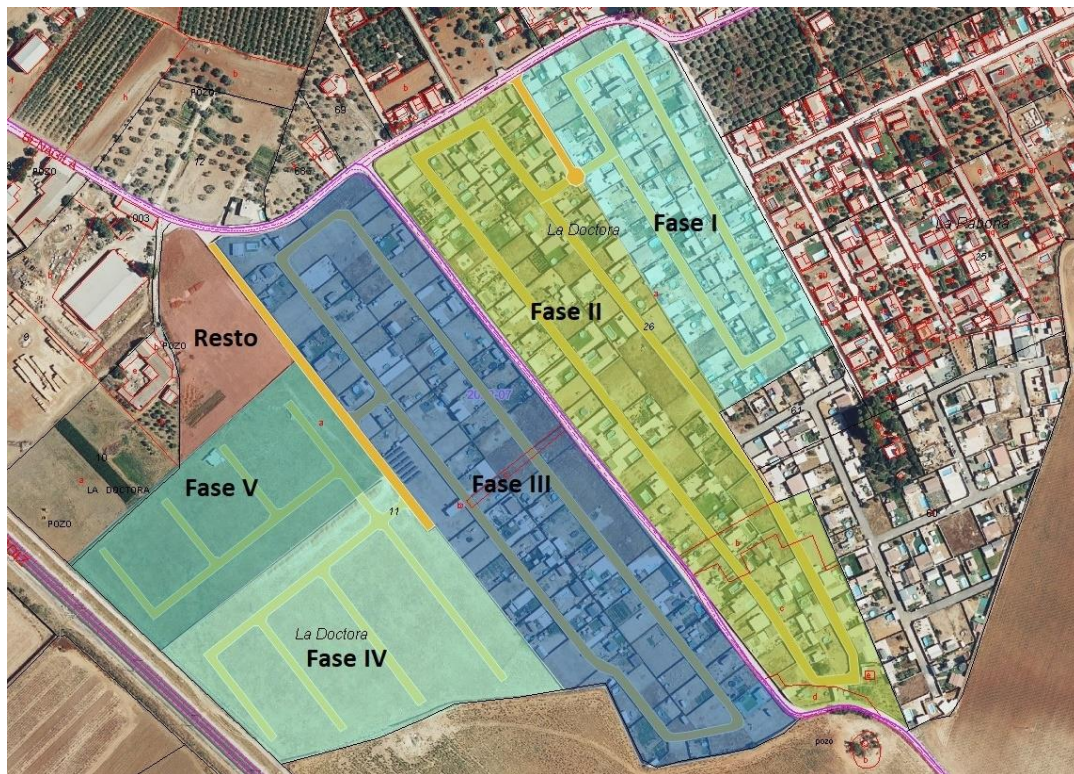
2022/11



2023/05



Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.a) y b) RGLISTA



Diciembre 2022

Diciembre 2023



Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.a) y b) RGLISTA



Parámetros objetivos que inducen a la formación de nuevos asentamientos

◆ Letra a) – Divisiones de terrenos con forma y dimensiones análogas a urbanas (art. 24.2.a) RGLISTA)

• Se presume que inducen a la formación de asentamientos las divisiones de suelo que, aunque respeten la superficie mínima:

- Se realicen **simultánea o sucesivamente**,
- Generen **parcelas regulares o de dimensiones similares**,
- Presenten una **estructura impropia del parcelario rústico tradicional**.

📌 **Objetivo:** evitar **parcelaciones urbanísticas** que generan desarrollo urbano en suelo no clasificado para ello.

◆ Letra b) – Transmisión inter vivos de cuotas indivisas de fincas (art. 24.2.b) RGLISTA)

• Se considera indicio de asentamiento cuando:

- No se acompañe de **uso común o explotación conjunta** de la finca.
- Suponga en la práctica una **división del suelo encubierta**.

• Mismo régimen aplicable a divisiones horizontales, transmisiones de **acciones o participaciones** cuando produzcan el mismo resultado.

📌 Este mecanismo ha sido empleado históricamente para **evadir los controles** y provocar fraccionamientos no autorizados.

📘 **Nota:** Ambos parámetros están orientados a preservar la integridad estructural del suelo rústico, evitando procesos de fragmentación que anticipen su transformación urbana.

Parcelación urbanística uso residencial suelo rústico. 24.2.c). d) y e) RGLISTA



Parcelación urbanística uso residencial suelo rústico. 24.2.c). d) y e) RGLISTA



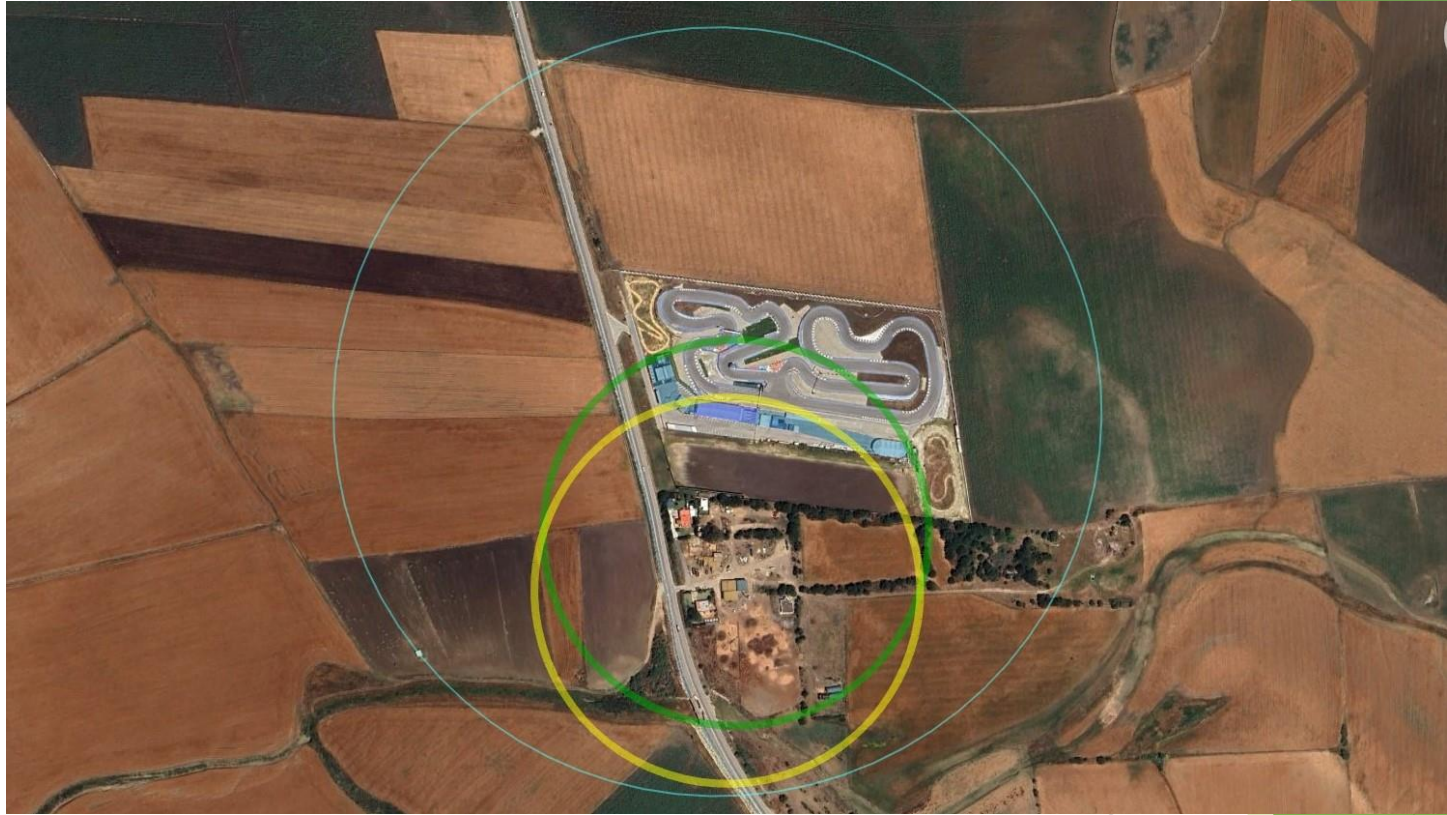
Parcelación urbanística uso residencial suelo rústico. 24.2.c). d) y e) RGLISTA



Parcelación urbanística uso residencial suelo rústico. 24.2.c). d) y e) RGLISTA



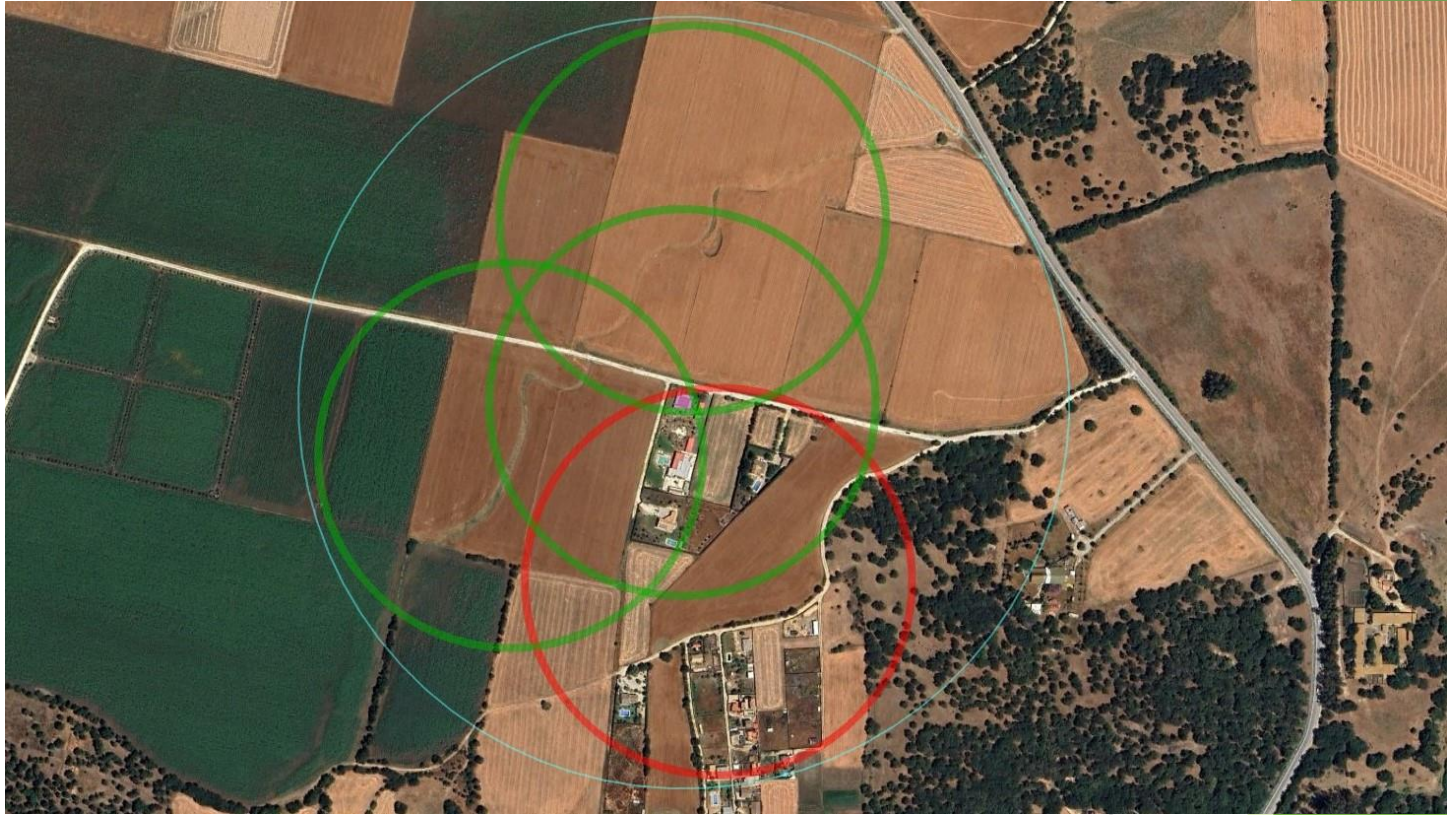
Parcelación urbanística uso residencial suelo rústico. 24.2.c). d) y e) RGLISTA



Parcelación urbanística uso residencial suelo rústico. 24.2.c). d) y e) RGLISTA



Parcelación urbanística uso residencial suelo rústico. 24.2.c). d) y e) RGLISTA



Parámetros objetivos que inducen a la formación de nuevos asentamientos

◆ Letra c) – Densidad edificatoria en un radio de 200 metros (Art. 24.2.c) RGLISTA)

Se presume formación de asentamiento si, en un **radio de 200 metros** desde la nueva actuación:

1.ª) Se localizan seis o más edificaciones de uso residencial, industrial o terciario.

2.ª) Se localizan diez o más edificaciones de cualquier uso.

📌 El umbral no distingue entre viviendas legales o irregulares: lo relevante es su **efecto acumulativo** en el territorio.

◆ Letra d) – Cómputo obligatorio de la nueva actuación (Art. 24.2.d) RGLISTA)

La nueva edificación propuesta **se incluirá siempre** en el recuento de edificaciones para aplicar la densidad del apartado anterior.

📌 **Sin excepción alguna:** toda nueva actuación **aumenta** el grado de concentración, lo que refuerza el principio de precaución urbanística.

◆ Letra e) – Distancia mínima respecto de asentamientos o núcleos reconocidos (Art. 24.2.e) RGLISTA)

Se presume formación de asentamiento si la nueva edificación de uso residencial no vinculado **se sitúa a menos de 200 metros, en línea recta**, de:

- Un **asentamiento urbanístico**,
- Una **agrupación de edificaciones irregulares**,
- O un **hábitat rural diseminado** reconocido por el planeamiento.

📌 Este parámetro evita la **expansión radial espontánea** de núcleos residenciales existentes o tolerados.

Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.f) y g) RGLISTA



Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.f) y g) RGLISTA



Parcelación urbanística uso residencial en suelo rústico. 24.2.f) y g) RGLISTA



Parámetros objetivos que inducen a la formación de nuevos asentamientos

◆ Letra f) – Implantación de viarios con trazado urbano o suburbano no previsto (Art. 24.2.f) RGLISTA)

Se presumirá que una actuación induce a la formación de un nuevo asentamiento cuando:

- Implice la **materialización de trazados de viarios** propios de **zonas urbanas o suburbanas**,
- Que **no estén previstos** en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística,
- Y que presenten una **anchura de rodadura superior a tres metros**.

✚ Este parámetro impide utilizar caminos de apariencia rural para encubrir **viales urbanos** al margen de la planificación, señalando la **urbanización implícita** del territorio.

✚ Viales que permiten el acceso a medios de transporte y maquinaria para la instalación de **edificaciones prefabricadas**

◆ Letra g) – Generación de demanda de servicios o infraestructuras urbanas (Art. 24.2.g) RGLISTA)

Se entenderá también que una actuación induce a la formación de asentamiento cuando:

- Su implantación **requiera infraestructuras, dotaciones o servicios públicos** de carácter urbano,
- O **genere una demanda efectiva** de tales elementos **incompatible** con la naturaleza del suelo rústico.

✚ Se trata de un criterio funcional que pone el foco en el **impacto del uso del suelo**, más allá de la existencia de edificaciones o parcelaciones previas.

✚ Bajo la apariencia de uso residencial, existe **actividad económica** mediante explotaciones **turísticas** para alquiler.

■ **Nota:** Estos dos últimos parámetros completan el sistema reglamentario de control, abordando tanto la **estructura física del territorio** (viarios no planificados) como su **funcionalidad urbana potencial** (demandas colectivas impropias del medio rural).

Parcelación urbanística uso residencial induce a la formación de nuevos asentamientos

Letra	Parámetro	Criterio objetivo
a)	División de terrenos o parcelas	• Dos o más lotes resultantes, con forma regular o tamaño similar, impropios de la naturaleza rústica del suelo
b)	Transmisión de cuotas indivisas	• Transmisión intervivos de cuotas proindiviso de una finca sin que se materialice la división física
c)	Densidad de edificaciones en radio de 200 m	• ≥ 6 viviendas/industriales/terciarias o ≥ 10 edificaciones
d)	Inclusión de la nueva edificación	• Toda actuación computa en los parámetros de densidad del apartado anterior
e)	Proximidad a núcleos existentes	• Vivienda no vinculada situada a < 200 m en línea recta de asentamiento, agrupación irregular o hábitat rural diseminado
f)	Varios no planificados	• Implantación de viarios con anchura de rodadura > 3 m, no previstos en la ordenación urbanística o territorial
g)	Demanda de infraestructuras urbanas	• Uso del suelo que exige dotaciones o servicios públicos urbanos incompatibles con el medio rural

Vinculación, proporcionalidad y adecuación al entorno del suelo rústico



Vinculación, proporcionalidad y adecuación al entorno del suelo rústico

Artículo 20.c) LISTA y 22.c) RGLISTA

- Las actuaciones en suelo rústico:
 - Quedarán **vinculadas** al **uso** que justifica su implantación.
 - Deberán ser **proporcionadas** a dicho uso.
 - Serán adecuadas al **entorno rural** donde se ubican.
 - Considerarán la **integración paisajística** y la **optimización** del patrimonio **ya edificado**.

El art. 26 RGLISTA concreta estos principios con condiciones para la viabilidad económica, minimización de impactos, funcionalidad y estética, además de prohibiciones para evitar usos residenciales encubiertos y elementos discordantes en el paisaje rural.

Vinculación, proporcionalidad y adecuación al entorno del suelo rústico

Artículo 26 RGLISTA: Adecuación y proporcionalidad de las actuaciones en suelo rústico

- a) Las actuaciones ordinarias y extraordinarias:
 - Deben ser **adecuadas** y **proporcionadas** al **uso** que justifica su **implantación**.
 - En explotaciones, deberán suponer inversión económicamente viable y amortizable en plazo razonable.
- b) En autorizaciones sectoriales y urbanísticas para infraestructuras básicas y telecomunicaciones:
 - Se debe justificar el trazado en suelo rústico para: 1º Minimización de impactos en espacios naturales y patrimonio histórico. 2º Integración paisajística. 3º Funcionalidad y eficiencia. 4º Menor coste económico de obras y mantenimiento.
- c) Infraestructuras para usos y actividades en suelo rústico:
 - Justificar trazado y características en proporción a la demanda prevista.
 - No deben inducir formación de nuevos asentamientos.
- d) En **edificaciones no residenciales**:
 - Prohibición de elementos propios de uso residencial (cocinas, chimeneas, piscinas, etc.) salvo justificación legal.
 - Prohibición de huecos en fachadas que induzcan a vivienda sin autorización.
- e) Condiciones generales para edificaciones y construcciones:
 - Deben respetar **tipología** y **estética** propias del suelo rústico.
 - Fachadas y cubiertas terminadas.
 - Cumplimiento de determinaciones de integración paisajística de instrumentos de ordenación.
- f) **Prohibiciones** específicas en suelo rústico:
 - **Instalación** de **contenedores** para otros usos o elementos publicitarios no institucionales salvo autorización.
- g) Prohibición de muros ciegos que limiten campo visual o alteren paisaje, conforme legislación estatal.

Estructura de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)

LISTA →

Título preliminar. Disposiciones generales

Título I. Régimen del suelo

Título II. Régimen de las actuaciones de transformación urbanísticas y de actuaciones urbanísticas

Título III. La ordenación territorial

Título IV. La ordenación urbanística

Título V. La ejecución urbanística

Título VI. La actividad de edificación

Título VII. La disciplina territorial y urbanística

Título VIII. Medidas de adecuación ambiental territorial de las edificaciones irregulares

Disposiciones adicionales (9)

Disposiciones transitorias (8)

Disposición derogatoria

Disposiciones finales (6)

Estructura del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la LISTA

**Decreto
550/2022**

Parte Expositiva
Artículo único

Parte Final: Disposición Derogatoria, Disposición Final Primera, Disposición Final Segunda

RGLISTA

Título preliminar. Disposiciones generales

Título I. Régimen del suelo

Título II. Régimen de las actuaciones de transformación urbanísticas

Título III. La ordenación territorial

Título IV. La ordenación urbanística

Título V. La ejecución urbanística

Título VI. La actividad de edificación

Título VII. La disciplina territorial y urbanística

Título VIII. Medidas de adecuación ambiental territorial edificaciones irregulares

Título IX. El hábitat troglodítico

Disposiciones adicionales (4)

Disposiciones transitorias (12)

Disposición final

Anexo: definiciones

Contexto y objetivos del Título VIII de la LISTA



Edificaciones irregulares en suelo rústico andaluz: una realidad extendida

- Andalucía presenta un elevado número de **edificaciones** levantadas **sin título** habilitante, especialmente en suelo **rústico**.
- Se trata en algunos casos de **situaciones consolidadas** por el paso del tiempo que escapan ya de la potestad sancionadora o de restitución.



Urbanismo post-facto: adecuar, no legalizar

- El **Título VIII** de la LISTA y su desarrollo reglamentario no legalizan, sino que establecen un régimen específico **de adecuación ambiental y territorial**.
- Se reconocen **efectos jurídicos limitados** mediante el instrumento del asimilado a fuera de ordenación (**AFO**).

Contexto y objetivos del Título VIII de la LISTA



Un enfoque integral: ambiental, territorial y jurídico

- El régimen de adecuación responde a un triple objetivo:
 - **Proteger** el **medio ambiente** y el paisaje rural.
 - **Evitar riesgos** para las personas y bienes.
 - **Aportar seguridad jurídica** a propietarios y Administraciones.



Impactos que se busca mitigar

- Deterioro de **valores naturales** y **paisajísticos**.
- Déficits de **servicios básicos** y **seguridad** en núcleos dispersos.
- Aumento de la litigiosidad y **conflictos** de uso del suelo.



Objetivo normativo

“Establecer **medidas** para la adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares en cualquier clase de suelo, de forma compatible con el modelo territorial y la legislación sectorial aplicable”.

Una mirada proactiva al Título VIII: la sostenibilidad en el suelo rústico

El Título VIII como instrumento de sostenibilidad territorial

- Lejos de suponer una mera regularización pasiva, el Título VIII de la LISTA y su desarrollo reglamentario permiten **reorientar el fenómeno de las edificaciones irregulares** hacia **un marco de legalidad, racionalidad y sostenibilidad**, partiendo de la realidad consolidada en el suelo rústico andaluz.
- **Las medidas de adecuación ambiental y territorial** no solo resuelven situaciones urbanísticas heredadas, sino que **aportan herramientas para la integración ambiental, paisajística, funcional y social** del medio rural.

Clave estratégica para el territorio rural

- Esta regulación **reconoce el papel protagonista del suelo rústico** en la sostenibilidad territorial:
 - Como soporte del **capital natural**
 - Como **espacio de transición** entre ciudad y campo
 - Como ámbito para **la innovación en transición energética y movilidad sostenible**
- El fomento de **nuevas actividades compatibles**, incluidas ciertas **funciones residenciales controladas**, abre la puerta a una **ruralidad activa, productiva y sostenible**.

Una mirada proactiva al Título VIII: la sostenibilidad en el suelo rústico

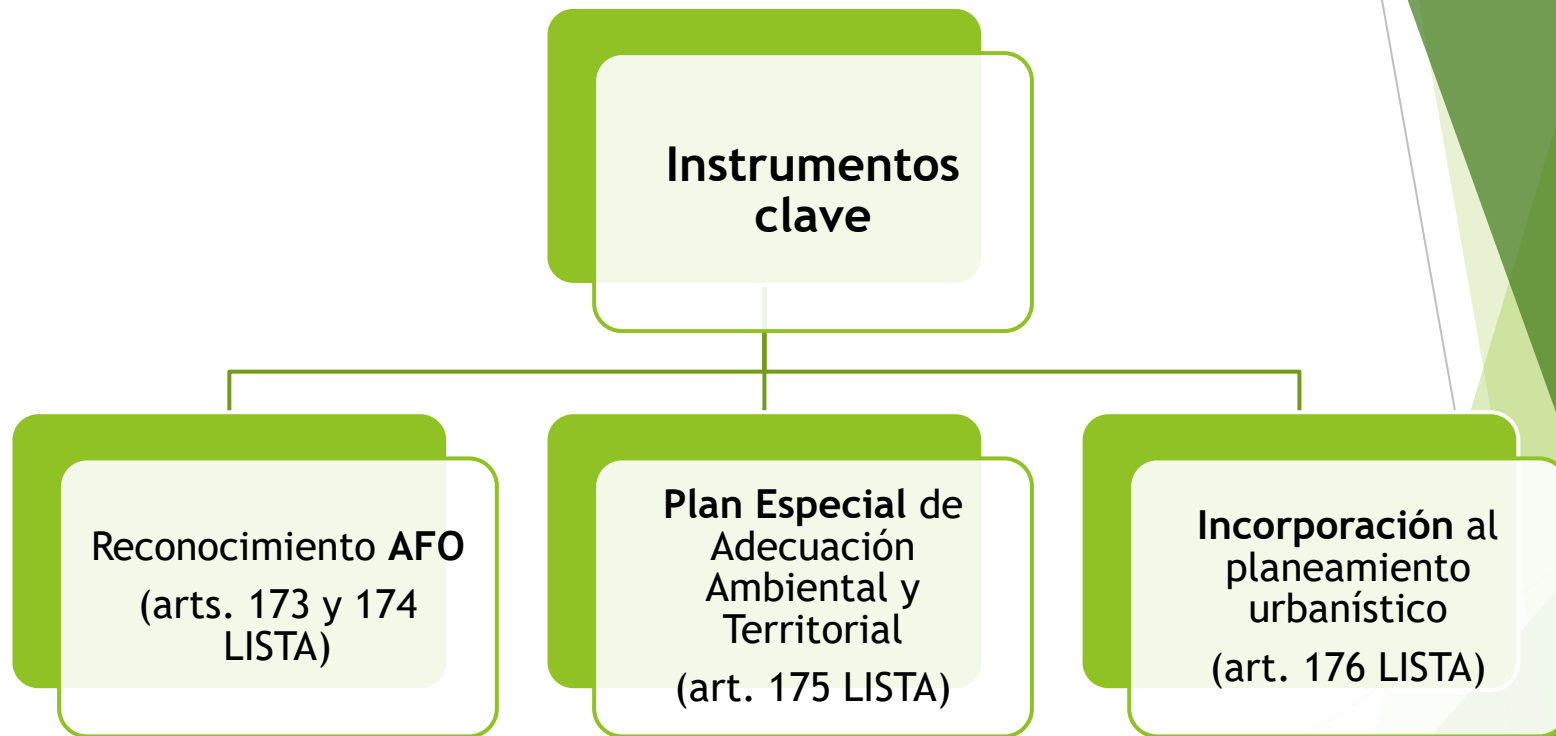
Una oportunidad para el planeamiento responsable

- Los **Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial** permiten abordar de forma integrada y ordenada:
 - Las agrupaciones de edificaciones irregulares
 - La dotación progresiva de servicios básicos
 - La incorporación futura al planeamiento urbanístico, conforme al art. 176 LISTA
- Esta vía supone una **transición hacia la ciudad compacta, sostenible y cohesionada**, evitando el abandono o deterioro de espacios rurales consolidados.

Conclusión

- La aplicación del Título VIII debe verse como un **compromiso activo con la sostenibilidad, la equidad territorial y la racionalidad urbanística**, más que como una concesión a lo irregular.
- En definitiva, unos instrumentos legales al servicio **de una Andalucía que integra su territorio, preservan su suelo rústico y transforman su legado urbano** desde el interés general.

Contexto y objetivos del Título VIII de la LISTA



Reconocimiento AFO. Requisitos materiales y procedimentales

[Arts. 173-174 LISTA, 404-410 RGLISTA]

 ¿Qué edificaciones pueden ser reconocidas en situación de AFO?

-  Edificaciones irregulares **terminadas** en cualquier clase de suelo y para cualquier uso.
-  No puede ya adoptarse medida alguna de protección o restablecimiento de la legalidad territorial o urbanística por haber **transcurrido el plazo** del art. 153.1 LISTA.

 Efectos reconocimiento:

- **No legaliza**, ni afecta a posibles procedimientos judiciales.
- Obras permitidas: **conservación, reforma, consolidación** (sin incremento de ocupación o volumen).
- Posible acceso a **servicios básicos** si se cumplen requisitos.
- En parcelaciones: se aplica a la edificación y a la **parcela**.
- Efectos registrales: **nota marginal**.

Reconocimiento AFO. Requisitos materiales y procedimentales

[Arts. 173-174 LISTA, 404-410 RGLISTA]

 Requisitos materiales para el reconocimiento (art. 405 RGLISTA)

1. **Transcurso del plazo** para adoptar medidas de restablecimiento (art. 153.1 LISTA).
2. Cumplimiento de las **condiciones mínimas de seguridad y salubridad**:
 - Según normativa municipal o, en su defecto, art. 407 RGLISTA.
3. No emplazamiento en **suelos con riesgos naturales o antrópicos**, salvo que se hayan ejecutado medidas para evitarlos.

 Competencia y alcance (art. 404.5 y .6 RGLISTA)

-  **Competencia** del **Ayuntamiento** para instruir y resolver.
-  Posible reconocimiento **parcial** (unidad funcional autónoma) si cumple requisitos.

Referencias normativas

- El **objeto** del Plan Especial de adecuación ambiental y territorial se recoge expresamente en el **artículo 70.3.g) LISTA**.
- Conforme al **artículo 40.2.d)** de la **Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental en Andalucía (GICA)**, estos planes están sometidos a **evaluación ambiental estratégica ordinaria**, garantizando la integración de criterios ambientales en su elaboración.

Plan Especial de adecuación ambiental y territorial



Objeto del Plan Especial (art. 175 LISTA, art. 411 RGLISTA)

- Identificar y delimitar agrupaciones homogéneas de edificaciones irregulares próximas para:
 - **Integración** ambiental, territorial y paisajística
 - Garantizar condiciones mínimas de **seguridad** y **salubridad**
- Posibilidad de establecer **infraestructuras comunes** de servicios básicos:
 - Abastecimiento de agua
 - Saneamiento
 - Suministro eléctrico
 - Telecomunicaciones

Ámbito de aplicación (art. 175 LISTA, art. 411 RGLISTA)

- Aplicable sobre cualquier suelo, **salvo** que exista instrumento de ordenación urbanística definitiva que establezca **ordenación detallada** para transformación urbanística (art. 411.3 RGLISTA)
- Tramitación:
 - Puede iniciarse **sin instrumento** de ordenación general o **sin previsión** en el mismo
 - Es **preceptiva** cuando así lo indiquen los instrumentos territoriales o urbanísticos en agrupaciones no incorporadas a ordenación
- Ámbito incluye terrenos estrictamente necesarios para ejecución de medidas de adecuación
- Inicio del procedimiento:
 - De **oficio**
 - A instancia de **propietarios** que representen más del **50% de las edificaciones** irregulares del ámbito

Plan Especial de adecuación ambiental y territorial

Efectos de la aprobación (art. 414 RGLISTA, art. 175 LISTA)

1. Parcelas (lotes) existentes no ocupadas por edificaciones

- **Indivisibles**, salvo las divisiones necesarias para ejecutar las previsiones y medidas del Plan Especial.
- Parcelas no edificadas no destinadas a infraestructuras comunes mantienen su régimen jurídico.
- Exentas del pago de costes de las actuaciones previstas en el Plan hasta su incorporación, si procede, a la ordenación urbanística.

2. Edificaciones irregulares existentes. AFO

- Previo reconocimiento individual de la situación de asimilado a fuera de ordenación (AFO), cuando proceda.
- Tras acreditarse la ejecución de las medidas de adecuación ambiental y territorial previstas en el Plan Especial.
- Posibilidad de autorizar **obras** y **acceso a servicios** contemplados en art. 410.5 RGLISTA, así como ejecución de elementos auxiliares compatibles con la adecuación ambiental y territorial.
- Reconocimiento de la situación de **AFO** para el **conjunto** de edificaciones que cumplan requisitos del art. 405 RGLISTA.

3. Edificaciones sin plazo agotado para protección legal

- Continuación de **procedimientos disciplinarios** iniciados.

4. Régimen aplicable a edificaciones incluidas en el ámbito del Plan Especial

- Establecido con independencia de la situación jurídico-administrativa en que se encuentren.
- A salvo del contenido de sentencias judiciales que pudieran recaer.

Incorporación de agrupaciones de edificaciones irregulares



Régimen general de la incorporación (art. 176 LISTA, art. 416 RGLISTA)

- Los Ayuntamientos podrán **incorporar** edificaciones irregulares **compatibles con el modelo** territorial y urbanístico del municipio, previo **análisis** de **viabilidad**.
- La incorporación se fundamenta en el **interés general** y no afecta responsabilidades o procedimientos sancionadores o judiciales vigentes.
- Para la incorporación efectiva, junto con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación, será imprescindible el **cumplimiento** de los **deberes y cargas** establecidos.
- Las edificaciones podrán quedar sujetas al régimen de transformación urbanística previsto en el Título II de la Ley, según su situación.
- En caso de resolución administrativa firme pendiente de cumplimiento (reposición de la realidad física alterada), podrá acordarse el cumplimiento por equivalencia, con indemnización y obligaciones cumplidas.

Incorporación de agrupaciones de edificaciones irregulares

Incorporación de agrupaciones edificaciones irregulares (art. 417 RGLISTA)

- Los **instrumentos de ordenación urbanística** deberán **identificar** las agrupaciones existentes, analizar su compatibilidad y viabilidad de incorporación.
- Cuando **no sea viable su incorporación**, se establecerán determinaciones para adecuación ambiental y territorial mediante Plan Especial.
- Se valorará la capacidad de la agrupación para dotarse de estructura urbana, integrarse en la estructura urbana existente y generar demanda de servicios y dotaciones. **Urbanización progresiva**: por **fases**, con **recepciones parciales** e incluso **proyecto de infraestructuras provisionales** (con ordenación detallada).
- La incorporación de agrupaciones en suelo rústico **desvinculadas de núcleos urbanos existentes** será **excepcional** y sin incremento de la superficie ocupada.
- **No procederá** incorporación en:
 - a) Suelo rústico de especial protección, salvo compatibilidad.
 - b) Suelo rústico preservado, salvo compatibilidad justificada.
 - c) Suelos con riesgos naturales o antrópicos sin medidas preventivas adoptadas.
- Se podrá eximir total o parcialmente de la reserva de terrenos para dotaciones y vivienda protegida, cuando técnicamente no sea posible y se justifique la suficiencia de dotaciones resultantes.

***Muchas gracias por su
atención***