

FRANCISCO JAVIER MACHACÓN DÍAZ

GUÍA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO RÚSTICO EN EXTREMADURA

Prólogo

MIGUEL ÁNGEL GALLARDO MIRANDA

Presidente de la Excma. Diputación Provincial de Badajoz

Presentación

FRANCISCO FARRONA NAVAS

Diputado del Área de Fomento de la Excma. Diputación Provincial de Badajoz



**DIPUTACIÓN
DE BADAJOZ**

**GUÍA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO
DEL SUELO RÚSTICO EN EXTREMADURA**

GUÍA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO RÚSTICO EN EXTREMADURA

FRANCISCO JAVIER MACHACÓN DÍAZ

Técnico de Administración General
experto en ordenación del territorio y urbanismo

PRÓLOGO

MIGUEL ÁNGEL GALLARDO MIRANDA

Presidente de la Excma. Diputación Provincial de Badajoz

PRESENTACIÓN

FRANCISCO FARRONA NAVAS

Diputado del Área de Fomento de la Excma. Diputación Provincial de Badajoz

COORDINACIÓN TÉCNICA

JOSÉ CARLOS COBOS GODOY

Director del Área de Fomento de la Excma. Diputación Provincial de Badajoz

MIGUEL ÁNGEL CAMPOS RODAS

Jefe del Servicio de Urbanismo, Vivienda y Arquitectura
de la Excma. Diputación Provincial de Badajoz



1ª edición, marzo 2023

La Excm. Diputación Provincial de Badajoz no se hace responsable ni asume como propias las opiniones, comentarios y manifestaciones vertidas en la presente Guía, que recoge exclusivamente la opinión de sus autores como manifestación de su derecho a la libertad de expresión. Por tanto, no se aceptarán responsabilidades de quienes actúen o dejen de actuar ante las Administraciones Públicas o en cualquier otro ámbito como resultado de alguna información contenida en la misma.

Autor:

Francisco Javier Machacón Díaz.

Técnico de Administración General experto en ordenación del territorio y urbanismo.

Investigador en formación – fmachacon1@alumno.uned.es.

Universidad Nacional de Educación a Distancia - UNED.

Colaboración:

María Magdalena Moreno García-Moreno.

Asesora Jurídica. Ordenación del territorio y urbanismo.

Depósito legal: BA-000189-2023

ÍNDICE

PRÓLOGO	17
PRESENTACIÓN	21
CAPÍTULO 1. EL SUELO RÚSTICO. CONCEPTO, CATEGORÍAS Y ZONAS DE AFECCIÓN.	27
1. Concepto.	34
1.1. Concepto de suelo rústico.	34
1.2. Régimen del suelo rústico.	34
1.3. El suelo rústico en los instrumentos de ordenación.	35
1.3.1. Instrumentos de ordenación territorial.	35
1.3.2. Instrumentos de ordenación sectorial.	40
1.3.3. Instrumentos de ordenación urbanística.	41
1.4. El suelo rústico en los municipios con instrumentos de ordenación urbanística no adaptados a LOTUS.	43
1.5. El suelo rústico en los municipios sin planeamiento o con PDSU.	43
2. Categorías y zonas de afección.	44
2.1. Disposiciones generales.	44
2.2. Categorías.	46
2.3. Carácter reglado del suelo rústico protegido.	48
CAPÍTULO 2. RÉGIMEN GENERAL DE DERECHOS Y DEBERES EN SUELO RÚSTICO.	49
1. Estatuto básico del ciudadano.	55
1.1. Derechos del ciudadano.	55
1.2. Deberes del ciudadano.	58
2. Estatuto jurídico de la propiedad del suelo.	59
2.1. Régimen de facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo en situación rural en la legislación básica estatal.	59
2.1.1. Facultades.	59
2.1.2. Deberes y cargas.	61
2.2. Régimen de derechos y deberes de las personas propietarias de suelo rústico en la legislación territorial y urbanística extremeña.	63
2.2.1. Derechos.	63
2.2.2. Deberes.	65
3. Subrogación real.	68
CAPÍTULO 3. LIMITACIONES DE LAS PERSONAS PROPIETARIAS DE SUELO RÚSTICO.	69
1. Riesgo de formación de nuevo tejido urbano.	78
1.1. Delimitación.	78
1.2. Condiciones legales para apreciar la concurrencia de riesgo de formación de nuevo tejido urbano.	79
2. Obras de urbanización.	88
2.1. Delimitación.	88
2.2. Requisitos para compatibilizar la prohibición de obras de urbanización y la exigencia de conexión a redes generales prevista en el artículo 16.2 RDL 7/2015.	88
2.3. Particularidades respecto a la obtención de servicios.	89
3. Parcelaciones urbanísticas.	90
3.1. Delimitación.	90
3.2. Elementos para determinar la existencia de una parcelación urbanística.	90

CAPÍTULO 4. REGLAS APLICABLES A LAS CONSTRUCCIONES EN SUELO RÚSTICO.	91
1. Disposiciones generales.	96
2. Reglas de aplicación subsidiaria.	100
a. Aisladas.	101
b. Adecuadas al uso y proporción con sus necesidades.	101
c. Distancia del límite del suelo urbano o urbanizable.	102
- Regla general.	
- Exenciones.	
d. Separación a linderos y a ejes de caminos públicos o vías públicas de acceso.	106
e. Altura máxima.	107
f. Paramentos exteriores y cubiertas.	107
g. Situación en el lugar de la finca de menor impacto.	107
h. Anuncios, carteles, vallas publicitarias o instalaciones de características similares.	107
CAPÍTULO 5. USOS Y ACTIVIDADES EN SUELO RÚSTICO. RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN.	109
1. Usos naturales.	116
1.1. Definición.	116
1.2. Características.	116
1.3. Control urbanístico.	116
2. Usos vinculados.	117
2.1. Definición.	117
2.2. Características.	118
2.3. Control urbanístico.	119
3. Usos permitidos.	120
3.1. Definición.	120
3.2. Características.	123
3.3. Control urbanístico.	130
4. Usos autorizables.	131
4.1. Definición.	131
4.2. Características.	132
4.3. Control urbanístico.	138
5. Usos prohibidos.	138
5.1. Definición.	138
CAPÍTULO 6. LA CALIFICACIÓN RÚSTICA.	139
1. Concepto, naturaleza jurídica y ámbito de aplicación.	149
1.1. Concepto.	149
1.2. Naturaleza jurídica.	149
1.3. Ámbito de aplicación.	150
2. Clases.	151
2.1. Calificación rústica expresa.	151
2.2. Calificación rústica implícita.	151
2.3. Calificación rústica mediante la declaración de impacto ambiental.	153
3. Competencia para su otorgamiento.	155
3.1. Competencia municipal.	155
3.2. Competencia autonómica.	156
4. Requisitos.	158
4.1. Generales.	158
4.2. Específicos.	159

5. Documentación exigible.	161
6. Procedimiento.	164
6.1. Usos sujetos a calificación rústica y licencia urbanística municipal.	164
6.2. Usos sujetos a calificación rústica y comunicación previa municipal.	173
6.3. Usos sujetos a calificación rústica y declaración de impacto ambiental.	174
7. Contenido.	175
8. Vigencia, eficacia y caducidad.	176
8.1. Vigencia y eficacia.	176
8.2. Caducidad.	178
CAPÍTULO 7. LA PARCELA MÍNIMA.	179
1. Regla general.	186
2. Supuestos especiales.	188
2.1. Aplicación de la parcela preexistente.	189
2.2. Reducción de la parcela mínima.	191
3. Vinculación.	195
CAPÍTULO 8. EL CANON EN SUELO RÚSTICO.	197
1. Delimitación.	202
2. Sujetos intervinientes.	202
3. Devengo.	203
4. Base del cálculo	203
5. Tipos impositivos.	204
5.1. Regla general.	204
5.2. Supuestos especiales.	204
CAPÍTULO 9. LICENCIAS Y COMUNICACIONES PREVIAS.	207
1. Consideraciones previas.	212
1.1. Definiciones.	212
1.2. Régimen de intervención.	212
1.3. Competencia.	213
1.4. Régimen transitorio.	213
1.5. Generalidades.	213
2. Supuestos sujetos a licencia.	215
2.1. Licencia de obras de edificación, construcción e instalación.	215
2.2. Licencia de división del suelo.	217
2.3. Licencia de actividad.	217
2.4. Licencia de primera ocupación o utilización.	218
3. Supuestos sujetos a comunicación previa.	220
3.1. De obras, instalación y construcción.	220
3.2. De uso y actividad.	222
4. Supuestos especiales.	222
4.1. Licencias en supuestos de interés general.	222
4.2. Licencias de obras y usos provisionales.	222
4.3. Actos promovidos por Administraciones Públicas.	224
4.4. Trámite de consulta sustitutiva de la licencia o autorización.	225
4.5. Edificaciones anteriores a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.	226

5. Procedimientos.	227
5.1. Licencias urbanísticas.	227
5.2. Comunicaciones previas.	237
6. Efectos.	241
6.1. Efectos de las licencias urbanísticas.	241
6.2. Efectos de las comunicaciones previas.	242
6.3. Transmisión de licencias.	242
7. Caducidad.	244
7.1. Caducidad de las licencias urbanísticas.	244
7.2. Caducidad de las comunicaciones previas.	245
8. Interacción con la calificación rústica.	246
8.1. Licencia de obras de edificación, construcción o instalación.	246
8.2. Licencia de división del suelo.	246
8.3. Licencia de primera ocupación o utilización.	247
8.4. Licencia de actividad.	247
8.5. Comunicaciones previas.	247
CAPÍTULO 10. LA DIVISIÓN DEL SUELO RÚSTICO.	249
1. Delimitación.	256
2. Régimen de intervención.	257
2.1. Regla general: licencia municipal.	258
2.2. Regla especial: declaración de innecesariedad de licencia.	260
3. Indivisibilidad de parcelas.	261
4. Licencias de división del suelo o certificado de innecesariedad.	262
4.1. Disposiciones generales.	262
4.2. Procedimiento.	262
CAPÍTULO 11. ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO.	267
1. Concepto, clases y caracterización.	275
1.1. Concepto de asentamiento en suelo rústico.	275
1.2. Clases de asentamientos en suelo rústico.	275
1.3. Características de los asentamientos en suelo rústico.	277
1.3.1. Características comunes.	277
1.3.2. Características particulares de los asentamientos de nueva creación.	286
1.3.3. Características particulares de los asentamientos irregulares existentes.	288
2. Procedimientos de creación y regularización de asentamientos en suelo rústico.	295
2.1. Procedimiento de ámbito territorial para la creación de nuevos asentamientos.	295
2.1.1. Fase de planeamiento territorial.	295
2.1.2. Fase de gestión.	298
2.1.3. Fase de fiscalización o autorización de edificaciones, construcciones e instalaciones.	299
2.2. Procedimiento de ámbito urbanístico para la regularización de asentamientos irregulares existentes.	300
2.2.1. Actuaciones previas: la localización y calificación del asentamiento.	300
2.2.2. Fase de planeamiento.	301
2.2.3. Fase de gestión.	311
2.2.4. Fase de fiscalización o autorización de edificaciones, construcciones e instalaciones.	312

ABREVIATURAS	315
BIBLIOGRAFÍA	319
ANEXO. USOS Y ACTIVIDADES EN SUELO RÚSTICO.	325

ÍNDICE DE ESQUEMAS:

Cuadro

1	Esquema de la situación básica del suelo rural conforme al artículo 21 RDL 7/2015.	32
2	Esquema de las categorías del suelo rústico.	47
3	Comparativa del régimen legal sobre número de edificaciones para apreciar el riesgo de formación de nuevo tejido urbano.	83
4	Cuadro-resumen sobre las condiciones para apreciar la existencia de riesgo de formación de nuevo tejido urbano de acuerdo con el artículo 65.3.d) LOTUS.	87
5	Correspondencia de usos permitidos y autorizables respecto de las previsiones contenidas en los artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLOTUS.	123
6	Interrelación de los usos de transformación y comercialización y el uso agroindustrial con el uso agropecuario.	125
7	Esquema de trámites del procedimiento de autorización de usos sujetos a calificación rústica y licencia urbanística municipal.	172
8	Período de vigencia de las calificaciones rústicas.	176
9	Régimen de aplicación de la parcela mínima.	188
10	Régimen básico de división de fincas rústicas agrarias.	257
11	Clases de asentamientos en suelo rústico.	276
12	Asentamientos en suelo rústico. Estándares de aplicación subsidiaria.	280
13	Imprescriptibilidad de la acción de restauración frente a parcelaciones ilegales en suelo rústico.	294
14	Supuestos de identificación de asentamientos irregulares existentes.	294
15	Sinopsis del proceso de regularización de asentamientos existentes.	314

PRÓLOGO Y PRESENTACIÓN

PRÓLOGO

La asistencia y cooperación en materia jurídica, económica y técnica a las Entidades Locales representa una de las principales funciones que desarrolla la Excm. Diputación Provincial de Badajoz para la consecución de los objetivos dispuestos en los tres grandes Ejes de la Acción de Gobierno. Entre ellos, merece destacar el relativo a la *«Vertebración Territorial y a la Lucha Contra la Despoblación»*, cuya finalidad se basa en que la inversión en infraestructuras de transporte, equipamientos y obras municipales facilite la movilidad y favorezca el crecimiento económico y la igualdad de oportunidades entre el ámbito rural y urbano; donde la apuesta por el emprendimiento, la innovación, la digitalización y la capacitación contribuya al desarrollo de nuestros pueblos, y en el que la sostenibilidad y el fomento del turismo se conviertan en una seña de identidad de la Provincia para atraer inversión y desarrollo económico. En definitiva, se trata de una importante y necesaria labor para los Ayuntamientos, principalmente para los más pequeños, dado que las limitaciones económicas hacen que muchos de ellos no cuenten con presupuesto suficiente para acometer íntegramente la gestión ordinaria de los intereses municipales que legalmente tienen encomendada.

La vigente Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura ha introducido importantes modificaciones en la regulación del régimen del suelo rústico en nuestra Comunidad Autónoma al establecer, no solo una nueva clasificación de los usos y distintas reglas de aplicación a los mismos en función de su naturaleza y situación sino, además, al plantear un nuevo escenario competencial en el régimen de autorizaciones de actuaciones urbanísticas que, atendiendo a la realidad territorial de Extremadura, trata de fomentar la autonomía municipal sobre actuaciones que, en la normativa urbanística anterior, requerían la intervención autonómica.

En el ámbito local, las cuestiones relativas al urbanismo suelen cobrar un protagonismo indudable debido tanto a su complejidad como a su repercusión sobre la vida cotidiana del municipio ya que las decisiones que se adoptan en este ámbito suelen afectar de forma relevante al conjunto de sus vecinos. Y, si bien es cierto que esta situación se refleja de forma acusada en el suelo urbanizado propio de los núcleos de población, no lo es menos que estamos asistiendo en los últimos años a un proceso irreversible en el que el suelo rústico viene demandando un protagonismo particular como lugar de ubicación de segundas residencias, instalaciones de turismo rural o grandes proyectos de infraestructuras de generación de energías renovables.

Esta dinámica resulta aún más acusada en una Comunidad Autónoma de marcado carácter rural como la extremeña, donde, por su propia geografía, la importancia del suelo rústico resulta evidente desde multitud de puntos de vista como pueden ser el agrario, ambiental, despoblación territorial, económico, urbanístico, etc.

Además, respecto de las instalaciones de generación de energías renovables, resulta patente que, en el contexto actual de precios de la energía y dada la necesidad urgente de reducir la dependencia europea del exterior, el suelo rústico de nuestra Comunidad Autónoma está llamado a jugar un papel protagonista en la implantación efectiva de tales instalaciones, en línea con las políticas de la Unión Europea que inciden en la necesidad de acelerar el despliegue de energías renovables para conseguir el objetivo de una cuota de energía procedente de fuentes de energía renovables en el consumo final bruto de la Unión de al menos el 40 % en 2030.

En respuesta a este objetivo, tanto el Gobierno de España como el de la Comunidad Autónoma han impulsado recientemente importantes medidas legislativas tendentes a facilitar dicho despliegue de instalaciones de energías renovables y actividades complementarias. Representan una buena muestra de ello el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, o el Decreto-ley 1/2023, de 11 de enero, por el que se declara de interés general la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables en Extremadura.

En este marco, la transformación energética de nuestra Comunidad Autónoma supone una importante oportunidad de desarrollo de las zonas rurales que puede paliar los efectos del fenómeno demográfico. Como consecuencia de ello, dado que la mayor parte de proyectos de generación de energía a partir de fuentes renovables se ubican sobre suelo rústico, resulta imprescindible que los distintos operadores urbanísticos conozcan con detalle la normativa aplicable y los diferentes procedimientos de autorización.

Esta compleja coyuntura es la que deben afrontar los municipios extremeños y donde la labor de la Excm. Diputación Provincial de Badajoz resulta indispensable, ofreciendo no solo apoyo técnico y administrativo para una gestión eficaz que garantice la satisfacción de los intereses municipales, sino también, como sucede con la publicación de esta Guía sobre el régimen urbanístico del suelo rústico, desempeñando una función didáctica y divulgadora que facilite a los gestores y funcionarios municipales el conocimiento necesario para afrontar con garantías la resolución de las múltiples cuestiones técnicas y jurídicas que plantea el régimen del suelo rústico en Extremadura.

Para ello, esta Guía ofrece a los operadores urbanísticos, en especial, a aquellos que desarrollan sus funciones en el ámbito local, soluciones de utilidad a la diversa casuística que presenta la tramitación de los procedimientos de autorización en suelo rústico, dando a conocer las diferentes herramientas jurídicas y urbanísticas de la actual normativa autonómica sobre urbanismo y ordenación del territorio. Con ello, se pretende alcanzar el objetivo de dinamizar al máximo la economía regional y posibilitar la implantación ágil de

los distintos usos de suelo rústico, sin perder la seguridad jurídica y el imprescindible orden inherente a la disciplina urbanística.

Este es el escenario en el que debe enmarcarse esta Guía, fruto de la experiencia práctica de sus autores, que sin duda ayudará a la comprensión de una materia realmente compleja, pero de indudable trascendencia para la realidad cotidiana municipal.

Una Guía, en definitiva, de consulta y manejo recomendable e indispensable para quien deba afrontar la resolución de problemas relacionados con la gestión del suelo rústico en Extremadura.

Miguel Ángel Gallardo Miranda
Presidente de la Excm. Diputación Provincial de Badajoz

PRESENTACIÓN

El medio rural en la Comunidad Autónoma de Extremadura representa una realidad territorial imprescindible para garantizar la consecución de los objetivos vinculados con el principio de desarrollo sostenible. No en vano, constituye el hilo conductor a través del cual se implementan importantes medidas legislativas que, con el trasfondo de la Agenda 2030, se encaminan a la vertebración territorial y al afianzamiento de los pilares de la sostenibilidad: el desarrollo económico y social de los municipios extremeños, la dotación de una adecuada protección a aquellos territorios en los que concurren valores ambientales destacados, la protección de nuestra riqueza patrimonial y, finalmente, la lucha contra la despoblación y el reto demográfico.

La complejidad inherente a este escenario se acentúa debido a la confluencia de una multiplicidad de factores y normativas diversas a las que deben ajustar su actuación las diferentes Administraciones Públicas en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas legalmente. En el ámbito local, cobra un protagonismo singular la competencia urbanística, tanto desde un punto de vista histórico, al enraizar con las competencias municipales de la legislación urbanística decimonónica, como funcional, debido al marcado carácter territorial que caracteriza al municipio y a la trascendencia que las decisiones sobre ordenación y uso del suelo tienen sobre la vida de sus habitantes.

Estas circunstancias, unidas al acusado carácter rural de nuestra Comunidad Autónoma, justifican que la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS) haya desarrollado toda una batería de medidas relacionadas con el suelo rústico para atender tanto a la realidad propia de la región como al debido desarrollo de sus municipios sobre explícitas bases de sostenibilidad territorial.

Entre tales medidas, la LOTUS introduce varias innovaciones de calado como una nueva clasificación de los usos en suelo rústico, un nuevo escenario competencial en el régimen de autorizaciones, la regularización de urbanizaciones irregulares o la necesaria coordinación entre el ámbito urbanístico y el ambiental, por citar algunos ejemplos.

Además, recientemente ha visto la luz el Reglamento General de desarrollo de la LOTUS aprobado mediante Decreto 143/2021, de 21 de diciembre (RGLOTUS), que, siguiendo la estela marcada por la ley, profundiza y desarrolla las medidas relacionadas con el suelo rústico atendiendo a criterios de sostenibilidad territorial y ambiental.

En consecuencia, puede considerarse que el régimen del suelo rústico cuenta en la Comunidad Autónoma de Extremadura con una regulación legal y reglamentaria completa y detallada desde un punto de vista urbanístico.

No obstante, el hecho de contar con una regulación urbanística completa sobre el suelo rústico no resta complejidad a su régimen jurídico ni a los diferentes procedimientos que deben tramitarse para la autorización de actividades. Esta situación conlleva que los municipios deban enfrentarse a diario con importantes problemas como, por ejemplo, saber canalizar debidamente las solicitudes de autorizaciones urbanísticas dentro de los distintos procedimientos aplicables, emitir los correspondientes informes, dar respuesta a las diversas situaciones que pueden suscitarse durante la tramitación de los mismos, etc. En definitiva, los municipios deben asumir una importante responsabilidad en la tramitación de los expedientes urbanísticos sobre suelo rústico para dotar a los mismos de la necesaria celeridad y seguridad jurídica.

Por ello, con el objetivo de proporcionar la debida asistencia, asesoramiento y cooperación a los municipios de la provincia de Badajoz en la materia urbanística, le corresponde al Área de Fomento de la Excm. Diputación Provincial de Badajoz desarrollar al efecto instrumentos que permitan articular un sistema funcional y válido que fortalezca la prestación de servicios a los municipios y de estos a sus administrados.

En esta línea de actuación, se ha considerado necesaria la elaboración de una Guía del Régimen Urbanístico del Suelo Rústico en Extremadura con un doble objetivo: contribuir al mejor conocimiento del régimen urbanístico del suelo rústico y servir como herramienta práctica que facilite la función de los operadores urbanísticos, en especial de aquellos que desarrollan sus funciones en el ámbito público local.

La presente Guía recoge los aspectos más relevantes de la regulación urbanística del suelo rústico, tanto desde un punto de vista sustantivo (derechos y deberes, régimen de usos, régimen de parcelas mínimas, etc.) como procedimental (trámites integrados de calificación rústica y licencia, trámites incardinados en la evaluación ambiental, régimen competencial, contenido de las autorizaciones, etc.), ofreciendo un completo y exhaustivo análisis del vigente ordenamiento urbanístico autonómico en conexión con la normativa básica estatal de suelo, la normativa sectorial y la jurisprudencia relacionada.

Los diferentes capítulos en los que se ha dividido esta Guía invitan a realizar un recorrido de índole eminentemente didáctica sobre el régimen del suelo rústico que, en un total de once capítulos de diferente temática (régimen general de derechos, limitaciones, canon, licencias, calificación rústica, asentamientos, etc.), presentan una íntima relación e interconexión entre ellos; lo que justifica las numerosas notas de remisión o reenvío que jalonan el contenido de la Guía con objeto de facilitar su comprensión global.

La estructura de cada uno de los capítulos resulta sustancialmente idéntica con la intención de ofrecer un formato homogéneo, pudiendo distinguirse cuatro partes claramente diferenciadas: el índice, la transcripción de los artículos de la LOTUS y RGLOTUS relacionados con el objeto del capítulo, la introducción y, por último, el desarrollo concreto de la temática que corresponda.

El índice numerado que abre cada capítulo tiene por finalidad dar al lector una idea preliminar del contenido que se aborda en el mismo, posibilitando la búsqueda de información a través de los diversos epígrafes.

A continuación, se reproduce el texto de los artículos más relevantes de la LOTUS y el RGLOTUS relacionados con la temática del capítulo y que serán objeto de un análisis pormenorizado en el posterior desarrollo. Es importante señalar la metodología específica que se ha seguido a la hora de transcribir los preceptos legales, ya que se ha optado por dividir la página en dos columnas, reservando la primera a los artículos de la LOTUS y la segunda a sus equivalentes del RGLOTUS. No obstante, para evitar reiteraciones, solo se traslada el contenido de los artículos del RGLOTUS cuya redacción presenta algún cambio, variación o añadido respecto de la redacción de la LOTUS, transcribiéndose en una sola columna aquellos artículos cuya redacción es idéntica.

El comienzo de cada capítulo se inicia, propiamente, con una introducción en la que se resumen los aspectos teóricos más significativos de la temática que se va a desarrollar y en la que, por esta misma razón, se ha empleado una terminología sencilla que haga asequible su comprensión para quienes se acercan a la materia por primera vez.

Finalmente, la cuestión sustancial de cada capítulo se aborda en el desarrollo concreto de cada una de las temáticas en que se divide la Guía. Se trata de una exposición dividida en diferentes bloques (epígrafes y apartados) que no escatima en recurrir a abundantes citas de artículos para facilitar su interconexión tanto con la LOTUS y el RGLOTUS como con otras normas directamente relacionadas, ofreciendo así una comprensión global del tema objeto del capítulo. Con esta misma finalidad, la Guía también recurre a abundantes notas aclaratorias y referencias a la más reciente normativa y jurisprudencia recaída sobre suelo rústico. Se pretende, por tanto, exponer el régimen urbanístico del suelo rústico desde un prisma eminentemente útil y práctico que permita la comprensión e interpretación de la variada problemática técnica y jurídica que puede presentarse en su aplicación diaria.

En definitiva, con la publicación de esta Guía, la Excm. Diputación Provincial de Badajoz ha pretendido ofrecer a los distintos operadores urbanísticos soluciones de utilidad a la variada casuística que presentan los procedimientos de autorización en suelo rústico, así como un marco de referencia que ofrezca la necesaria seguridad jurídica que demanda la gestión ordinaria de los intereses urbanísticos por parte de las Corporaciones Locales de la provincia de Badajoz. Espero que ambas pretensiones se vean colmadas.

Francisco Farrona Navas
Diputado del Área de Fomento de la
Excm. Diputación Provincial de Badajoz

CAPÍTULOS

CAPÍTULO 1

EL SUELO RÚSTICO. CONCEPTO, CATEGORÍAS Y ZONAS DE AFECCIÓN

1. CONCEPTO.

- 1.1. CONCEPTO DE SUELO RÚSTICO.
- 1.2. RÉGIMEN DEL SUELO RÚSTICO.
- 1.3. EL SUELO RÚSTICO EN LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN.
 - 1.3.1. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.
 - 1.3.2. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN SECTORIAL.
 - 1.3.3. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA.
- 1.4. EL SUELO RÚSTICO EN LOS MUNICIPIOS CON INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA NO ADAPTADOS A LOTUS.
- 1.5. EL SUELO RÚSTICO EN LOS MUNICIPIOS SIN PLANEAMIENTO O CON PDSU.

2. CATEGORÍAS Y ZONAS DE AFECCIÓN.

- 2.1. DISPOSICIONES GENERALES.
- 2.2. CATEGORÍAS.
- 2.3. CARÁCTER REGLADO DEL SUELO RÚSTICO PROTEGIDO.

CAPÍTULO 1. EL SUELO RÚSTICO. CONCEPTO, CATEGORÍAS Y ZONAS DE AFECCIÓN

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS

Artículo 6. Clasificación del suelo.

1. Las clases de suelo son: urbano, urbanizable y rústico.

4. El suelo rústico es la categoría básica del conjunto del suelo municipal. Está integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable, bien sea porque su transformación urbanística resulte innecesaria o inapropiada, o por la presencia de ciertas características o valores.

Artículo 9. Categorías y zonas de afección del suelo rústico en los instrumentos de ordenación.

1. Con objeto de hacer efectivas las diversas condiciones y protecciones que deban observarse en determinadas áreas de suelo rústico, los Planes Generales Municipales o los Planes de Suelo Rústico categorizarán las áreas de suelo rústico precisas y delimitarán las zonas de afección.

2. Los planes deberán adscribir a la categoría correspondiente las áreas de suelo rústico que, motivadamente, reúnan las siguientes circunstancias:

- a) Se adscribirán a la categoría de suelo rústico protegido las áreas de suelo rústico que, de forma motivada, deben ser objeto de protección de valores existentes tales como ecológicos, naturales, paisajísticos, culturales y otros análogos.
- b) Se adscribirán a la categoría de suelo rústico restringido los terrenos que, de forma motivada y objetiva, son vulnerables a distintos tipos y categorías de riesgos por lo que deben evitarse o limitarse la implantación de usos, actividades y edificaciones y los posibles desarrollos urbanísticos.
- c) Se adscribirán a la categoría de suelo rústico con asentamiento tradicional las áreas de suelo rústico constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio.
- d) Reglamentariamente se podrán establecer subcategorías.

RGLOTUS

4. El suelo rústico es la clase básica del conjunto del suelo municipal. Está integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable, bien sea porque su transformación urbanística resulte innecesaria o inapropiada, o por la presencia de ciertas características o valores.

Artículo 9. Categorías del suelo rústico.

1. El suelo rústico es la clase básica del conjunto del suelo municipal. Está integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o urbanizable, por la presencia de las características o valores merecedores de protección que se determinan en los artículos siguientes o porque su transformación urbanística resulte innecesaria o inapropiada.

2. Los Planes Generales Municipales o los Planes de Suelo Rústico adscribirán a las categorías de protegido, restringido o de asentamiento tradicional las áreas de suelo rústico en las que concurran las siguientes circunstancias:

- c) Se adscribirán a la categoría de suelo rústico de asentamiento tradicional las áreas de suelo rústico constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio por sus valores antropológicos, sociales, culturales, etnográficos y otros análogos.

3. Las áreas de suelo rústico en las que no concurran las circunstancias mencionadas en el apartado anterior se considerarán suelo rústico genérico.

4. La categoría asignada a cada porción de suelo es única y su establecimiento deberá estar motivado.

5. En el instrumento que categorice el suelo rústico, figurará un plano de ordenación con las categorías correspondientes.

6. En la categoría de suelo rústico protegido, que debe preservarse mediante la adopción de un régimen específico destinado a su conservación o mejora, se establecen las siguientes subcategorías:

- a) Suelo rústico protegido de valor natural o ecológico (SRPN): áreas con valores naturales, ecológicos o medioambientales.

3. Con independencia de la categorización y de forma superpuesta, los planes que ordenen el suelo rústico establecerán las zonas de afección con limitaciones de usos o trámites específicos por la existencia de áreas en las que legislación sectorial otorga protección específica al patrimonio natural o cultural, o por la existencia de bienes de dominio público y sus zonas de protección.

- b) Suelo rústico protegido de valor paisajístico (SRPP): áreas con valores paisajísticos identificados.
 - c) Suelo rústico protegido de valor cultural (SRPC): áreas con valores antropológicos, históricos, patrimoniales, culturales o análogos.
 - d) Suelo rústico protegido de valor productivo (SRPA): áreas de alto valor agrícola, agroecológico, ganadero, forestal, u otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, incluidos los del subsuelo.
7. En la categoría de suelo rústico restringido se establecen las siguientes subcategorías:
- a) Suelo rústico restringido de riesgos naturales (SRRRN): áreas afectadas por riesgos naturales hidrológicos, geológicos, o biológicos, en las que la implantación de usos o actividades debe someterse a restricciones en función del tipo de riesgo.
 - b) Suelo rústico restringido de riesgos derivados de actividades humanas (SRRAH): áreas afectadas por riesgos derivados de actividades humanas contaminantes, insalubres o peligrosas en la que la implantación de usos o actividades debe someterse a restricciones en función del tipo de riesgo.
8. Se adscribirán a la categoría de suelo rústico que en cada caso corresponda, los conjuntos de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes en suelo rústico a que se refiere el artículo 86 del presente reglamento.

Artículo 10. Afecciones y coordinación intersectorial.

1. Con independencia de la categorización y de forma superpuesta, los instrumentos de ordenación, bien territorial o urbanística, que ordenen el suelo rústico establecerán las zonas de afección derivadas de la legislación sectorial con las limitaciones de usos resultantes, en su caso.
2. Para garantizar la coordinación entre los planes de ordenación territorial y urbanística y la legislación sectorial con incidencia sobre el ámbito de aquellos, los órganos competentes para la aplicación de dicha legislación, en fase de avance de plan o, en su defecto, antes de la aprobación inicial, facilitarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, la siguiente información:
 - a) Existencia y delimitación, en su caso, de las afecciones sobre el planeamiento derivadas de la legislación respectiva y su proyección geométrica en formato digital editable.
 - b) Entidad competente y la relación de la normativa aplicable.
 - c) Relación exhaustiva de los usos prohibidos.
 - d) Cuando la afección requiera limitar las intensidades previstas en las categorías de suelo rústico afectadas, definir motivadamente qué parámetros deben aplicarse.
3. En el instrumento que ordene el suelo rústico, deberá incluirse un plano de información de afecciones y una ficha detallada de cada ámbito de afección, con la información sobre los aspectos mencionados en el apartado anterior.

La consideración constitucional del suelo como un recurso económico y, al mismo tiempo, como un recurso natural valioso, limitado y no renovable, ha determinado la incardinación de su regulación dentro del denominado bloque normativo ambiental constituido por los artículos 45 a 47 CE. Esta circunstancia obliga a los poderes públicos a garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en dichos artículos mediante una regulación presidida por el principio de **utilización del suelo de acuerdo con el interés general** así como a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, tanto del natural (artículo 45 CE) como del cultural (artículo 46 CE) y, por tanto, urbano.

Bajo estas premisas y proclamando, además, el **principio de desarrollo sostenible** como directriz de las políticas públicas que tienen incidencia sobre el suelo, en cuya virtud deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos del desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente (artículo 3 RDL 7/2015 «Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible»), la legislación básica estatal se ha configurado desde la Ley 8/2007 como una normativa referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado.

Para ello, prescindiendo de regular técnicas específicamente urbanísticas como la clasificación del suelo, **el legislador estatal ha optado por definir los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo** según sea su situación actual -rural o urbanizado- partiendo de que todo el suelo se encuentra en una de estas dos situaciones básicas de suelo (artículo 21.1 RDL 7/2015), cuya distinción proviene, básicamente, de un dato fáctico, su transformación mediante la urbanización.

Desde una perspectiva competencial, el suelo en situación de rural se caracteriza principalmente por el componente medioambiental, que se muestra de forma mucho más intensa que en el suelo en situación de urbanizado. Ello ha habilitado al legislador estatal para dotar de contenido al principio de desarrollo sostenible a fin de que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas que tienen incidencia sobre el suelo mediante el establecimiento de objetivos o criterios generales tales como la protección de la naturaleza, del patrimonio cultural y del paisaje, la protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística (artículo 3.2 RDL 7/2015).

Este criterio general sobre la preservación del suelo rural de la urbanización refleja, asimismo y como ha manifestado la jurisprudencia constitucional, el reconocimiento de un **valor medioambiental a todo suelo rural**, y no sólo al especialmente protegido. Es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado que ha de ser común a todo el territorio nacional con base en la competencia exclusiva sobre medio ambiente del artículo 149.1.23 CE (SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, y 143/2017, de 14 de diciembre).

En definitiva, este reconocimiento de un componente ambiental a todo suelo y, especialmente, al que se encuentra en situación básica rural, unido a los requerimientos del **principio de desarrollo sostenible**, ha tenido acogida en la legislación básica estatal en forma de criterios mínimos de protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, delimitando así el suelo que está en la situación de rural (artículo 21.2 RDL 7/2015).

SITUACIÓN BÁSICA DEL SUELO RURAL	
En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización que deberá incluir, como mínimo,	Los excluidos de la transformación por la legislación sectorial (zonas de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural).
	Los excluidos por la ordenación territorial y urbanística por los valores concurrentes (ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, riesgos naturales o tecnológicos, inundación u otros accidentes graves). Cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.
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.	
Los terrenos forestales incendiados según condiciones y plazos fijados en la Ley de Montes (Disposición adicional sexta RDL 7/2015).	
Cualquier otro suelo que no reúna los requisitos para ser considerado en situación de suelo urbanizado.	

Cuadro nº 1. Esquema de la situación básica del suelo rural conforme al artículo 21 RDL 7/2015.

A las dos situaciones básicas de suelo definidas en la legislación básica estatal se anudan un haz diferente de **facultades y deberes** del derecho de propiedad cuyo contenido resultará de la vinculación del suelo a concretos destinos (artículo 11.1 RDL 7/2015) correspondiendo, en general, la concreción final de dicho contenido, en cada caso, al planeamiento urbanístico mediante las técnicas urbanísticas de clasificación, categorización y calificación del suelo. De esta forma, el **suelo clasificado, categorizado y calificado** por el planeamiento en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística aplicable (siempre que contemple estas técnicas) debe considerarse incluido en alguna de las situaciones básicas de suelo a fin de concretar su estatuto dominical.

Desde la perspectiva urbanística, el establecimiento de las distintas clases de suelo se configura como una técnica urbanística dispuesta al servicio de la competencia exclusiva autonómica sobre la materia. En su ejercicio, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña se ha decantado por la tradicional clasificación tripartita del suelo en urbano, urbanizable y rústico, siendo este último la **clase básica o residual** del conjunto del suelo municipal (artículos 6.4 LOTUS y RGLOTUS).

Dado que la clasificación del suelo constituye una técnica genuinamente urbanística de competencia autonómica y habiéndose descartado su regulación por la legislación básica estatal, las legislaciones autonómicas no se encuentran ya vinculadas por la tradicional clasificación tripartita del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable vigente hasta la Ley 8/2007, sin perjuicio del principio de clasificación reglada del suelo rústico protegido. Así, aunque podrían contemplar otras clases de suelo diferentes de las citadas, la LOTUS se ajusta al esquema tradicional de suelo urbano, urbanizable y rústico.

El suelo rústico constituye, por tanto, una de las clases de suelo previstas por la legislación urbanística extremeña, y está integrado por aquellos terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable, bien porque su transformación urbanística resulte innecesaria o inapropiada, bien por la presencia de ciertas características o valores (artículo 6.4 LOTUS y artículos 6.4 y 9.1 RGLOTUS) que se determinan en los distintos apartados del artículo 9 RGLOTUS. A su vez, esta clase de suelo se sujeta a un estatuto dominical singular en función de su correspondencia con su situación básica de rural, en el que la componente de protección ambiental y de preservación de sus valores juega un papel decisivo.

No obstante, desde un punto de vista práctico, la clasificación del suelo rústico no puede quedarse en esta mera declaración genérica ya que no se estaría dando respuesta a la multiplicidad de factores, valores y circunstancias que inciden sobre esta clase de suelo y que, de manera ejemplificativa, enumera el artículo 21.2.a) RDL 7/2015. Para ello, se utiliza la técnica de la **categorización** (y subcategorización) de la clasificación del suelo rústico mediante la cual se procede a realizar diferentes divisiones en función de los valores y circunstancias que concurren en cada caso dando lugar a bloques o **áreas de suelo homogéneas** para facilitar su ordenación territorial y urbanística y hacer efectivas las diversas condiciones y protecciones de dichas áreas (artículo 9.1 LOTUS).

Este es el esquema legal seguido por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística extremeña al dividir la clase de suelo rústico en **cuatro categorías** (genérico, protegido, restringido y de asentamiento tradicional) dividiendo a su vez el protegido y restringido en varias **subcategorías**. Este cuadro se completa mediante la regulación del establecimiento de **zonas de afección** superpuestas derivadas de la legislación sectorial.

1. CONCEPTO.

1.1. CONCEPTO DE SUELO RÚSTICO.

ARTÍCULO 6.4 LOTUS Y ARTÍCULOS 6.4 Y 9.1 RGLLOTUS

1. Es la clase básica del conjunto del suelo municipal.

A pesar de que el artículo 6.4 LOTUS califica al suelo rústico como la «**categoría básica del conjunto del suelo municipal**», en aras de la debida coordinación de la terminología empleada por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña, resulta más apropiada su calificación como «**clase**» (artículo 6.4 RGLLOTUS) conforme a las previsiones de los artículos 6.1 LOTUS y RGLLOTUS, reservando el término «*categoría*» para las distintas áreas en las que se puede dividir el suelo rústico de conformidad con los artículos 9 LOTUS y RGLLOTUS.

2. Está integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable, bien sea porque su transformación urbanística resulte innecesaria o inapropiada, o por la presencia de ciertas características o valores merecedores de protección.

Respecto de las diversas protecciones, véase epígrafe 2. «Categorías y zonas de afección» de este Capítulo.

Desde la perspectiva de la legislación básica estatal, está en la **situación de suelo rural** (artículo 21.2 RDL 7/2015):

- 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 determinados para el suelo en situación de urbanizado.

Asimismo, los **terrenos forestales incendiados** se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de la ley básica estatal y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas (Disposición adicional sexta RDL 7/2015).

1.2. RÉGIMEN DEL SUELO RÚSTICO.

CAPÍTULO I TÍTULO III LOTUS Y RGLLOTUS

1. Normas comunes (artículos 61 a 63 LOTUS y 73 a 75 RGLLOTUS): en cuanto aplicables a todas las clases de suelo, se refieren a:

- Disposiciones generales.
- Derechos y deberes básicos.
- Subrogación real.

2. Normas particulares (artículos 64 a 71 LOTUS y 76 a 88 RGLLOTUS): en cuanto aplicables específicamente al suelo rústico, se refieren a:

- Derechos y deberes de las personas propietarias de suelo rústico.
- Condiciones de usos y autorización.

1.3. EL SUELO RÚSTICO EN LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN.

Sin perjuicio de las especificaciones propias determinadas para cada uno de ellos, la afección de los distintos instrumentos de ordenación previstos en la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña opera, respecto del suelo rústico, conforme a las siguientes previsiones:

1.3.1. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

A. DISPOSICIONES GENERALES.

1. Los instrumentos de ordenación territorial tendrán carácter vinculante para las distintas Administraciones Públicas y para cualquier persona natural o jurídica, así como para los planes, programas y proyectos de aquellos (artículos 14.1 LOTUS y 17.1 RGLOTUS).

2. Los instrumentos de ordenación territorial establecerán sus determinaciones con indicación de la clase de cada una, pudiendo ser las siguientes (artículos 14.2 LOTUS y 17.2 RGLOTUS):

- a) **de aplicación directa:** vinculan en todos sus términos desde el momento de la entrada en vigor del instrumento de planeamiento que las contenga, afectando incluso a los instrumentos de ordenación urbanística vigentes, aunque no se encuentren adaptados, los cuales deberán adaptarse conforme a las previsiones establecidas en el planeamiento territorial.
- b) **directrices:** vinculantes en cuanto a fines, corresponde a las Administraciones Públicas, en cada caso, establecer y aplicar las medidas concretas para llevarlas a cabo.
- c) **recomendaciones:** orientaciones que deben seguir las Administraciones y las personas, salvo justificación del cumplimiento de los objetivos de la ordenación territorial por otros medios.

3. Las determinaciones de aplicación directa serán siempre vinculantes, por lo que prevalecerán frente a cualquier instrumento territorial y urbanístico que las contradigan (artículos 15.2 LOTUS y 18.2 RGLOTUS).

4. Las directrices y recomendaciones que necesiten de la adaptación de otros instrumentos de ordenación territorial o urbanística serán de aplicación desde la publicación de la aprobación definitiva de dicha adaptación, siempre que se produzca en el plazo fijado. En caso contrario, entrarán en vigor al vencimiento de dicho plazo (artículos 15.3 LOTUS y 18.3 RGLOTUS).

B. DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

Son el **instrumento de ordenación territorial del conjunto de la Comunidad Autónoma** por el que se definen los elementos de la organización y estructuración de la totalidad del territorio de Extremadura (artículos 17.1 LOTUS y 20.1 RGLLOTUS).

Entre otras determinaciones, contendrán los criterios generales a los que habrá de acomodarse la acción de la Administración Pública y los objetivos a alcanzar así como la fijación de los criterios que deben seguir los Planes Territoriales y la acción directa de la Administración para conseguir el modelo territorial establecido en lo relativo a (artículos 17.3 LOTUS y 20.3 RGLLOTUS):

- 1º. Localización de infraestructuras vertebradoras y de equipamientos y servicios de ámbito regional.
- 2º. Emplazamiento de acciones públicas de fomento del desarrollo.
- 3º. Utilización y explotación del agua, de los recursos agrícolas y de otros recursos naturales.
- 4º. Protección de los valores naturales y del patrimonio cultural y paisajístico.
- 5º. Protección frente a riesgos naturales y tecnológicos.

Asimismo, contendrán la definición de las normas de aplicación directa, directrices o recomendaciones que la acción de las Administraciones Públicas y la iniciativa privada deba respetar y que definen el modelo territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículos 17.3 y 18.1 LOTUS y artículos 20.3 y 21.1 RGLLOTUS).

Las Directrices de Ordenación Territorial se podrán desarrollar mediante **Directrices Complementarias de Ordenación Territorial** que podrán tener carácter general o circunscribir su objeto a una o varias temáticas concretas. Su ámbito geográfico podrá ser la Comunidad Autónoma completa o limitarse a un área geográfica determinada de la misma (artículos 18.2 LOTUS y 22.1 RGLLOTUS).

C. PLAN TERRITORIAL.

Es el **instrumento de planificación y ordenación del territorio en ámbitos supramunicipales** (artículos 21.1 LOTUS y 25.1 RGLLOTUS) con el fin, entre otros, de constituir el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de la Administración y entidades públicas, así como para las actividades de las personas (artículos 21.2 LOTUS y 25.2 RGLLOTUS).

Además de identificar los asentamientos (existentes, precisa el RGLLOTUS) en suelo rústico, contendrá, entre otras, las siguientes determinaciones (artículos 21.3 LOTUS y 25.3 RGLLOTUS):

- Condiciones objetivas que determinen **riesgo de formación de nuevo tejido urbano**.
- Previsión, en su caso, de **nuevos asentamientos de uso residencial autónomo** para el fomento del desarrollo rural en las condiciones establecidas en los artículos 71 LOTUS y 87 RGLOTUS.
- Previsión, en su caso, de **nuevos asentamientos de uso productivo** para el fomento del desarrollo rural o de la economía verde y circular en las condiciones establecidas en los artículos 71 LOTUS y 87 RGLOTUS.
- Delimitación, en su caso, de las zonas de suelo rústico en las que podría localizarse nuevos desarrollos urbanísticos según lo establecido en los artículos 23 LOTUS y 27 RGLOTUS.
- Normas para la protección del paisaje, del cielo, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural; criterios y medidas a desarrollar por la Administración para tal fin.
- Normas, recomendaciones, incompatibilidades y alternativas concretas que deberán seguir la Administración y las personas en su actividad con incidencia territorial.
- Diagnóstico de incompatibilidades con relación de las determinaciones de planes o programas en vigor que se vean modificados directamente por la aprobación del Plan Territorial o requieran de adaptación, y su justificación. A tal efecto, se incluirá una comparativa con la normativa de aplicación en vigor y la propuesta por el Plan Territorial, **especialmente en las determinaciones que afecten al suelo rústico**. Se incluirá también la tabla con la programación temporal de adaptación de los distintos municipios.

Igualmente, contendrá criterios y normas de carácter urbanístico que tendrán como finalidad garantizar la coherencia de la ordenación urbana con la territorial, asegurando un desarrollo urbano sostenible. A tales efectos y entre otras, tendrán la consideración de **determinaciones de carácter urbanístico** (artículos 23 LOTUS y 27 RGLOTUS):

- La delimitación de las zonas de suelo rústico en las que podrán localizarse, en su caso, nuevos desarrollos urbanísticos.
- Las condiciones objetivas que determinan **riesgo de formación de nuevo tejido urbano**.
- El establecimiento, en su caso, de la **superficie mínima de suelo** que sirva de soporte físico a las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta según lo establecido en el artículo 83.3 RGLOTUS (y artículo 70.3 LOTUS).

Las determinaciones de carácter urbanístico de los Planes Territoriales **prevalecerán, en todo caso, sobre las del planeamiento urbanístico y serán de directa aplicación desde la entrada en vigor de aquellos**.

Disposición transitoria primera LOTUS: los Planes Territoriales vigentes en el momento de entrada en vigor de la LOTUS, así como los aprobados posteriormente conforme a las reglas de la LSOTEX, en el plazo de **cuatro años** desde dicha entrada en vigor deberán adaptar o completar sus determinaciones a la misma.

D. PLAN DE SUELO RÚSTICO.

Es el **instrumento de desarrollo de los Planes Territoriales para la ordenación pormenorizada del suelo rústico** de todos o parte de los municipios de un Plan Territorial por ámbitos contiguos, con la finalidad de asegurar la protección de interés supramunicipal en la conservación del paisaje, de los recursos naturales, de los bienes de dominio público y del patrimonio cultural, conforme a lo establecido en la LOTUS para la ordenación territorial (artículos 27.1 LOTUS y 32.1 RGLOTUS).

Tendrá, entre otras, las siguientes determinaciones (artículos 27.3 LOTUS y 32.3 RGLOTUS):

- a) **Categorización** de la totalidad del suelo del ámbito del plan.
- b) **Regulación general de cada categoría** que deberá contener, **como mínimo**:
 - 1º. Características morfológicas y tipológicas de las edificaciones y las construcciones.
 - 2º. Regulación de usos y actividades.
- c) Identificación y delimitación aproximada de las áreas sujetas a servidumbre para protección del **dominio público** y la funcionalidad de las **infraestructuras públicas**.

Al respecto, el RGLOTUS precisa que se corresponderá con la identificación y delimitación de las afecciones sectoriales conforme al artículo 10 RGLOTUS.

- d) Incorporación de los asentamientos existentes en suelo rústico delimitados por los Planes Generales Municipales de su ámbito territorial (artículo 32.3.e) RGLOTUS).

Las determinaciones de los Planes de Suelo Rústico **se impondrán** (sustituyendo, añade el RGLOTUS) **a las que contengan los instrumentos de ordenación urbanística en vigor** en los municipios que hayan asumido, mediante solicitud de redacción o acuerdo plenario, la eficacia del Plan de Suelo Rústico en su término municipal (artículos 30.1 LOTUS y 35.1 RGLOTUS).

E. PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Es el **instrumento de desarrollo de los Planes Territoriales** que tiene por objeto ampliar, regular detalladamente y complementar o, en su caso, modificar las determinaciones de los Planes Territoriales establecidas en el artículo 36.4 RGLOTUS (artículos 31.1 LOTUS y 36.1 RGLOTUS) como, entre otras, las normas para protección del paisaje, del cielo, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural; criterios y medidas a desarrollar por la Administración para tal fin.

Asimismo, en desarrollo de las determinaciones sobre los asentamientos rústicos que los Planes Territoriales prevean o hayan identificado, se aprobarán Planes Especiales de Ordenación Territorial cuyo objeto será su ordenación y la definición de su gestión (artículo 32 LOTUS). En particular, el RGLOTUS contiene en su artículo 37 la regulación del **Plan Especial Territorial de ordenación de nuevos asentamientos en suelo rústico**.

En relación con la regulación de los asentamientos, véase Capítulo 11. «Los Asentamientos en suelo rústico».

F. PROYECTO DE INTERÉS REGIONAL (PIR).

Es el **instrumento de intervención directa en la ordenación territorial**, de promoción pública, que diseña, con carácter básico, para su inmediata ejecución, obras de infraestructura, servicios, dotaciones e instalaciones que se declaren de interés regional debido a su particular utilidad pública o interés social. Debe incluir las obras de urbanización y conexión que sean necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de las instalaciones que sean su objeto (artículos 35.1 y 3 LOTUS y 41.1 y 3 RGLOTUS).

Podrá desarrollarse en **cualquier clase de suelo** y comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales, **con excepción de suelo rústico protegido** que tenga algún tipo de protección especial o posea valores ambientales que sean incompatibles con el desarrollo del Proyecto de Interés Regional (artículos 35.2 LOTUS y 41.2 RGLOTUS); esto es, sólo podrá aprobarse en este suelo cuando los usos y actividades que contemple sean congruentes con los valores objeto de protección, requiriendo informe favorable del organismo que ostente la competencia sectorial en razón de los valores protegidos. No podrá abordar nuevos desarrollos urbanísticos que requerirán, en todo caso, de la aprobación del plan urbanístico que corresponda (artículos 37 LOTUS y 43 RGLOTUS).

La Ley 3/2022 (reto demográfico y territorial) dispone que «Los proyectos o actuaciones catalogados como de **interés general por razones demográficas** podrán tramitarse como Proyectos de Interés Regional, conforme a la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, salvo cuando pretendan abordar nuevos desarrollos urbanísticos, entendiendo como tales aquellas actuaciones de transformación urbanística de urbanización que deban realizarse mediante la aprobación o modificación del plan urbanístico que corresponda y que claramente correspondan a competencias municipales de ordenación y ejecución del planeamiento» (artículo 39.3).

Sus determinaciones vincularán directamente a los Planes Generales Municipales, Planes de Suelo Rústico, Planes Especiales de Ordenación del Territorio y Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio que les afecten y serán ejecutables y directamente aplicables sin que sea preciso que estén adaptados (y sin perjuicio de la adaptación del planeamiento urbanístico en caso de discordancia, artículos 40.3 LOTUS y 46.4 RGLOTUS). Igualmente, serán vinculantes en su ámbito de aplicación para planes, programas y proyectos de la Administración y de las personas (artículos 36 LOTUS y 42 RGLOTUS).

Los Proyectos de Interés Regional en tramitación o en fase de ejecución así como sus modificaciones aprobadas bajo la vigencia de la LSOTEX atenderán a las reglas previstas en la Disposición transitoria tercera LOTUS.

1.3.2. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN SECTORIAL.

La planificación de la Administración (estatal, autonómica o local) en materia de infraestructuras, industria, turismo, servicios, equipamientos y otras que afecten sustancialmente al territorio tendrán, a los efectos de la LOTUS y el RGLOTUS, la consideración de **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio** que deberán ajustarse a las previsiones de los instrumentos de ordenación territorial en la materia que constituya su objeto (artículos 43.1 LOTUS y 49.1 RGLOTUS).

Como novedad, se contempla un trámite de consulta de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio con ánimo de establecer una consulta previa en cuanto a la ordenación del territorio, de forma sectorial, en relación con los proyectos de todas aquellas Administraciones que en ejecución de sus políticas pretendan llevar a cabo actuaciones con incidencia en el territorio. En concreto, la consulta se aplica a los siguientes supuestos:

- Aprobación de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio: anteriormente a la aprobación de estos planes, deberá realizarse la consulta y constar informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, informe que versará sobre los aspectos territoriales del plan. En caso de ser el informe negativo, se convocará una mesa de concertación en el seno de la Comisión de Coordinación Intersectorial para lograr acuerdos sobre el interés prevalente (artículos 43.3 LOTUS y 49.3 RGLOTUS).
- La modificación o revisión de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio: solamente requerirá nueva consulta a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio o, en su caso, a la Comisión de Coordinación Intersectorial cuando suponga alteración de sus objetivos territoriales, considerándose como tal, en todo caso y entre otras, la que implique la creación de nuevos sistemas generales o equipamientos estructurantes y la reclasificación de suelos rústicos como urbanizables (artículos 43.4 LOTUS y 49.4 RGLOTUS).

La Disposición adicional sexta LOTUS dispone que «*Las grandes instalaciones de ocio se regirán por su legislación específica*». Al efecto, la Ley 7/2018 (LEGIO) contempla un instrumento de planeamiento específico denominado **Plan de Ordenación con Incidencia Territorial y Ejecución de las Grandes Instalaciones de Ocio** (artículo 9) para facilitar la integración de los eventuales proyectos en la ordenación del territorio, la construcción de infraestructuras necesarias y su encaje en el urbanismo del término municipal en el que se pretenda instalar. Como notas más relevantes de estos instrumentos de ordenación cabe reseñar:

1. El Plan de Ordenación con incidencia Territorial y Ejecución de las Grandes Instalaciones de Ocio establecerá la clasificación y calificación urbanística necesarias para implantar las actividades proyectadas, quedando el suelo afecto al destino resultante de aquellas.
2. La aprobación definitiva de la clasificación y calificación urbanísticas mediante este Plan de Ordenación determinará el desplazamiento de aquellas determinaciones y normas de planeamiento municipal que resulten incompatibles. A tal fin, en el acuerdo de aprobación definitiva del Plan de Ordenación se acordará, previo informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, la suspensión, en todo o en parte, de la vigencia de los planes de ordenación urbanística cuando se encuentren afectados por determinaciones de aquel.
3. El Acuerdo de aprobación definitiva legitimará para que el promotor pueda solicitar las correspondientes licencias municipales de instalación de actividad y posteriormente las de apertura y funcionamiento de las mismas.

1.3.3. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA.

A. PLAN GENERAL MUNICIPAL.

Es el **instrumento de planeamiento general** que tiene como objeto establecer la ordenación estructural y, en su caso, la ordenación detallada del territorio municipal (artículos 44.1 LOTUS y 50.1 RGLOTUS).

Se configuran como **determinaciones de ordenación estructural**, entre otras (artículos 45.2 LOTUS y 51.2 RGLOTUS):

- La identificación del suelo urbano y la clasificación del suelo urbanizable del municipio con delimitación de las superficies adscritas a cada una de las clases de suelo adoptadas.

La identificación del suelo urbano y la clasificación del suelo urbanizable determina la propia delimitación del suelo rústico del término municipal en cuanto el mismo está integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable conforme a su definición (artículo 6.4 LOTUS y artículos 6.4 y 9.1 RGLOTUS).

- La **categorización, ordenación y regulación del suelo rústico** del término municipal con las mismas determinaciones que las establecidas en la LOTUS cuando no esté asumido en dicho ámbito un Plan de Suelo Rústico, justificando su ajuste a los instrumentos de ordenación territorial en vigor.
- La **identificación de los asentamientos en suelo rústico**, tanto los de nueva creación previstos en el Plan Territorial como los existentes. Con respecto a los asentamientos existentes, deberán incluirse las determinaciones derivadas de lo establecido en el artículo 88 RGLOTUS.

Estas determinaciones, excepto la identificación de los asentamientos en suelo rústico, deben ser contenido mínimo del Plan General Estructural si bien no será necesario regular la categorización, ordenación y regulación del suelo rústico cuando esté asumido en dicho ámbito un Plan de Suelo Rústico (artículos 47.2 LOTUS y 53.2 RGLOTUS).

La aprobación (definitiva, añade el RGLOTUS) del Plan General Estructural producirá, entre otros, los siguientes efectos: la vinculación de los terrenos, edificaciones, construcciones e instalaciones al destino que resulte de las determinaciones del plan; la obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones por todas las personas o entidades; la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de ocupar los terrenos, edificaciones, construcciones o instalaciones cuando se prevean obras públicas ordinarias o sistemas de expropiación, incluyendo los terrenos exteriores para la conexión de infraestructuras y servicios urbanos; y la facultad para la promoción de los ámbitos que deben desarrollarse mediante Planes Especiales (artículos 50.1 LOTUS y 59.1 RGLOTUS).

B. PLAN ESPECIAL URBANÍSTICO.

Es el **instrumento complementario de ordenación urbanística** que tiene por objeto la implantación o regulación pormenorizada de usos o actividades urbanísticas especiales en cualquier clase de suelo (artículos 51.1 LOTUS y 61.1 RGLLOTUS), pudiendo modificar determinaciones de ordenación estructural en los términos previstos en el artículo 61 RGLLOTUS (artículo 60.3.c) RGLLOTUS).

Puede tener, entre otras, las siguientes **finalidades**: la ordenación y protección de conjuntos históricos, zonas arqueológicas y cualquier otro ámbito declarado Bien de Interés Cultural; la ordenación de actividades turísticas o productivas; la protección del paisaje y la regulación de asentamientos (existentes, precisa el RGLLOTUS) en suelo rústico (artículos 51.2 LOTUS y 61.2 RGLLOTUS).

Los Planes Especiales que afecten al suelo rústico se someterán a informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura (artículos 51.7 LOTUS y 61.7 RGLLOTUS).

La Ley 3/2022 (reto demográfico y territorial) dispone que «El Plan Especial es el instrumento de ordenación urbanística regulado en la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura con capacidad para ordenar y desarrollar las **acciones especiales en materia de reto demográfico que no hayan sido previstas por el Plan General Municipal**» (artículo 40.2).

C. CATÁLOGO.

Es el **instrumento complementario de la ordenación urbanística (y territorial**, añade el RGLLOTUS) que complementa las determinaciones del planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, arqueológicos, etnográficos y similares. A tal efecto, contendrá una relación detallada y la identificación precisa de los bienes incluidos, con señalamiento del organismo que propone su catalogación (artículos 52.1 LOTUS y 63.1 RGLLOTUS).

D. ORDENANZAS MUNICIPALES DE EDIFICACIÓN Y URBANIZACIÓN.

En cuanto **contribuyen a la ordenación urbanística y, en su caso, la complementa**, este instrumento tiene la finalidad de regular los aspectos morfológicos y ornamentales de las edificaciones, las condiciones de las obras de edificación y urbanización y las condiciones de las actividades susceptibles de autorización, todo ello sin contradecir ni modificar las determinaciones del Plan General Municipal (artículos 55.1 LOTUS y 66.1 RGLLOTUS).

E. NORMAS TÉCNICAS DE PLANEAMIENTO.

Es el **instrumento que contribuye a la ordenación urbanística y, en su caso, la complementa**, que, elaborado por la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, tiene por objeto, entre otros, la determinación de criterios para el desarrollo de los procesos de participación, cohesión social, perspectiva de género, urbanismo inclusivo o movilidad (artículos 56 LOTUS y 67 RGLLOTUS).

Dada la naturaleza y ámbito territorial de los instrumentos de desarrollo (Plan Parcial y Estudio de Detalle), no se realiza referencia a los mismos debido a su escasa o nula incidencia sobre el suelo rústico.

1.4. EL SUELO RÚSTICO EN LOS MUNICIPIOS CON INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA NO ADAPTADOS A LOTUS.

El régimen urbanístico del suelo previsto en la LOTUS se aplicará en los municipios con planes e instrumentos de ordenación urbanística vigentes en el momento de entrada en vigor de la misma o aprobados definitivamente en el plazo de cuatro años desde aquella según la siguiente regla general (Disposiciones transitorias segunda y cuarta LOTUS):

- a) En los municipios con población inferior a 10.000 habitantes de derecho será de aplicación el régimen del suelo previsto en el Título III LOTUS.
- b) En los municipios con población igual o superior a 10.000 habitantes de derecho, se aplicará con carácter general el régimen del suelo previsto en su planeamiento. En particular, serán de aplicación las prescripciones referentes al suelo rústico contenidas en el mismo en cuanto no se opongan al régimen previsto en la sección 2.ª del Capítulo 1 del Título III LOTUS.

Las particularidades determinadas para la aplicación transitoria del régimen urbanístico del suelo previsto en la LOTUS se desarrollan, según proceda, en los distintos Capítulos de esta Guía si bien, en atención al contenido del presente, merece destacar la siguiente: se considerarán equivalentes el suelo urbano consolidado y no consolidado al suelo urbano; el suelo urbanizable y el suelo apto para urbanizar al suelo urbanizable; **el suelo no urbanizable al suelo rústico; y el suelo no urbanizable protegido al suelo rústico protegido.**

1.5. EL SUELO RÚSTICO EN LOS MUNICIPIOS SIN PLANEAMIENTO O CON PDSU.

En los municipios que carezcan de planeamiento general se entenderá que los terrenos que cumplan las condiciones establecidas en los apartados 2.a) y 2.b) del artículo 6 LOTUS tendrán la consideración de suelo urbano. **El resto de terrenos tendrán la consideración de suelo rústico** (Disposición adicional única RGLOTUS).

En aquellos municipios que carezcan de planeamiento se aplicarán cuantas determinaciones se contienen en la LOTUS y cuantas otras imponga la legislación sectorial (Disposición adicional duodécima LOTUS) si bien, ha de tenerse en cuenta que las determinaciones de los Planes de Suelo Rústico serán aplicables en los municipios que carezcan de planeamiento y en aquellos que sólo cuenten con PDSU y no hayan solicitado su inclusión en el ámbito del Plan al menos hasta la aprobación de su Plan General Municipal (artículos 30.3 LOTUS y 35.3 RGLOTUS).

El RGLOTUS precisa que las determinaciones de los Planes de Suelo Rústico serán aplicables aunque no hayan solicitado su inclusión en el ámbito del Plan.

2. CATEGORÍAS Y ZONAS DE AFECCIÓN.

2.1. DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 9 LOTUS Y ARTÍCULOS 9 Y 10 RGLOTUS

Con objeto de hacer efectivas las diversas condiciones y protecciones que deban observarse en determinadas áreas de suelo rústico, los **Planes Generales Municipales** o los **Planes de Suelo Rústico** categorizarán las áreas de suelo rústico precisas y delimitarán las zonas de afección (artículos 9.1 LOTUS y 9.2 RGLOTUS).

En relación con las determinaciones referidas a la **categorización del suelo rústico y delimitación de las zonas de afección**, véase apartado 1.3. «El suelo rústico en los instrumentos de ordenación» del epígrafe 1. «Concepto» de este Capítulo.

Entre las previsiones establecidas en la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña, merece destacar las siguientes:

- Se configura como **determinación de ordenación estructural** del Plan General Municipal, entre otras, la categorización, ordenación y regulación del suelo rústico del término municipal con las mismas determinaciones que las establecidas en la LOTUS cuando no esté asumido en dicho ámbito un Plan de Suelo Rústico, justificando su ajuste a los instrumentos de ordenación territorial en vigor (artículos 45.2 LOTUS y 51.2 RGLOTUS).
- El **Plan de Suelo Rústico** tendrá, entre otras determinaciones, la categorización de la totalidad del suelo del ámbito del plan así como la identificación y delimitación aproximada de las áreas sujetas a servidumbre para protección del dominio público y la funcionalidad de las infraestructuras públicas (artículos 27.3 LOTUS y 32.3 RGLOTUS). Respecto de esta última determinación, el RGLOTUS precisa que se corresponderá con la identificación y delimitación de las afecciones sectoriales conforme al artículo 10 RGLOTUS.

Las determinaciones de los Planes de Suelo Rústico se impondrán (sustituyendo, añade el RGLOTUS) a las que contengan los instrumentos de ordenación urbanística en vigor en los municipios que hayan asumido, mediante solicitud de redacción o acuerdo plenario, la eficacia del Plan de Suelo Rústico en su término municipal (artículos 30.1 LOTUS y 35.1 RGLOTUS).

- Respecto de los **municipios sin planeamiento**, se aplicarán cuantas determinaciones se contienen en la LOTUS y cuantas otras impongan la legislación sectorial (Disposición adicional duodécima LOTUS).

A tales efectos, ha de tenerse en cuenta que las determinaciones de los **Planes de Suelo Rústico serán aplicables en los municipios que carezcan de planeamiento y en aquellos que sólo cuenten con PDSU** y no hayan solicitado su inclusión en el ámbito del Plan, al menos hasta la aprobación de su Plan General Municipal (artículos 30.3 LOTUS y 35.3 RGLOTUS).

Esta regla debe entenderse aplicable a aquellos municipios con PDSU dada la naturaleza de este instrumento respecto de la regulación del suelo rústico.

Categorización:

- La categoría asignada a cada porción de suelo es **única** y su establecimiento deberá estar **motivado** (artículos 9.2 LOTUS y 9.4 RGLOTUS).
- En el instrumento que categorice el suelo rústico figurará un plano de ordenación con las categorías correspondientes (artículo 9.5 RGLOTUS).
- Se adscribirán a la categoría de suelo rústico que en cada caso corresponda los conjuntos de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes en suelo rústico a que se refieren los artículos 71 LOTUS y 86 RGLOTUS, esto es, los **asentamientos en suelo rústico** (artículo 9.8 RGLOTUS).

Zonas de afección:

- Con independencia de la categorización y de forma superpuesta, los planes que ordenen el suelo rústico (territorial o urbanístico, precisa el RGLOTUS) establecerán las zonas de afección con limitaciones de usos o trámites específicos por la existencia de áreas en las que legislación sectorial otorga protección específica al patrimonio natural o cultural, o por la existencia de bienes de dominio público y sus zonas de protección (artículos 9.3 LOTUS y 10.1 RGLOTUS).
- Para garantizar la coordinación entre los planes de ordenación territorial y urbanística y la legislación sectorial con incidencia sobre el ámbito de aquellos, los órganos competentes para la aplicación de dicha legislación, en fase de avance de plan o, en su defecto, antes de la aprobación inicial, facilitarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, la siguiente información (artículo 10.2 RGLOTUS):
 - a) Existencia y delimitación, en su caso, de las afecciones sobre el planeamiento derivadas de la legislación respectiva y su proyección geométrica en formato digital editable.
 - b) Entidad competente y la relación de la normativa aplicable.
 - c) Relación exhaustiva de los usos prohibidos.
 - d) Cuando la afección requiera limitar las intensidades previstas en las categorías de suelo rústico afectadas, definir motivadamente qué parámetros deben aplicarse.

Las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio atribuidas en la LOTUS y RGLOTUS a las Administraciones Públicas se ejercerán en coordinación con las atribuidas para la gestión de otros intereses públicos en cuyo desarrollo se requiera ordenar, transformar, conservar o controlar el uso del suelo, correspondiendo a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística regular y facilitar la ejecución de tales actuaciones.

A tal efecto, la Comisión de Coordinación Intersectorial, dependiente de la Consejería con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, coordinará, conforme a lo dispuesto en su normativa reguladora, la emisión de informes sectoriales en los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, cuando su aprobación definitiva corresponda a los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio propios de la Junta de Extremadura (artículos 4 LOTUS y RGLOTUS).

- En el instrumento que ordene el suelo rústico deberá incluirse un plano de información de afecciones y una ficha detallada de cada ámbito de afección, con la información sobre los aspectos mencionados en el párrafo anterior (artículo 10.3 RGLOTUS).

El artículo 28.1.g) RGLOTUS prevé que el Plan Territorial también contenga un plano de afecciones al que se refiere el artículo 10 de la misma norma.

2.2. CATEGORÍAS.

ARTÍCULOS 9 LOTUS Y RGLOTUS

1. SUELO RÚSTICO GENÉRICO.

ARTÍCULO 9.3 RGLOTUS

Posee carácter residual al comprender las áreas de suelo rústico en las que no concurren las circunstancias necesarias para incluir el suelo en alguna de las tres categorías restantes.

2. SUELO RÚSTICO PROTEGIDO.

ARTÍCULOS 9.2.a) LOTUS Y RGLOTUS

Comprende las áreas de suelo rústico que, de forma motivada, deben ser objeto de protección por los valores existentes en ellos, tales como ecológicos, naturales, paisajísticos, culturales y otros análogos.

Se establece un deber de preservación mediante la adopción de un régimen específico destinado a su conservación o mejora. Comprende las siguientes **subcategorías** (artículo 9.6 RGLOTUS):

- Suelo rústico protegido de **valor natural o ecológico** (SRPN): áreas con valores naturales, ecológicos o medioambientales.
- Suelo rústico protegido de **valor paisajístico** (SRPP): áreas con valores paisajísticos identificados.
- Suelo rústico protegido de **valor cultural** (SRPC): áreas con valores antropológicos, históricos, patrimoniales, culturales o análogos.
- Suelo rústico protegido de **valor productivo** (SRPA): áreas de alto valor agrícola, agroecológico, ganadero, forestal u otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, incluidos los del subsuelo.

3. SUELO RÚSTICO RESTRINGIDO.

ARTÍCULOS 9.2.b) LOTUS Y RGLOTUS

Comprende los terrenos que, de forma motivada y objetiva, son vulnerables a distintos tipos y categorías de riesgos por lo que debe evitarse o limitarse la implantación de usos, actividades y edificaciones y los posibles desarrollos urbanísticos.

Comprende las siguientes **subcategorías** (artículo 9.7 RGLOTUS):

- Suelo rústico restringido de **riesgos naturales** (SRRRN): áreas afectadas por riesgos naturales hidrológicos, geológicos, o biológicos, en las que la implantación de usos o actividades debe someterse a restricciones en función del tipo de riesgo.
- Suelo rústico restringido de **riesgos derivados de actividades humanas** (SRRAH): áreas afectadas por riesgos derivados de actividades humanas contaminantes, insalubres o peligrosas en la que la implantación de usos o actividades debe someterse a restricciones en función del tipo de riesgo.

4. SUELO RÚSTICO CON ASENTAMIENTO TRADICIONAL.

ARTÍCULOS 9.2.c) LOTUS Y RGLLOTUS

Comprende las áreas de suelo rústico constituidas por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio por sus valores antropológicos, sociales, culturales, etnográficos y otros análogos.

Esta categoría de suelo presenta similitudes con el régimen de los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural previstos por el artículo 21.4 RDL 7/2015.

No debe confundirse la categoría de asentamiento tradicional con la correspondiente a los asentamientos rústicos previstos en los artículos 71 LOTUS y 86 RGLLOTUS ya que los conjuntos de edificaciones, construcciones e instalaciones existentes que conforman dichos asentamientos deberán adscribirse a la categoría de suelo rústico que en cada caso corresponda (artículo 9.8 RGLLOTUS).

CATEGORÍAS DEL SUELO RÚSTICO

SUELO RÚSTICO GENÉRICO: áreas de suelo rústico en las que no concurren las circunstancias para incluir el suelo en alguna de las tres categorías restantes.

SUELO RÚSTICO PROTEGIDO:

Áreas de suelo rústico que, de forma motivada, deben ser objeto de protección de valores existentes tales como ecológicos, naturales, paisajísticos, culturales y otros análogos.

- **de valor natural o ecológico (SRPN):** áreas con valores naturales, ecológicos o medioambientales.
- **de valor paisajístico (SRPP):** áreas con valores paisajísticos identificados.
- **de valor cultural (SRPC):** áreas con valores antropológicos, históricos, patrimoniales, culturales o análogos.
- **de valor productivo (SRPA):** áreas de alto valor agrícola, agroecológico, ganadero, forestal, u otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, incluidos los del subsuelo.

SUELO RÚSTICO RESTRINGIDO:

Áreas de suelo rústico que, de forma motivada y objetiva, son vulnerables a distintos tipos y categorías de riesgos por lo que deben evitarse o limitarse la implantación de usos, actividades y edificaciones y los posibles desarrollos urbanísticos.

- **de riesgos naturales (SRRRN):** áreas afectadas por riesgos naturales hidrológicos, geológicos, o biológicos, en las que la implantación de usos o actividades debe someterse a restricciones en función del tipo de riesgo.
- **de riesgos derivados de actividades humanas (SRRAH):** áreas afectadas por riesgos derivados de actividades humanas contaminantes, insalubres o peligrosas en la que la implantación de usos o actividades debe someterse a restricciones en función del tipo de riesgo.

SUELO RÚSTICO CON ASENTAMIENTO TRADICIONAL: áreas de suelo rústico constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio por sus valores antropológicos, sociales, culturales, etnográficos y otros análogos.

Cuadro nº 2. Esquema de las categorías del suelo rústico.

2.3. CARÁCTER REGLADO DEL SUELO RÚSTICO PROTEGIDO.

El principio de clasificación reglada del suelo rústico de protección supone una clara limitación de la discrecionalidad del planificador urbanístico que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma extremeña, cuenta, entre otros, con los siguientes ejemplos:

Disposición adicional sexta RDL 7/2015. Suelos forestales incendiados. Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural y estarán destinados al uso forestal según condiciones y plazos previstos por la Ley de Montes.

Artículo 119 Ley 6/2015 (Agraria de Extremadura). Clasificación del suelo. Todo el suelo incluido dentro de alguna de las **Zonas Regables** transformadas mediante la iniciativa pública o mediante la iniciativa privada con la participación de la Administración autonómica, debe ser incluido dentro de la categoría de suelo no urbanizable de protección agrícola de regadíos, tanto en las modificaciones de planeamiento como en los nuevos Planes Generales Municipales que se aprueben, salvo las excepciones contenidas en el citado precepto.

Artículo 220.1 Ley 6/2015 (Agraria de Extremadura). Modificación de trazado como consecuencia de ordenación territorial. Las ordenaciones territoriales y urbanísticas deberán respetar la naturaleza jurídica, la integridad y la continuidad de las vías pecuarias que discurran por el territorio objeto de ordenación y garantizar el tránsito ganadero y los usos compatibles y complementarios con este, calificando dichos terrenos como suelo no urbanizable de especial protección.

Disposición adicional undécima Ley 6/2015 (Agraria de Extremadura). Protección urbanística de montes o terrenos forestales. Siempre que no afecte a suelo ya declarado urbanizable o que se afecte legalmente a ese uso, tendrán la calificación de suelo no urbanizable de especial protección forestal e hidrológica, los **montes catalogados de utilidad pública o declarados montes protectores**, así como los que en los planes de ordenación de los recursos forestales se declaren o delimiten como tales por su carácter protector o su especial valor forestal o de interés socioeconómico; y tendrán tal consideración aunque se trate de terrenos que hayan recibido simplemente la calificación de suelo no urbanizable en el planeamiento municipal aprobado definitivamente antes de 26 de junio de 2015 (entrada en vigor de la Ley 6/2015, Agraria de Extremadura).

CAPÍTULO 2

RÉGIMEN GENERAL DE DERECHOS Y DEBERES EN SUELO RÚSTICO

- 1. ESTATUTO BÁSICO DEL CIUDADANO.**
 - 1.1. DERECHOS DEL CIUDADANO.
 - 1.2. DEBERES DEL CIUDADANO.
- 2. ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO.**
 - 2.1. RÉGIMEN DE FACULTADES Y DEBERES DEL DERECHO DE PROPIEDAD DEL SUELO EN SITUACIÓN RURAL EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL.
 - 2.1.1. FACULTADES.
 - 2.1.2. DEBERES Y CARGAS.
 - 2.2. RÉGIMEN DE DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS PROPIETARIAS DE SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EXTREMEÑA.
 - 2.2.1. DERECHOS.
 - 2.2.2. DEBERES.
- 3. SUBROGACIÓN REAL.**

CAPÍTULO 2. RÉGIMEN GENERAL DE DERECHOS Y DEBERES EN SUELO RÚSTICO

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS

Artículo 64. Derechos de las personas propietarias de suelo rústico.

Las personas propietarias de suelo rústico tienen derecho al uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza. Se consideran propios de la naturaleza rústica del suelo, usos tales como la explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética, piscícola o análoga, que se realicen con el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios.

Artículo 65. Deberes y limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico.

1. Las personas que ostenten la propiedad de suelo rústico tienen los siguientes deberes:

- a) Conservar y mantener el suelo y su cubierta vegetal en las condiciones precisas para evitar riesgos de erosión y para la seguridad o salud pública y daños o perjuicios a terceras personas o al interés general, incluido el ambiental, evitando la contaminación indebida de la tierra, el agua y el aire, y la contaminación lumínica del cielo.
- b) Permitir realizar a la Administración las actuaciones de conservación o restauración necesarias para garantizar la seguridad y salud pública.
- c) Para obtener la autorización de edificaciones, construcciones e instalaciones, será requisito indispensable la adecuada integración paisajística, justificada y acreditada técnicamente mediante el estudio de las condiciones iniciales del paisaje, las alternativas realizables y la motivada elección de la solución propuesta. Se contemplarán aspectos visuales, perspectivas, composiciones formales, cromáticas, texturas, valores culturales y tradición constructiva.
- d) Garantizar la restauración, a la finalización de la actividad, de las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato.

RGLOTUS

Artículo 76. Derechos de las personas propietarias de suelo rústico.

Las personas propietarias de suelo rústico tienen derecho al uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza. Se consideran propios de la naturaleza rústica del suelo, usos tales como la explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética, piscícola o análoga, que se realicen con el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuadas y ordinarias.

Artículo 77. Deberes y limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico.

- d) Garantizar la restauración, a la finalización de la actividad, de las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato.

En cualquier caso, el deber de restauración nace por la declaración legal de ruina, salvo que el propietario opte por la completa rehabilitación en los términos del artículo 209.

En el caso de las edificaciones, construcciones e instalaciones sujetas a calificación rústica, se entiende que ha finalizado la actividad una vez transcurrido el plazo acordado en la resolución por la que se otorgue sin haberse renovado. Para dar cumplimiento a dicha obligación, el municipio deberá dictar orden de ejecución, en los términos del artículo 208.

El estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados por la actividad urbanística constituía la primera materia regulada por la Ley 8/2007, a la que dedicaba su Título I, inspirando directa o indirectamente al resto de su articulado. Con este objeto, la norma estatal definía **tres estatutos subjetivos básicos** que, figuradamente, se representaban a modo de tres círculos concéntricos:

1. El **estatuto de la ciudadanía** en general, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental que corresponden a toda persona con independencia de su actividad y **al margen de la condición de propietario del suelo**.

El vigente RDL 7/2015 recoge estos derechos y deberes vinculados a la ciudadanía en el Capítulo I de su Título I bajo el título «**Estatuto básico del ciudadano**» que comprende los artículos 5 (derechos) y 6 (deberes).

2. El **régimen de la iniciativa privada** para la actividad urbanística.

Actualmente, dispuesto en el Capítulo II del Título I del RDL 7/2015 bajo el título «**Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística**».

3. Y, finalmente, el **estatuto de la propiedad del suelo**, definido como una combinación de facultades y deberes.

Las facultades y deberes que integran el contenido del derecho de propiedad del suelo se acomodan en el Capítulo III del Título I del RDL 7/2015 bajo el título «**Estatuto jurídico de la propiedad del suelo**», comprensivo de los artículos 12 y 15 (facultades y deberes de carácter general), artículos 13 y 16 (facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo en situación rural) y artículos 14 y 17 (facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado).

De esta forma, la Ley 8/2007, de la que es directamente heredera el RDL 7/2015, aparece concebida como una norma referida fundamentalmente al régimen del suelo y dirigida a garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado.

En correspondencia con el régimen estatal, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña se hace eco del estatuto de la propiedad del suelo tanto desde un punto de vista general como específico en función de cada clase de suelo. No obstante, debido a las características de la presente Guía, la exposición de los derechos y deberes que integran dicho estatuto se limitará a aquellos que poseen una mayor repercusión en el régimen jurídico del suelo rústico, tanto desde la perspectiva estatal como autonómica.

La anterior normativa urbanística extremeña de 2001 ya hacía hincapié en la necesidad de asumir una **concepción positiva del suelo rústico** a fin de superar su tradicional consideración puramente residual y no merecedor, por tanto, de una ordenación. Sobre este antecedente, la LOTUS incide en tal concepción positiva que, en términos legales, se

traduce en la regulación de un específico estatuto dominical del suelo rústico que no se limita a meras prohibiciones de actuación, sino que, dando un paso más, implica obligaciones positivas y activas tendentes a la conservación del suelo y de sus valores específicos relevantes en condiciones adecuadas y sobre explícitas bases de sostenibilidad territorial.

Así, con carácter general, la vigente norma urbanística extremeña prescribe que la utilización del suelo, subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y edificación, se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de acuerdo con su clasificación, asegurando que los mismos se utilicen en congruencia con la **función social de la propiedad**, y garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas en coordinación con la legislación sectorial (artículos 61.1 LOTUS y 73.1 RGLOTUS).

Dentro de este marco legal, la regulación de los **derechos y deberes de las personas propietarias de suelo rústico** establecida por la LOTUS sigue una sistemática similar al RDL 7/2015, agrupando los derechos y deberes asociados al suelo en **dos bloques diferentes**:

- Por un lado, un **régimen de derechos y deberes aplicable con carácter general** a toda clase de suelo (artículos 62 LOTUS y 74 RGLOTUS).
- Y, por otro lado, **un régimen aplicable en función de la clase de suelo**: suelo rústico (artículos 64 y 65 LOTUS y artículos 76 y 77 RGLOTUS), urbano y urbanizable (artículos 72 a 74 LOTUS y 89 a 91 RGLOTUS).

Entre las facultades genéricas de la propiedad del suelo se integran las de **usar, disfrutar y explotar** el mismo conforme a su propia naturaleza, así como la facultad de **disposición** siempre que, en su ejercicio, no se infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas previsto por la legislación aplicable (agraria, forestal o análoga) y la ordenación territorial y urbanística (artículo 12.1 RDL 7/2015 y, en términos similares con matices, artículos 62 LOTUS y 74 RGLOTUS).

En paralelo a estos derechos, el estatuto de la propiedad rústica también contempla importantes **deberes** con la finalidad principal de garantizar el uso de este recurso conforme al interés general y según el **principio de desarrollo sostenible**, siendo específicos del suelo rústico los siguientes: mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo (artículo 16.1 RDL 7/2015 y, en términos similares con matices, artículos 65 LOTUS y 77 RGLOTUS).

Ahora bien, la **facultad de edificar** no está excluida radicalmente de la propiedad del suelo en la situación básica de rural, donde pueden caber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a la misma, siempre por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística. Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador estatal se refiere a las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos según su naturaleza y, **excepcionalmente**, a la de destinarla a **usos específicos** que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en el medio rural (artículo 13.1 RDL 7/2015), vinculándose a esta facultad una serie de deberes específicos como la satisfacción de prestaciones patrimoniales o el deber de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables con las redes generales de servicios (artículo 16.2 RDL 7/2015).

En este marco legal, que posibilita destinar el suelo rústico a otros usos específicos diferentes de los vinculados a su explotación primaria, se debe situar el proceso de conversión profunda que se ha evidenciado en el medio rural y que se ha traducido, entre otros aspectos, en la consagración de la **multifuncionalidad** auspiciada desde las instancias europeas, aunque, por contrapartida, ha hecho que la agricultura deje de ser la «*columna vertebral*» del territorio rural para pasar a ser uno de sus componentes. En este sentido, sin denostar la importancia capital de las actividades agrarias para alcanzar un equilibrio territorial coherente, la función social prioritaria que juegan los usos tradicionales en el territorio debe compatibilizarse con otras «*funciones*» o usos no necesariamente vinculados con la explotación primaria del suelo que añadirían un elemento de utilidad más a la propiedad del suelo rural, por lo menos a aquellos carentes de valores dignos de protección, contribuyendo así a revertir en parte los efectos de la denominada «*España vaciada*».

Evidentemente, la apertura del suelo rústico a nuevos usos y funcionalidades debe sujetarse a unos límites y principios bien determinados y precisos como la compatibilización con la preservación de sus valores intrínsecos, el respeto de aquellos regímenes de protección impuestos por la legislación sectorial o la sujeción al principio de desarrollo sostenible y no regresión ambiental. En Extremadura representa un ejemplo paradigmático la STS de 9 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:481) que, casando los Autos del TSJ de Extremadura de 30 de junio y 21 de septiembre de 2020, parece cerrar el círculo sobre la relación entre desarrollo urbanístico y protección de los espacios de la Red Natura 2000, claramente decantada hacia la preservación de estos espacios.

1. ESTATUTO BÁSICO DEL CIUDADANO.

1.1. DERECHOS DEL CIUDADANO.

ARTÍCULO 5 RDL 7/2015

Al margen de toda consideración sobre la propiedad del suelo, la legislación básica estatal dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a:

- a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.
- b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.
- c) **Acceder a la información** de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como **obtener copia o certificación** de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.
- d) **Ser informados** por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.
- e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una **respuesta motivada**, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.
- f) **Ejercer la acción pública** para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

En relación con el **régimen propio del suelo rústico**, los derechos de los ciudadanos enumerados en el artículo 5 RDL 7/2015 no poseen una trascendencia inmediata y directa más allá de los derechos a **obtener información urbanística**, de **participar** en los procesos de ordenación o de **ejercer la acción pública**, sobre los que la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña establece las siguientes previsiones:

1. En relación con el derecho a la información urbanística.

Acceso a la información (artículos 144.1 LOTUS y 184.1 RGLOTUS).

En los mismos términos empleados por la legislación básica estatal, tanto la LOTUS como el RGLOTUS reconocen expresamente que:

«Todas las personas tienen derecho a acceder a la información sobre la ordenación territorial y urbanística y su evaluación ambiental que esté en poder de las Administraciones Públicas competentes, así como a obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora. Las Administraciones Públicas propiciarán la información telemática de los instrumentos y procedimientos de ordenación territorial y urbanística».

Entre las medidas dispuestas para el ejercicio efectivo de este derecho se encuentran, entre otras, las siguientes:

- Publicación de los **trámites y aprobaciones** de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (artículo 57.5 LOTUS y artículos 68 y 69 RGLOTUS).
- Publicación del **contenido documental íntegro** de los instrumentos de ordenación en el portal de transparencia de la Administración que lo apruebe (artículos 57.7 LOTUS y 69.4 RGLOTUS).

Los términos en los que se llevará a cabo el acceso a la información se disponen en los artículos 57.7 LOTUS y 69, apartados 4 y 5, RGLOTUS, mediante consulta presencial y sin perjuicio del acceso a la misma a través de su sede electrónica.

- **Inscripción obligatoria** en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura de todos los instrumentos de ordenación y gestión territorial y urbanística aprobados definitivamente, incluidas sus modificaciones y revisiones, con carácter previo a su publicación. Cuando un instrumento sea de aprobación definitiva municipal, la inscripción implicará el cumplimiento del deber de comunicación previsto en la legislación de Bases de Régimen Local (artículo 59.2 LOTUS). Igualmente, será obligatoria la inscripción de las calificaciones rústicas autorizadas (artículo 59.3 LOTUS).

Además de indicar qué documentos, actos o instrumentos serán objeto de publicación con carácter obligatorio en el portal oficial de internet del Registro Único (artículo 71.2 RGLOTUS), se determina que dicho Registro será de consulta y acceso público (artículos 59.5 LOTUS y 71.7 RGLOTUS) y la mera consulta, descarga e impresión de su contenido tendrá carácter gratuito a través del portal de internet de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Cualquier sujeto podrá solicitar que por el Registro se emita una copia auténtica, electrónica o en papel, de la documentación accesible que forme parte del mismo en los términos fijados por el artículo 27 Ley 39/2015. La expedición de copias autenticadas o simples podrá ser objeto de las tasas o exacciones que procedan.

Ser informados (artículos 144.2 LOTUS y 184.2 RGLOTUS).

Se reconoce el derecho a ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a un terreno, parcela, finca o ámbito de planeamiento determinado. El ejercicio de este derecho se instrumenta mediante la emisión de una **cédula urbanística**, en cuanto documento informativo, que deberá ser expedida por el Ayuntamiento en un plazo máximo de quince días desde su solicitud por la persona interesada. Los Ayuntamientos adoptarán las medidas pertinentes para la tramitación y expedición de la cédula urbanística a través de su sede electrónica.

2. En relación con el derecho a la participación en los procesos de ordenación.

El ejercicio del derecho de participación efectiva de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación territorial o urbanística, y de su evaluación ambiental, se instrumenta en la LOTUS y RGLOTUS a través, entre otras, de las siguientes **medidas**:

- Regulación de trámites administrativos de **información pública**, de obligada observancia en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación, territorial y urbanística, bajo sanción de nulidad de las actuaciones.
- Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística fomentarán la **participación** de toda la ciudadanía en el proceso de redacción, mediante la información y debate de las necesidades de los distintos grupos sociales. El proceso de participación se instrumentará mediante una **memoria de participación** que deberá contener al menos la relación de acciones realizadas, los colectivos participantes y las conclusiones (artículos 10.6 LOTUS y 11.6 RGLOTUS).
- Posibilidad de instar la modificación del Plan General Municipal, Estructural o Detallado, redactando y proponiendo al municipio competente para su tramitación dicha modificación que, en el supuesto de ser aceptada, será asumida como propia y se tramitará de oficio (artículo 60.1 RGLOTUS).

3. En relación con el derecho a ejercer la acción pública.

El ejercicio de la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, se instrumenta en la LOTUS y el RGLOTUS recogiendo el derecho a presentar denuncias por acciones u omisiones que pudieran incumplir lo dispuesto en la legislación urbanística.

En tal caso, la Administración competente estará obligada a realizar una **visita de inspección** con la máxima diligencia para comprobar su veracidad e iniciar de oficio los procedimientos previstos en la LOTUS para proteger la legalidad urbanística, salvo que se trate de denuncias carentes de fundamento o no reúnan los requisitos establecidos en la legislación básica de procedimiento administrativo común (artículo 222.6 RGLOTUS).

Por su parte, la legislación básica estatal dispone que será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística (artículo 62 RDL 7/2015).

1.2. DEBERES DEL CIUDADANO.

ARTÍCULO 6 RDL 7/2015

Mayor interés despierta, sin embargo, el elenco de deberes previstos por la legislación básica estatal por la sola condición de ostentar el estatus de ciudadano, al margen de toda consideración sobre la propiedad del suelo, dada la conexión directa de muchos de ellos con el disfrute del medio ambiente y del medio rural.

Dispone el artículo 6 RDL 7/2015 que constituye **deber de todo ciudadano**:

- a) Respetar y contribuir a **preservar el medio ambiente y el paisaje natural** absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia.
- b) Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las **actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas**, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados.
- c) Respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los **bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos**.
- d) Respetar y contribuir a **preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural** absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.

2. ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO.

2.1. RÉGIMEN DE FACULTADES Y DEBERES DEL DERECHO DE PROPIEDAD DEL SUELO EN SITUACIÓN RURAL EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL.

Bajo la premisa de que el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es **estatutario** y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (artículo 11.1 RDL 7/2015), la sistemática seguida por la normativa básica estatal parte de la división de las facultades y deberes vinculados a la propiedad del suelo en **dos bloques fundamentales**:

- El primero comprende las **facultades y deberes básicos con carácter general**, es decir, con independencia de la situación del suelo o de su clase y categoría (artículos 12 y 15 RDL 7/2015);
- y el segundo comprende de forma más específica las **facultades y deberes en función de las dos situaciones en que puede encontrarse** el suelo, rural (artículos 13 y 16 RDL 7/2015) o urbanizado (artículos 14 y 17 RDL 7/2015).

2.1.1. FACULTADES.

A. GENÉRICAS.

ARTÍCULO 12 RDL 7/2015

El artículo 12.1 RDL 7/2015 contempla dentro de las facultades genéricas básicas del derecho de propiedad de todo suelo, las siguientes:

- **Usar, disfrutar y explotar** el suelo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien.
- **Disposición del suelo**, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 26 RDL 7/2015.

En relación con el ejercicio de esta facultad, véase Capítulo 10. «La división del suelo rústico».

Estas facultades del propietario alcanzan al suelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público (artículo 12.2 RDL 7/2015).

B. ESPECÍFICAS DEL SUELO EN SITUACIÓN RURAL.

ARTÍCULO 13 RDL 7/2015

El régimen de facultades se concreta conforme al régimen jurídico del artículo 13.1 RDL 7/2015:

- **Usar, disfrutar y disponer** de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Se omite la **facultad de explotación** que anteriormente el artículo 12 RDL 7/2015 había extendido a todo el suelo con independencia de su situación. En cualquier caso, las facultades **propias y genuinas** del suelo rural, es decir, las de usar, disfrutar y disponer, aparecen en el texto estatal sujetas a una serie de limitaciones que, entre otras cuestiones, contribuyen a la delimitación de la **función social** del mismo.

- La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la **preservación de dichos valores**, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.
- 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, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural**.

No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, 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 (artículo 13.3 RDL 7/2015).

La Junta de Extremadura ha manifestado su intención de alterar la delimitación de las figuras de protección contempladas en la Red Natura 2000 a través de la Ley 3/2022 (reto demográfico y territorial), cuya Disposición adicional cuarta dispone que «Con el objetivo de que las figuras de protección contempladas en la Red Natura 2000 sean compatibles con el desarrollo de iniciativas urbanísticas y empresariales y con la instalación o crecimiento de actividades económicas generadoras de empleo en Extremadura, principalmente, en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, la Junta de Extremadura, en un plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de esta Ley, publicará, previa presentación a la Asamblea de Extremadura, un estudio realizado por técnicos y científicos competentes en la materia, sobre la realidad actual de protección de todas las figuras contempladas en la Red Natura 2000, que servirá de base para solicitar al Gobierno de España y a la Unión Europea las modificaciones oportunas que permitan corregir el mapa de zonas protegidas con respeto a los objetivos establecidos en la legislación vigente». En relación con esta cuestión, puede consultarse la Ley 2/2023, de 22 de marzo, por la que se regulan determinados aspectos de la Red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE de 24 de marzo de 2023).

Finalmente, podría añadirse un **derecho a la edificación** (artículo 28 RDL 7/2015) que se adquiriría por la conclusión de una obra al amparo de licencia no caducada y conforme a la legislación urbanística mediante su acceso al Registro de la Propiedad en virtud de **escritura de declaración de obra nueva terminada**.

2.1.2. DEBERES Y CARGAS.

A. GENÉRICOS.

ARTÍCULO 15 RDL 7/2015

El artículo 15.1 RDL 7/2015 enumera los deberes generales inherentes al derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, con independencia de su situación, comprendiendo los siguientes:

- Dedicarlos a **usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística**.
- **Conservarlos** en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.
- Realizar las **obras adicionales** que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, **hasta donde alcance el deber legal de conservación**. En este último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

B. ESPECÍFICOS EN EL SUELO EN SITUACIÓN RURAL.

ARTÍCULO 16 RDL 7/2015

Los deberes inherentes al derecho de propiedad del suelo en situación rural contemplados por el artículo 16 RDL 7/2015 representan, en cierta forma, una exégesis del régimen jurídico general aplicable al suelo rústico. Por esta razón, conviene tenerlos muy presentes ya que la comprensión y análisis de cualquier régimen del suelo rústico exige una continua remisión a los mismos. Son los siguientes:

- **Deber de conservación:** comprende la obligación del propietario de **costear y ejecutar** las obras necesarias con las siguientes finalidades:
 - Mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de **evitar riesgos** de erosión, incendio, inundación, así como **daños o perjuicios** a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales;
 - garantizar la **seguridad o salud públicas**;

- prevenir la **contaminación** del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica;
- y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los **servicios derivados de los usos y las actividades** que se desarrollen en el suelo.

El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.

- **Deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales** que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria.

La inclusión de este deber en el texto estatal respondió a la necesidad de dotar de constitucionalidad sobrevenida a las normativas autonómicas que habían establecido la obligación de abonar diferentes prestaciones patrimoniales para la autorización de usos excepcionales en suelo rústico aún sin contar con un marco básico estatal de cobertura.

- **Deber de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión** de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y **entregarlas** a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.

Respecto de este deber, la STC 75/2018, de 5 de julio, señaló que el reconocimiento, aún con carácter excepcional, de usos ajenos a la naturaleza del suelo rural o no vinculados a su explotación primaria, implica, siguiendo el razonamiento expresado en la STC 164/2001, la agregación de valor económico a la propiedad del suelo en situación rural y supone una igualación mínima de todos los propietarios de dicho suelo. Es, por ello, que, en relación con esos usos excepcionales y ajenos a su explotación primaria, se impone a todos los propietarios el deber de costear y ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas, en su caso, a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.

Estos deberes son calificables de básicos y respetuosos con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, encontrando su encaje constitucional en el artículo 149.1.1 CE.

- **Prohibición de parcelaciones urbanísticas:** esta prohibición conlleva el deber de respetar la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza en la realización de divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo.

Respecto de este deber, véase epígrafe 3. «Parcelaciones urbanísticas» del Capítulo 3. «Limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico».

2.2. RÉGIMEN DE DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS PROPIETARIAS DE SUELO RÚSTICO EN LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EXTREMEÑA.

Con carácter general, la legislación extremeña prescribe que la utilización del suelo, subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y edificación, se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de acuerdo con su clasificación, asegurando que los mismos se utilicen en congruencia con la función social de la propiedad, y garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas en coordinación con la legislación sectorial (artículos 61.1 LOTUS y 73.1 RGLLOTUS).

Dentro de este marco legal, la regulación de los **derechos y deberes de las personas propietarias de suelo rústico** establecida por la legislación extremeña distingue dos bloques diferentes:

- Por un lado, un régimen de derechos y deberes aplicable con **carácter general** a toda clase de suelo (artículos 62 LOTUS y 74 RGLLOTUS).
- Y, por otro lado, un régimen aplicable **en función de la clase de suelo**: suelo rústico (artículos 64 y 65 LOTUS y artículos 76 y 77 RGLLOTUS) y urbano y urbanizable (artículos 72 a 74 LOTUS y 89 a 91 RGLLOTUS).

2.2.1. DERECHOS.

A. BÁSICOS.

ARTÍCULOS 62.1 LOTUS Y 74.1 RGLLOTUS

Sin perjuicio del régimen que les sea de aplicación por razón de la clasificación, las personas que sean titulares de la propiedad del suelo, edificaciones, construcciones e instalaciones tienen derecho a:

- El **uso, disfrute y la explotación** normal del bien en función de sus características y destino que, en todo caso, sea compatible con la ordenación territorial y urbanística.

Aun haciéndose eco de las facultades que la legislación básica estatal contempla como contenido del derecho de propiedad del suelo con carácter genérico (artículo 12.1 RDL 7/2015), se excluye la **facultad de disposición** que se reconoce tanto entre las facultades del derecho de propiedad con carácter genérico (artículo 12.1 RDL 7/2015) como entre las facultades de los propietarios del suelo en situación rural (artículo 13.1 RDL 7/2015).

En relación con su ejercicio sin infringir el régimen de formación de fincas y parcelas, véase Capítulo 10. «La división del suelo rústico».

- A solicitar, con carácter excepcional, autorización para la **realización de obras y el desarrollo de usos con carácter meramente provisional** y a reserva del desmantelamiento y el cese, respectivamente, a requerimiento municipal o cuando se promueva la transformación urbanística de su ámbito, sin derecho a indemnización.

La legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña configura la realización de obras y usos provisionales como un derecho de la propiedad ejercitable en cualquier clase de suelo, a diferencia de la legislación básica estatal, que restringe dichas obras y usos al suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado (artículo 13.2.d) RDL 7/2015).

En relación con las obras y usos provisionales, véase apartado 4.2 del epígrafe 4. «*Supuestos especiales*» del Capítulo 9. «*Licencias y Comunicaciones previas*».

- **A solicitar y obtener información urbanística.**

La legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña ha incluido este derecho entre las facultades del derecho de propiedad cuando la legislación básica estatal lo reconoce a **todo ciudadano** (artículo 5 RDL 7/2015).

En cualquier caso, los artículos 144.1 LOTUS y 184.1 RGLOTUS lo refiere ya a todas las personas y, por tanto, al margen de la propiedad del suelo.

En relación con el derecho a solicitar y obtener información urbanística, véase epígrafe 1. «*Estatuto Básico del Ciudadano*» de este Capítulo.

B. ESPECÍFICOS EN EL SUELO RÚSTICO.

ARTÍCULOS 64 LOTUS Y 76 RGLOTUS

Las personas propietarias de suelo rústico tienen **derecho al uso y disfrute** del suelo conforme a su naturaleza. Se consideran propios de la naturaleza rústica del suelo, usos tales como la explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética, piscícola o análoga, que se realicen con el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios.

De nuevo se hace omisión de la **facultad de disposición** contemplada por la legislación básica estatal entre las facultades del derecho de propiedad, con carácter genérico (artículo 12.1 RDL 7/2015) y en el suelo en situación rural (artículo 13.1 RDL 7/2015).

Por otro lado, la consideración de los usos propios de la naturaleza rústica del suelo coincide con la definición de los usos naturales previstos en los artículos 67.2 LOTUS y 79.2 RGLOTUS.

2.2.2. DEBERES.

A. BÁSICOS.

ARTÍCULOS 62.2 LOTUS Y 74.2 RGLLOTUS

Sin perjuicio del régimen que les sea de aplicación por razón de su clasificación, todas las personas que sean titulares de la propiedad del suelo, edificaciones, construcciones e instalaciones tienen el deber de:

- **Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural**, sin realizar actuaciones que contaminen al agua, el aire, el suelo o subsuelo o que sean contrarias a la legislación vigente.
- Respetar y hacer un uso racional de los **bienes de dominio público y de los servicios urbanos**.
- **Destinar el suelo al uso previsto por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística** y cumplir los requisitos y condiciones administrativas y técnicas para la ejecución de las edificaciones y el ejercicio de las actividades.
- Respetar y contribuir a preservar el **paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico** y no desarrollar actuaciones prohibidas por la legislación.

Prácticamente, con algunos matices, la disposición y literalidad de estos deberes coinciden con los enumerados en el artículo 6 RDL 7/2015 si bien esta norma amplía su ámbito subjetivo a todos los ciudadanos y no solo a los propietarios de suelo. En este sentido, debe tenerse presente que **el artículo 45 CE contempla el deber genérico de «Todos» de conservar el medio ambiente**.

Asimismo, los deberes que integran el contenido del derecho de propiedad del suelo con carácter general, contemplados en la legislación básica estatal (artículo 15.1 RDL 7/2015), han sido recogidos, junto con otros, en los artículos 167.1 LOTUS y 207.1 RGLLOTUS como **deberes de las personas propietarias y titulares de derechos de uso** de toda clase de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones, cualquiera que sea la situación en la que se encuentren. Entre ellos, merece destacar los siguientes:

- Dedicarlos a usos que sean **compatibles** con la ordenación territorial y urbanística.
- **Conservarlos** en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás legalmente exigibles para servir de soporte a dichos usos, salvo que por incumplimiento de este deber haya sobrevenido la ruina.
- Realizar las **obras adicionales** que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación.

- Conservar, proteger y mantener los bienes integrantes del **patrimonio histórico, artístico y arquitectónico**.
- Ejecutar las obras necesarias para adaptar la edificación a las exigencias básicas previstas en la normativa técnica de obligado cumplimiento.
- **Adaptarlos al ambiente**, tanto en materiales, dimensiones, alturas, volúmenes y tipologías en general, armonizando con el entorno y con las características del medio y el paisaje existente.
- Minimizar el impacto y, de ser posible, reponer a su estado originario cualquier tipo de actuación contraria a lo establecido en la ordenación territorial y urbanística.

B. ESPECÍFICOS EN EL SUELO RÚSTICO.

ARTÍCULOS 65.1 LOTUS Y 77.1 RGLOTUS

Las personas que ostenten la propiedad de suelo rústico tienen los siguientes deberes:

- **Conservar y mantener el suelo y su cubierta vegetal** en las condiciones precisas para evitar riesgos de erosión y para la seguridad o salud pública y daños o perjuicios a terceras personas o al interés general, incluido el ambiental, evitando la contaminación indebida de la tierra, el agua y el aire, y la contaminación lumínica del cielo.

El deber de conservación supone costear y ejecutar las obras necesarias para el mantenimiento de los terrenos y su masa vegetal, garantizar la seguridad o salud públicas, prevenir la contaminación y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo (artículo 16.1 RDL 7/2015).

- **Permitir** realizar a la Administración las actuaciones de conservación o restauración necesarias para garantizar la **seguridad y salud pública**.

El deber de conservación supone **costear y ejecutar** las obras necesarias para garantizar la seguridad o salud públicas (artículo 16.1 RDL 7/2015).

A tales efectos, la Administración pública podrá **acordar de plano y con carácter provisional y cautelar** las medidas necesarias para salvaguardar la integridad física de las personas o la de sus bienes, así como la efectividad de los principios y valores proclamados en la LOTUS amenazada por riesgos inminentes derivados del estado de obras, construcciones, instalaciones o terrenos.

Las actuaciones que comporten dichas medidas se realizarán por la propia Administración que las acuerde, la cual podrá recabar, si ello fuera posible, la colaboración de los titulares de los terrenos, instalaciones, edificaciones o construcciones.

Adoptadas las medidas imprescindibles para la salvaguarda de los bienes jurídicos en peligro, se procederá a tramitar el correspondiente expediente para el dictado de la orden de ejecución que proceda (artículos 168.9 LOTUS y 208.11 RGLOTUS).

- Para obtener la autorización de edificaciones, construcciones e instalaciones, será requisito indispensable la adecuada **integración paisajística**, justificada y acreditada técnicamente mediante el estudio de las condiciones iniciales del paisaje, las alternativas realizables y la motivada elección de la solución propuesta. Se contemplarán aspectos visuales, perspectivas, composiciones formales, cromáticas, texturas, valores culturales y tradición constructiva.

Para el supuesto de autorizaciones de usos sujetos a calificación rústica, el RGLOTUS recoge, entre la documentación para la tramitación de este procedimiento, la siguiente (artículo 85 RGLOTUS):

Estudio de integración paisajística, que deberá contener, en coherencia con el tipo de actuación de que se trate y el paisaje donde se ubique:

- a) La descripción de la actuación, su localización e implantación en el entorno, con la correspondiente documentación gráfica.
- b) El análisis de las distintas alternativas consideradas, y una justificación de la solución propuesta.
- c) Las medidas de integración paisajística necesarias para evitar, reducir o corregir los impactos paisajísticos y visuales identificados.

Asimismo, será objeto del contenido de la calificación rústica (artículos 69.8.c) LOTUS y 81.9.c) RGLOTUS): las condiciones y características de las medidas medioambientales exigibles para preservar los valores naturales del ámbito de implantación, su entorno y paisaje.

Véase Capítulo 6. «La calificación rústica».

- **Garantizar la restauración**, a la finalización de la actividad, de las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato.

Durante la vigencia de la LSOTEX, se previeron diferentes medios para garantizar la efectividad de la restauración, ya fuera mediante la prestación de garantía o mediante la inclusión de medidas de restauración concretas en el proyecto técnico (artículo 26.1.2.c), en su redacción anterior a la modificación operada por la Ley 10/2015 de 8 de abril, y artículo 27.1.3º LSOTEX).

En este sentido, ni la LOTUS ni el RGLOTUS hacen referencia a ningún medio concreto de garantía, por lo que la efectividad de la restauración podría verse seriamente comprometida.

En cualquier caso, el deber de restauración nace por la declaración legal de ruina, salvo que el propietario opte por la completa rehabilitación en los términos dispuestos en los artículos 169 LOTUS y 209 RGLOTUS.

En el caso de las edificaciones, construcciones e instalaciones sujetas a calificación rústica se entiende que ha finalizado la actividad una vez transcurrido el plazo acordado en la resolución por la que se otorgue sin haberse renovado. Para dar cumplimiento a dicha obligación, el municipio deberá dictar orden de ejecución en los términos dispuestos en los artículos 168 LOTUS y 208 RGLOTUS.

3. SUBROGACIÓN REAL

La **transmisión de fincas y construcciones** no modificará la situación de la persona que ostente su propiedad respecto a los deberes establecidos por la legislación urbanística o a los exigibles por actos de ejecución derivados de la misma. La nueva persona titular de la propiedad queda **subrogada en los derechos y deberes** en el lugar y puesto de la anterior persona propietaria asumidas por ésta frente a la Administración competente en los términos referidos en la legislación básica del Estado (artículos 63 LOTUS y 75 RGLOTUS).

En este sentido, respecto de los deberes exigibles por los actos de ejecución, la legislación básica estatal determina que el nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real (artículo 27.1 RDL 7/2015).

CAPÍTULO 3

LIMITACIONES DE LAS PERSONAS PROPIETARIAS DE SUELO RÚSTICO

- 1. RIESGO DE FORMACIÓN DE NUEVO TEJIDO URBANO.**
 - 1.1. DELIMITACIÓN.
 - 1.2. CONDICIONES LEGALES PARA APRECIAR LA CONCURRENCIA DE RIESGO DE FORMACIÓN DE NUEVO TEJIDO URBANO.
- 2. OBRAS DE URBANIZACIÓN.**
 - 2.1. DELIMITACIÓN.
 - 2.2. REQUISITOS PARA COMPATIBILIZAR LA PROHIBICIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN Y LA EXIGENCIA DE CONEXIÓN A REDES GENERALES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16.2 RDL 7/2015.
 - 2.3. PARTICULARIDADES RESPECTO A LA OBTENCIÓN DE SERVICIOS.
- 3. PARCELACIONES URBANÍSTICAS.**
 - 3.1. DELIMITACIÓN.
 - 3.2. ELEMENTOS PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UNA PARCELACIÓN URBANÍSTICA.

CAPÍTULO 3. LIMITACIONES DE LAS PERSONAS PROPIETARIAS DE SUELO RÚSTICO

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS	RGLLOTUS
Artículo 65. Deberes y limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico. 2. Las personas propietarias de suelo rústico tienen las siguientes limitaciones: a) No podrán realizarse obras, edificaciones o actos de división del suelo que supongan riesgo de formación de nuevo tejido urbano. A estos efectos, no suponen riesgo de formación de nuevo tejido urbano las rehabilitaciones, reformas o ampliaciones de edificaciones existentes previamente autorizadas. b) Las obras de urbanización están prohibidas en suelo rústico, pudiéndose tan sólo autorizar la ejecución y conservación de sistemas generales o infraestructuras previstas en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística. c) Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas. 3. Se entenderá que existe riesgo de formación de nuevo tejido urbano, en ausencia de condiciones objetivas definidas en los planes de ordenación territorial o urbanística, cuando se presenten alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia o realización de parcelaciones urbanísticas. b) Realización de instalaciones o infraestructuras colectivas de carácter urbano, o redes destinadas a servicios de distribución y recogida. c) Realización de edificaciones, construcciones o instalaciones con indicadores de densidad y ocupación, o con tipologías propias del suelo urbano. d) La existencia previa de tres edificaciones que resulten inscritas, total o parcialmente, en un círculo de 150 metros de radio. Al modo en que ha de trazarse el referido círculo y al cómputo de las tres edificaciones le serán de aplicación las siguientes reglas: 1º. Tanto la representación del entorno, como los posibles círculos a trazar, se realizarán en proyección sobre plano horizontal y nunca en dimensión real sobre la superficie del terreno. 2º. Los círculos que, incluyendo la edificación a autorizar, se tracen con objeto de verificar el cumplimiento de lo previsto en este apartado, tendrán como única condición geométrica la dimensión del radio igual a 150 metros, pudiendo tener su centro en cualquier punto del plano horizontal. 3º. Los conjuntos de edificaciones situados en una misma parcela que integren una única unidad de producción se computarán como un único elemento, cuando éstas compartan titularidad y uso urbanístico. 4º. Serán computables a estos efectos las edificaciones de uso residencial, salvo las residenciales autónomos vinculados conforme a lo previsto en el artículo 67.3.b de esta Ley.	Artículo 77. Deberes y limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico. a) No podrán realizarse obras, edificaciones o actos de división del suelo que supongan riesgo de formación de nuevo tejido urbano.

5°. No serán computables las edificaciones destinadas a usos vinculados a la naturaleza del suelo rústico que, por su índole, superficie de implantación, ubicación del recurso a explotar o de la infraestructura a la que dan servicio, deban emplazarse en suelo rústico, y comprenderán a estos efectos los siguientes:

- Uso agropecuario: explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, conforme o independiente a la naturaleza del terreno, incluyendo los núcleos zoológicos, la cría de caracoles, insectos u otros animales.
- Extracción de recursos mineros: explotaciones a cielo abierto, sin transformación, almacenaje o venta.
- Instalaciones de producción de energías renovables: que utilicen la energía del sol o el viento, incluyendo las construcciones y edificaciones complementarias.
- Estaciones de servicio: incluyendo las construcciones y edificaciones complementarias, como marquesinas para surtidores de combustible y recarga eléctrica, casetas, pequeñas tiendas, instalaciones para lavado de coches, gasocentros, y otras que complementen a la estación de servicio.
- Plantas de carbón: realización de hornos para la producción de carbón vegetal y naves de almacenamiento de la propia producción.

6°. No se computarán las edificaciones de uso dotacional público que, por su índole o superficie de implantación, deban emplazarse en suelo rústico.

7°. No se computarán las edificaciones que, careciendo del correspondiente título habilitante, fueran susceptibles de las acciones previstas en los artículos 172 y 174 de esta Ley.

8°. No se computarán las edificaciones que pudieran estar en situación de fuera de ordenación o de disconformidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142, únicamente cuando la edificación o instalación a autorizar sea de uso terciario, industrial o agroindustrial, ya sea de nueva planta o ampliación de una existente previamente autorizada. Las situaciones de fuera de ordenación o de disconformidad se acreditarán mediante certificación municipal.

4. Las prescripciones contenidas en el apartado anterior tienen carácter subsidiario y son de aplicación cuando el planeamiento no regule cada una de ellas de forma expresa y distinta.

El reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido, ha habilitado al legislador estatal para dotar de contenido al principio de desarrollo sostenible a fin de que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas que tienen incidencia sobre el suelo (artículo 3.2 RDL 7/2015). Al respecto, cobra un protagonismo esencial la **necesidad de preservar el suelo rural de la urbanización**, principio que juega a modo de norma común o directriz de la política de ordenación territorial y urbanística de tal clase de suelo (artículo 20.1.a) RDL 7/2015- véase Capítulo 1. «*El suelo rústico. Concepto, categorías y zonas de afección*»-).

De acuerdo con este principio general, y como corolario de los deberes impuestos a las personas propietarias de suelo rústico (artículos 62.2 LOTUS y 74.2 RGLOTUS, con carácter general y para todas las clases de suelo, y artículos 65.1 LOTUS y 77.1 RGLOTUS, con carácter particular para el suelo rústico- véase epígrafe 2. «*Estatuto jurídico de la propiedad del suelo*» del Capítulo 2. «*Régimen general de derechos y deberes en suelo rústico*»-), la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo extremeña prevé también una serie de limitaciones a las facultades de disposición sobre las fincas rústicas.

Estas limitaciones representan, en definitiva, un elenco de prohibiciones específicas de no hacer que, por otro lado, han sido tradicionales en la normativa urbanística española, cuya finalidad última reside en la preservación del suelo rústico del desarrollo urbano. Tales medidas implican, en esencia, una delimitación del contenido del derecho de propiedad rústica con el objetivo de garantizar la función social que la misma está llamada a satisfacer.

De ahí que se prohíban determinados actos que podrían suponer un **«desarrollo» inadecuado del suelo rústico** y harían peligrar su función social, como sucede con aquellos actos que generan objetivamente un riesgo de formación de un nuevo asentamiento urbano, con aquellos que suponen la ejecución de obras de urbanización o, finalmente, con aquellos actos de división del suelo con vocación urbanística.

El artículo 65.2 LOTUS (y artículo 77.2 RGLOTUS) recoge las siguientes **limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico**:

1. No podrán realizarse obras, edificaciones o actos de división del suelo que supongan **riesgo de formación de nuevo tejido urbano**. A estos efectos, no suponen riesgo de formación de nuevo tejido urbano las rehabilitaciones, reformas o ampliaciones de edificaciones existentes previamente autorizadas.
2. Las **obras de urbanización** están prohibidas en suelo rústico, pudiéndose tan sólo autorizar la ejecución y conservación de sistemas generales o infraestructuras previstas en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística.
3. Están prohibidas las **parcelaciones urbanísticas**.

1. Prohibición de realizar obras, edificaciones o actos de división del suelo que supongan riesgo de formación de nuevo tejido urbano.

La tradicional técnica urbanística consistente en evitar el «riesgo de formación de núcleo de población» o, en la terminología de la LOTUS, de «riesgo de formación de nuevo tejido urbano», constituye una limitación estrechamente vinculada con uno de los principales objetivos de la regulación jurídico-urbanística del suelo rústico, su **preservación de desarrollos urbanísticos** que pudieran desvirtuar su naturaleza eminentemente rural. Con ello, se pretende impedir que el suelo rústico se vaya transformando paulatinamente, quede salpicado de construcciones y degenera en asentamientos de población requeridos de infraestructuras, dotaciones y servicios urbanísticos de toda índole generando una **malla o entramado urbanístico** allí donde no se había planificado.

Con esta finalidad, la regulación del «riesgo de formación de nuevo tejido urbano» que establece la LOTUS resulta continuista, con carácter general, respecto de la precedente Ley urbanística extremeña (LSOTEX) una vez que, tras el paréntesis que supuso la modificación operada por la Ley 5/2022 (medidas de mejora), ha vuelto a instaurarse su carácter subsidiario mediante la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura).

El nuevo régimen legal concreta los diferentes supuestos cuya concurrencia permite apreciar el riesgo de formación de nuevo tejido urbano. Entre ellos destaca el referido a la existencia de un número determinado de edificaciones en un círculo de 150 metros de radio, condición a la que la norma presta especial atención, consciente, probablemente, de que se trata de una de las previsiones urbanísticas de mayor calado en la regulación del suelo rústico por las importantes repercusiones que pueden derivarse de su aplicación. Por ello, no extraña que la reforma operada por la Ley 5/2022 (medidas de mejora) se preocupara especialmente por establecer una serie de reglas encaminadas a aclarar el modo en el que ha de trazarse el círculo de 150 metros y el cómputo de las edificaciones inscritas en el mismo, reglas que se han mantenido en la última modificación llevada a cabo por la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura) si bien con algunos matices respecto de las edificaciones o instalaciones de uso terciario, industrial o agroindustrial.

Buena parte de estas reglas venían ya recogidos en la Circular 1/2021 de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (publicada en la página web Sistema de Información Territorial de Extremadura – SITEX: <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/normativa>) por lo que su inclusión en la Ley 5/2022 (medidas de mejora) no hizo sino atribuir rango legal a los criterios que ya empleaba la Administración autonómica.

Otros aspectos que destacan de la regulación del riesgo de formación de nuevo tejido urbano son la exclusión de las rehabilitaciones, reformas o ampliaciones de edificaciones existentes previamente autorizadas o la regulación de toda una serie de excepciones al cómputo de las edificaciones como factor generador de riesgo de creación de nuevo

tejido urbano con el objeto de favorecer el desarrollo industrial, mercantil y económico de la Comunidad Autónoma de Extremadura y que se han mantenido, con algunos matices, en la última modificación llevada a cabo por la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura).

2. Prohibición de obras de urbanización en suelo rústico.

La limitación consistente en la prohibición de ejecutar obras de urbanización en suelo rústico, pudiéndose tan sólo autorizar la ejecución y conservación de sistemas generales o infraestructuras previstas en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, se configura, como ocurre con las otras limitaciones relativas a evitar el riesgo de formación de nuevo tejido urbano y las parcelaciones urbanísticas, en una de las medidas adoptadas por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña con base en el criterio general establecido por la legislación básica estatal de preservar de la urbanización al suelo rural innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística (artículos 3.2 y 20.1.a) RDL 7/2015).

Esta prohibición expresa impide, por tanto, toda aquella actuación que pueda implicar la transformación urbanística indebida del suelo rústico que no se haya planificado en la ordenación territorial y urbanística. Por ello, solo se permite la ejecución y conservación de sistemas generales o infraestructuras previstas en dichos instrumentos, sin perjuicio de supuestos especiales como es el caso de los denominados Proyectos de Interés Regional debido a su particular utilidad pública o interés social (artículos 35 LOTUS y 41 RGLOTUS).

Ahora bien, esta prohibición de ejecutar obras de urbanización en suelo rústico requiere su compatibilización con el deber de las personas propietarias de ejecutar infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables con las redes generales de servicios (artículo 16.2 RDL 7/2015).

En relación con esta previsión, resulta especialmente problemática la determinación de las infraestructuras de conexión a las que puede estar refiriéndose la norma básica estatal y, en concreto, si entre ellas puede entenderse comprendido el servicio de abastecimiento de agua potable.

Aunque los servicios de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado son servicios obligatorios y mínimos que tienen que prestar los municipios según previene la normativa básica sobre régimen local, se trata de servicios propiamente urbanos. En este sentido, la jurisprudencia ha distinguido entre servicios exigibles sólo en suelo urbano, como el alcantarillado, la pavimentación de viales y el alumbrado público, de los que son de prestación obligatoria en todo el término municipal, como es el caso del abastecimiento de agua.

Por ello, ante la frecuente demanda de acometidas de agua potable en suelo rústico, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se muestra favorable al otorgamiento de licencias municipales siempre que la actividad autorizada precise dichos consumos, justificando su postura sobre la base de que si se autoriza una actividad en suelo rústico que normalmente conlleva consumo de agua, no procede después denegar el acceso a dicho servicio.

No obstante, la conexión a las redes generales prevista en el artículo 16.2 RDL 7/2015 y, por tanto, la prestación de estos servicios debe ajustarse a los requisitos previstos en el citado precepto de la norma básica estatal para su efectiva realización.

3. Prohibición de parcelaciones urbanísticas.

A pesar de la importancia que el concepto «*parcelación urbanística*» posee, no solo en este, sino también en otros ámbitos del urbanismo, ni la norma básica estatal ni la propia normativa extremeña contienen una **definición legal** que aporte la necesaria seguridad jurídica a la hora de apreciar su concurrencia.

Tanto el RDL 7/2015 (artículo 16.2) como la LOTUS (artículos 65.2.c) y 148.7) y el RGLOTUS (artículos 77.2.c) y 188.7) se limitan a establecer la prohibición expresa en suelo rústico de realizar parcelaciones urbanísticas, sin que puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza. Tan solo se encuentran en la legislación extremeña algunas referencias a determinadas actuaciones que pudieran conllevar una parcelación urbanística cuando, entre otros, prevé las operaciones de restauración de las parcelaciones ilegales (artículos 173.6 LOTUS y 213.6 RGLOTUS): caminos, servicios, vallados o cerramientos, así como su referencia implícita al tratar el régimen legal de los asentamientos en suelo rústico.

Este vacío legal exige ser completado, en ausencia de definición en el planeamiento urbanístico, acudiendo al sistema de fuentes del Derecho Urbanístico fijado por el Tribunal Constitucional en STC 61/1997, de 20 marzo, lo que conlleva la aplicación supletoria del TRLS 1976 cuyo artículo noventa y cuatro. Uno dispone que «*Se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma en que este se defina reglamentariamente*».

Asimismo, la **ausencia de una definición de parcelación urbanística en la normativa extremeña** obliga a colmar el vacío legal acudiendo a la jurisprudencia o a la doctrina científica.

En este sentido, la definición de parcelación urbanística que ofrece gran parte de la doctrina científica y la jurisprudencia suele partir de la distinción de dos elementos: un **elemento genérico**, centrado en la ejecución del acto material de la parcelación (división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes), y un **elemento específico**, centrado

en la «*vocación urbanística*» de la parcelación, es decir, en la potencialidad que la ejecución material de los actos de división del suelo representa para la constitución de un nuevo núcleo de población. La concurrencia de ambos elementos simultáneamente conllevaría la aparición de la parcelación urbanística.

Si bien el primer elemento resulta generalmente de fácil apreciación, no ocurre igual con el segundo ya que, en la mayoría de las ocasiones, la **finalidad urbanística** de una simple división del suelo rústico puede no ponerse de manifiesto de forma inmediata en el tiempo sino que, en ocasiones, habrá que esperar (incluso años) hasta la ejecución de actos posteriores por parte de la persona propietaria de la finca matriz o de los adquirentes de los lotes resultantes.

Por otro lado, aun considerándose acertada la conexión que la LOTUS realiza entre los conceptos de riesgo de formación de nuevo tejido urbano y parcelación urbanística, merece destacar que su regulación legal parece exigir una materialización real de la parcelación ilegal como condición para apreciar el riesgo de formación de nuevo tejido urbano dados los términos «*existencia*» y «*realización*» que emplea (artículos 65.3.a) LOTUS y 77.3.a) RGLOTUS).

Con ello, parece obviarse la **concepción amplia** que caracteriza la prohibición de parcelaciones urbanísticas en la normativa básica estatal (artículo 16.2 RDL 7/2015) en la que el concepto de parcelación urbanística aparece indisolublemente unido a la sucesión de actos fraudulentos previos a la constatación física de la parcelación. Es decir, la normativa estatal de suelo contempla, junto a supuestos de división o segregación física de una finca, otros supuestos de **división ideal** mediante la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuye un derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de una finca, o la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

Tales son los términos con los que se expresa el artículo 26.2 RDL 7/2015 acogiendo así una **concepción finalista y preventiva** de la intervención administrativa en materia de parcelaciones urbanísticas. De este modo, se habilita la reacción administrativa frente a los actos previos de preparación de la parcelación urbanística (división fáctica del territorio, apertura de caminos comunes, instalación de servicios comunes de índole urbanística, venta de lotes sin consideración de su valor agrícola, existencia de publicidad dirigida a la edificación de cada parcela, etc.) y no solo frente a la realización efectiva de la parcelación urbanística, momento este en el que, como demuestra la experiencia, suele ser ya tarde para una intervención administrativa eficaz.

1. RIESGO DE FORMACIÓN DE NUEVO TEJIDO URBANO.

1.1. DELIMITACIÓN.

ARTÍCULOS 65 LOTUS Y 77 RGLLOTUS

Los factores que delimitan el concepto «riesgo de formación de nuevo tejido urbano» previsto por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña son los siguientes:

1. Supuesto (artículos 65.2.a) y 65.3 LOTUS y artículos 77.2.a) y 77.3 RGLLOTUS): el riesgo de formación de nuevo tejido urbano deviene de la realización de obras, edificaciones o actos de división del suelo cuando concurren las condiciones definidas en los planes de ordenación territorial o urbanística o, en su ausencia, las circunstancias determinadas legalmente para su apreciación.

2. Exclusiones (artículo 65.2.a) LOTUS): no suponen riesgo de formación de nuevo tejido urbano las rehabilitaciones, reformas o ampliaciones de edificaciones existentes **previamente autorizadas**.

3. Aplicación subsidiaria (artículos 65.3 LOTUS y 77.3 RGLLOTUS): las determinaciones previstas en la normativa urbanística extremeña son de aplicación en ausencia de condiciones objetivas definidas en los planes de ordenación territorial o urbanística, entendiendo así que son aplicables «cuando el planeamiento no regule cada una de ellas de forma expresa y distinta» (artículo 77.4 RGLLOTUS). A tales efectos, se entenderá que existe riesgo de formación de nuevo tejido urbano cuando se presente **alguna** de las circunstancias establecidas en la misma.

La normativa urbanística extremeña preveía, en su redacción original, una regulación del «riesgo de formación de nuevo tejido urbano» en la que sus determinaciones resultaban aplicables en ausencia de condiciones objetivas definidas en los planes de ordenación territorial o urbanística.

Una de las innovaciones más relevantes de la modificación practicada en la LOTUS mediante la Ley 5/2022 (medidas de mejora) fue la caracterización de la regulación del «riesgo de formación de nuevo tejido urbano» como normas de **aplicación directa**, excluyendo con carácter general a las rehabilitaciones, reformas o ampliaciones de edificaciones existentes previamente autorizadas y estableciendo una serie de reglas encaminadas a aclarar el modo en el que ha de trazarse el círculo de 150 metros y el cómputo de las edificaciones inscritas en el mismo.

Aun manteniendo dicha exclusión general y las reglas establecidas, si bien con matices, la reciente modificación de la LOTUS mediante la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura) ha devuelto a esta regulación del «riesgo de formación de nuevo tejido urbano» la condición **de normas de aplicación subsidiaria respecto de las determinaciones previstas en el planeamiento territorial o urbanístico**, tal y como se contemplaba en su redacción original.

Por ello, en relación con la **interacción de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística respecto del riesgo de formación de nuevo tejido urbano**, véase apartado 1.3. «El suelo rústico en los instrumentos de ordenación», epígrafe 1. «Concepto» del Capítulo 1. «El suelo rústico. Concepto, categorías y zonas de afección», si bien cabría destacar las siguientes previsiones establecidas en la normativa extremeña:

1. Respecto de su regulación:

- La categorización, ordenación y **regulación del suelo rústico** del término municipal, con las mismas determinaciones que las establecidas en la LOTUS, debe ser contenido mínimo del **Plan General Estructural** si bien no será necesaria su regulación cuando esté asumido en dicho ámbito un Plan de Suelo Rústico (artículos 47.2 LOTUS y 53.2 RGLOTUS).
- El **Plan Territorial** contendrá, entre otras determinaciones, las condiciones objetivas que determinen riesgo de formación de nuevo tejido urbano (artículos 21.3 LOTUS y 25.3 RGLOTUS).
- El **Plan de Suelo Rústico** tendrá, entre otras determinaciones, la regulación general de cada categoría que deberá contener, como mínimo, las características morfológicas y tipológicas de las edificaciones y las construcciones así como la regulación de usos y actividades (artículos 27.3 LOTUS y 32.3 RGLOTUS).

2. Respecto de su aplicación:

- Las condiciones objetivas que determinen riesgo de formación de nuevo tejido urbano contenidas en el **Plan Territorial** se configuran como **determinaciones de carácter urbanístico** (artículo 27.3.a) RGLOTUS) **por lo que prevalecerán, en todo caso, sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico y serán de directa aplicación desde la entrada en vigor del Plan Territorial** (artículos 23.3 LOTUS y 27.3 RGLOTUS).
- Las determinaciones de los **Planes de Suelo Rústico se impondrán** (sustituyendo, añade el RGLOTUS) **a las que contengan los instrumentos de ordenación urbanística en vigor en los municipios** que hayan asumido, mediante solicitud de redacción o acuerdo plenario, la eficacia del Plan de Suelo Rústico en su término municipal (artículos 30.1 LOTUS y 35.1 RGLOTUS).
- Respecto de los **municipios con planes e instrumentos de ordenación urbanística vigentes en el momento de entrada en vigor de la LOTUS o aprobados definitivamente en el plazo de cuatro años desde aquella**, las disposiciones previstas en el punto 3 del artículo 65 (y en el artículo 77.3 RGLOTUS), referentes al riesgo de formación de nuevo tejido urbano, desplazarán a la regulación sobre el riesgo de formación de núcleo de población que figure en el planeamiento (Disposiciones transitorias segunda y cuarta LOTUS).
- Respecto de los **municipios sin planeamiento**, se aplicarán cuantas determinaciones se contienen en la LOTUS y cuantas otras impongan la legislación sectorial (Disposición adicional duodécima LOTUS).

A tales efectos, ha de tenerse en cuenta que las determinaciones de los **Planes de Suelo Rústico serán aplicables en los municipios que carezcan de planeamiento y en aquellos que sólo cuenten con PDSU** y no hayan solicitado su inclusión en el ámbito del Plan, al menos hasta la aprobación de su Plan General Municipal (artículos 30.3 LOTUS y 35.3 RGLOTUS).

Esta regla debe entenderse aplicable a aquellos municipios con PDSU dada la naturaleza de este instrumento respecto de la regulación del suelo rústico.

1.2. CONDICIONES LEGALES PARA APRECIAR LA CONCURRENCIA DE RIESGO DE FORMACIÓN DE NUEVO TEJIDO URBANO.

ARTÍCULOS 65.3 LOTUS Y 77.3 RGLOTUS

La legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña dispone que se entenderá que existe riesgo de formación de nuevo tejido urbano cuando se presente **alguna** de las siguientes circunstancias:

a. La existencia o realización de parcelaciones urbanísticas.

ARTÍCULOS 65.3.a) LOTUS Y 77.3.a) RGLOTUS

Véase epígrafe 3. «Parcelaciones urbanísticas» de este Capítulo.

b. Realización de instalaciones o infraestructuras colectivas de carácter urbano o redes destinadas a servicios de distribución y recogida.

ARTÍCULOS 65.3.b) LOTUS Y 77.3.b) RGLOTUS

Si bien es cierto que se trata de un supuesto consagrado doctrinal y jurisprudencialmente para apreciar la existencia de un foco urbano, que ya recogía el artículo 17.3.b).⁴ LSOTEX entre sus determinaciones para apreciar la formación de un núcleo de población, no lo es menos que su **constatación real y efectiva presenta**, con carácter general, **no pocas dificultades** ya que su consideración debe compatibilizarse, y en ningún caso confundirse, con la previsión del artículo 16.2 RDL 7/2015 que impone a las personas propietarias de suelo en situación rural el deber de «costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios».

En relación con las instalaciones o infraestructuras colectivas de carácter urbano o redes destinadas a servicios de distribución y recogida, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña define, según sus características funcionales, el uso dotacional como aquel que comprende las instalaciones y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población, localizados en **los sistemas de infraestructuras, redes de servicio** y equipamientos de cualquier tipo (sanitario, educativo, cultural, aparcamiento, etc.) (artículos 5.5.d) LOTUS y RGLOTUS).

Como uso pormenorizado, el RGLOTUS distingue el **sistema de infraestructuras básicas y servicios** al que define como aquel uso que comprende las actividades vinculadas a las infraestructuras básicas y de servicios necesarios para asegurar la funcionalidad urbana, tales como, infraestructura viaria, infraestructura de comunicaciones y transporte, infraestructura del ciclo hidráulico, de suministro de energía y telecomunicaciones, de tratamiento de residuos y cementerios.

Por ello, atendiendo a las definiciones legales previstas en la LOTUS y en el RGLOTUS, ha de entenderse que las infraestructuras de conexión a las que se refiere la legislación básica estatal consistirán en **infraestructuras menores y menos costosas que las exigibles en suelo urbano** cuya autorización queda comprendida, en su caso y con carácter particular, en la autorización de los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria a fin de permitir el cumplimiento de las exigencias del citado artículo 16.2 RDL 7/2015.

En cuanto a la conexión de esta previsión con la prohibición de obras de urbanización en suelo rústico, véase apartado 2.2. «Requisitos para compatibilizar la prohibición de obras de urbanización y la exigencia de conexión a redes generales prevista en el artículo 16.2 RDL 7/2015» del epígrafe 2. «Obras de urbanización» de este Capítulo.

Por último, resulta relevante la medida precautoria prevista en los artículos 161.6.b) LOTUS y 201.6.b) RGLOTUS en cuanto impone a las **compañías suministradoras** la obligación de abstenerse de extender las redes y prestar servicios o suministros a terrenos, edificaciones, instalaciones, obras o construcciones, si no se les acredita que las mismas cuentan con los correspondientes instrumentos de intervención urbanística y ambiental para el uso efectivo al que se destinan, una copia de los cuales exigirán de quienes les requieran los servicios y custodiarán bajo su responsabilidad.

c. Realización de edificaciones, construcciones o instalaciones con indicadores de densidad y ocupación, o con tipologías propias del suelo urbano.

ARTÍCULOS 65.3.c) LOTUS Y 77.3.c) RGLLOTUS

Mediante la introducción de este supuesto, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña vuelve a dejar clara su **voluntad de impedir la transformación indebida del suelo rústico** mediante la realización de asentamientos con una clara vocación urbanística o finalidad urbanizadora, en el sentido referido al tratar las parcelaciones urbanísticas en el epígrafe 3. «Parcelaciones urbanísticas» de este Capítulo.

A pesar de ello, su indeterminación puede acarrear importantes dificultades a la hora de su aplicación práctica debido a diferentes circunstancias:

- Por un lado, porque no se aclara si los indicadores de densidad y ocupación a tener en cuenta deben ser los previstos por la Ley o, por el contrario, deben computarse por referencia a los previstos en el planeamiento o, incluso, a los existentes en el municipio, o a todos ellos en general;
- y, por otro lado, porque la expresión «tipologías propias del suelo urbano» encierra un **concepto jurídico indeterminado** que no ofrece garantías desde el punto de vista de la seguridad jurídica en cuanto no determina a qué tipologías del suelo urbano se refiere, si a las propias del municipio, a las de la comarca o, incluso, a las de cualquier municipio de la Comunidad Autónoma.

d. La existencia previa de tres edificaciones que resulten inscritas, total o parcialmente, en un círculo de 150 metros de radio.

ARTÍCULO 65.3.d) LOTUS

Finalmente, el último supuesto para apreciar el riesgo de formación de nuevo tejido urbano exige la concurrencia de dos **condiciones**:

- la existencia previa de tres edificaciones, y
- su inscripción, total o parcial, en un círculo de 150 metros de radio.

La reforma operada por la Ley 5/2022 (medidas de mejora) completó el cuadro legal regulando de forma pormenorizada **ocho reglas** aplicables tanto al modo en que ha de trazarse el referido círculo como al cómputo de las tres edificaciones, reglas que se han mantenido en la última modificación llevada a cabo por la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura) si bien con algunos matices en la regla 8ª respecto de las edificaciones o instalaciones de uso terciario, industrial o agroindustrial.

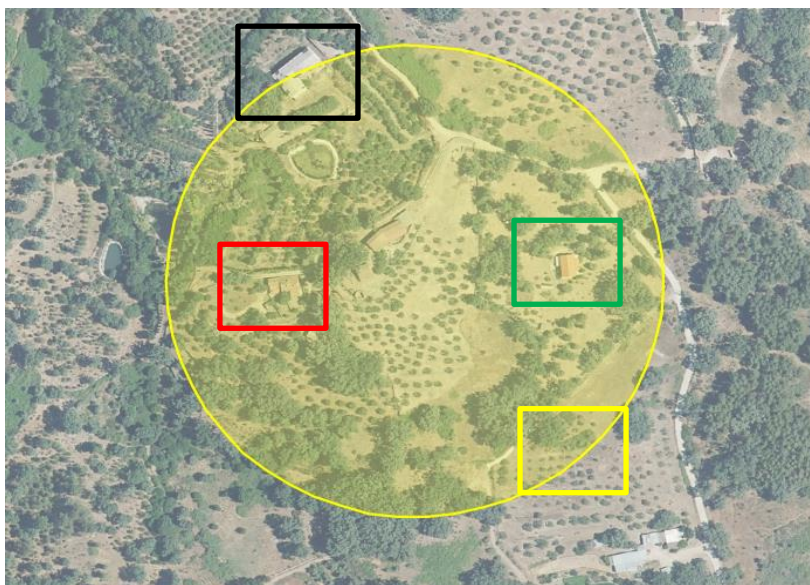
d.1. Reglas aplicables al modo en que ha de trazarse el círculo de 150 metros de radio.

Regla 1ª: tanto la representación del entorno, como los posibles círculos a trazar, se realizarán en **proyección sobre plano horizontal** (en los mismos términos, artículo 77.3.d) RGLOTUS) y nunca en dimensión real sobre la superficie del terreno.

Regla 2ª: los círculos que, **incluyendo la edificación a autorizar**, se tracen con objeto de verificar la existencia de tres edificaciones en los mismos tendrán como única condición geométrica la dimensión del radio igual a 150 metros, **pudiendo tener su centro en cualquier punto del plano horizontal**.

Estos criterios de medición se contienen en la Circular 1/2021 de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (SITEX: <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/normativa>).

La postura del legislador resulta lógica dado que parte de dichos criterios de medición cuentan con el aval de las SSTSJEX de 11 de febrero (ECLI:ES:TSJEXT:2022:171) y 13 de diciembre de 2022 (ECLI:ES:TSJEXT:2022:1462) descartando que «el centro debiera estar en el centro de la edificación objeto de la Calificación Rústica o en algún punto de su perímetro».

EJEMPLO GRÁFICO:

Evalutando la posibilidad de ejecutar una edificación de uso residencial autónomo en la ubicación marcada en el cuadrado amarillo, se aprecia que la realización de la actuación pretendida supondría riesgo de formación de nuevo tejido urbano dado que, al trazar un círculo de 150 m de radio en proyección sobre plano horizontal, se cumplen las siguientes condiciones:

- 1) Se incluye la edificación objeto de evaluación (cuadrado amarillo), aunque sea de forma parcial.
- 2) Existencia previa de tres edificaciones: existen, junto a la edificación de uso residencial objeto de evaluación, tres edificaciones de uso residencial autónomo más en parcelas independientes (cuadrados rojo, negro y verde) en el círculo de 150 m de radio.
- 3) No concurre ninguna de las exenciones previstas legalmente, esto es, dichas edificaciones no se encontrarían entre los supuestos no computables: no son residenciales vinculadas y no son susceptibles de las acciones de restauración de la legalidad urbanística.

d.2. Reglas aplicables al cómputo de las tres edificaciones.

1. Consideraciones sobre la expresión «existencia previa de tres edificaciones».

1.1. Flexibilización del régimen legal.

En su redacción de origen, la LOTUS optó por un régimen más restrictivo que el previsto en la anterior legislación autonómica de 2001 (que exigía la existencia de «más de tres edificaciones») al conectar el riesgo de formación de nuevo tejido urbano con la mera existencia «de tres edificaciones».

La reforma del apartado d) del artículo 65.3 LOTUS operada mediante Ley 5/2022 (medidas de mejora) introduce el adjetivo **«previa»** a la hora de calificar la existencia de tres edificaciones como condición para la apreciación del riesgo de formación de nuevo tejido urbano. Con ello, la norma introduce un matiz de indudable trascendencia práctica que se traduce en un **criterio más flexible en el cómputo de las edificaciones** diferenciando claramente entre las ya existentes y la que se pretende implantar. Es decir:

- En su redacción de origen, la LOTUS conectaba el riesgo de formación de nuevo tejido urbano con la **existencia de tres edificaciones** (con carácter general y sin distinción alguna) que pudieran resultar inscritas en un círculo de 150 metros de radio. Por tanto, **bastaba la existencia previa de dos edificaciones** para poder concluir la existencia del riesgo de formación de nuevo tejido urbano al representar la edificación proyectada la **tercera edificación** que consumaba la prohibición legal (existencia de tres edificaciones).
- Sin embargo, con la vigente redacción de la LOTUS, el riesgo de formación de nuevo tejido urbano aparece conectado con la **existencia previa de tres edificaciones**, es decir, con la presencia de tres edificaciones ya ejecutadas entre las que, en consecuencia, **no deberá incluirse la edificación proyectada**. Por tanto, **la existencia previa de dos edificaciones no constituye ya impedimento para que pueda autorizarse la edificación proyectada** (tercera edificación no existente previamente) al no consumarse la prohibición legal.

Las principales diferencias de la regulación legal se exponen en el siguiente cuadro:

NÚMERO DE EDIFICACIONES A COMPUTAR PARA APRECIAR RIESGO DE FORMACIÓN DE NUEVO TEJIDO URBANO (RFNTU)			
NORMA	SUPUESTO	CONSECUENCIA	EDIFICACIONES PERMITIDAS
LSOTEX	«más de tres edificaciones»	La cuarta edificación permite apreciar RFNTU	Máximo 3
LOTUS (redacción original)	«tres edificaciones»	La tercera edificación permite apreciar RFNTU	Máximo 2
LOTUS (redacción vigente)	«existencia previa de tres edificaciones»	La tercera edificación existente permite apreciar RFNTU	Máximo 3 (2 existentes+ 1 proyectada)
		Se permite implantar una tercera edificación.	

Cuadro nº 3. Comparativa del régimen legal sobre número de edificaciones para apreciar el riesgo de formación de nuevo tejido urbano.

La consecuencia del nuevo régimen legal se traduce en una **paradoja legal que fomenta el resultado prohibido por la norma**. Es decir, en aquellos supuestos en los que se aprecie la existencia previa de dos edificaciones y, por tanto, pueda autorizarse una tercera edificación, ocurrirá que esta última, una vez ejecutada, pueda a su vez ser considerada como «previa» en futuros expedientes y, por ello, al margen de su consideración como fuera de ordenación urbanística, se habrá producido el resultado prohibido por la norma, esto es, que pueda entenderse que existe riesgo de formación de nuevo tejido urbano al apreciarse «la existencia previa de tres edificaciones». No obstante, esta conclusión debe tomarse con las debidas cautelas debido a la existencia de diversas excepciones legales previstas por el propio artículo 65 LOTUS y que se desarrollan en apartados posteriores.

1.2. Excepciones.

La LOTUS **excluye expresamente** las rehabilitaciones, reformas o ampliaciones de edificaciones existentes **previamente autorizadas** en cuanto no suponen riesgo de formación de nuevo tejido urbano (artículo 65.2.a) LOTUS).

Esta previsión, introducida mediante la modificación operada por la Ley 5/2022 (medidas de mejora) recoge el criterio que ya contenía la Circular 1/2021 de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio en el sentido no ya de no computar dichas edificaciones sino, más bien, de no proceder a la **evaluación** del riesgo de formación de nuevo tejido urbano en estos supuestos. Los términos empleados eran los siguientes:

«La limitación contenida en el artículo 65.2.a), según la cual las personas propietarias de suelo rústico no podrán realizar obras, edificaciones o actos de división del suelo, que supongan riesgo de formación de nuevo tejido urbano, en el caso concreto de obras o edificaciones debe entenderse aplicable a las de nueva planta, o a las que se pretenda legalizar.

Debe interpretarse que las rehabilitaciones, reformas o incluso ampliaciones, de edificaciones existentes previamente autorizadas, por sí mismas y de modo general, no son supuestos en los que se genere un nuevo riesgo, de formación de tejido urbano que deba evaluarse».

2. Reglas específicas sobre el cómputo de edificaciones.

Las reglas referidas al modo en que han de computarse las edificaciones se pueden dividir en dos grupos:

2.1. Supuestos referidos a edificaciones computables.

Regla 3ª (unidad de producción): los conjuntos de edificaciones situados en una misma parcela que integren una única unidad de producción se computarán como un único elemento, cuando éstas compartan titularidad y uso urbanístico.

Hay que prestar especial atención a las condiciones que debe reunir el conjunto de edificaciones:

- Deben integrar una **«única» unidad de producción**, con lo que se excluyen aquellos conjuntos de edificaciones en los que se desarrollan diferentes actividades productivas. Sobre esta cuestión, la STSJEX de 11 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TSJEXT:2022:171) conecta la expresión «unidad de producción» con la de **«unidad económica»**.
- Las edificaciones deben compartir titularidad y uso urbanístico.

Regla 4ª (uso residencial): serán computables las edificaciones de uso residencial, salvo los residenciales autónomos vinculados conforme a lo previsto en el artículo 67.3.b LOTUS (y 79.3.b) RGLOTUS).

La deficiente redacción legal deja en el aire supuestos nada infrecuentes de edificaciones de uso residencial integradas en complejos industriales o terciarios que se destinan a **viviendas de guardas**, porteros o similares, que hubieran podido integrarse como una única unidad de producción (regla 3ª).

2.2. Supuestos referidos a edificaciones no computables.

Regla 4ª bis (uso residencial autónomo vinculado): se excluye expresamente por la norma el uso residencial autónomo vinculado previsto por el artículo 67.3.b) LOTUS (y 79.3.b) RGLOTUS).

Es de agradecer que la norma se pronuncie de forma clara y explícita sobre la exclusión del uso residencial autónomo vinculado ya que la indefinición de la redacción anterior a la reforma operada por Ley 5/2022 (medidas de mejora) ya había dado lugar a algún **pronunciamiento jurisprudencial controvertido**, como la STSJEX de 11 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TSJEXT:2022:171) cuando indica que «se computará la vivienda que habita el guarda de una finca rústica en la que existe una explotación agropecuaria, lo mismo que contará el típico cortijo donde habita el propietario con su familia».

Regla 5ª (usos vinculados): no serán computables las edificaciones destinadas a usos vinculados a la naturaleza del suelo rústico que, por su índole, superficie de implantación, ubicación del recurso a explotar o de la infraestructura a la que dan servicio, deban emplazarse en suelo rústico, y comprenderán a estos efectos los siguientes:

- **Uso agropecuario:** explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, **conforme o independiente a la naturaleza del terreno**, incluyendo los núcleos zoológicos, la cría de caracoles, insectos u otros animales.
- **Extracción de recursos mineros:** explotaciones a cielo abierto, sin transformación, almacenaje o venta.
- **Instalaciones de producción de energías renovables:** que utilicen la energía del sol o el viento, incluyendo las construcciones y edificaciones complementarias.
- **Estaciones de servicio:** incluyendo las construcciones y edificaciones complementarias, como marquesinas para surtidores de combustible y recarga eléctrica, casetas, pequeñas tiendas, instalaciones para lavado de coches, gasocentros, y otras que complementen a la estación de servicio.
- **Plantas de carbón:** realización de hornos para la producción de carbón vegetal y naves de almacenamiento de la propia producción.

En relación con los usos y sus definiciones, véase Capítulo 5. «Usos y actividades en suelo rústico. Régimen de autorización».

Regla 6ª (uso dotacional público): no se computarán las edificaciones de uso dotacional público que, por su índole o superficie de implantación, **deban emplazarse en suelo rústico**.

Regla 7ª (acciones de restablecimiento de la legalidad): no se computarán las edificaciones que, careciendo del correspondiente título habilitante, fueran susceptibles de las acciones previstas en los artículos 172 y 174 LOTUS (y artículos 212 y 214 RGLOTUS).

La norma se refiere tanto a las edificaciones **en curso de ejecución** (artículo 172 LOTUS) como a las edificaciones **terminadas** (artículo 174 LOTUS) y a las acciones que en cada uno de estos supuestos puede ejercer la Administración: básicamente, la suspensión y paralización de las obras en el primer caso, y la restauración de la legalidad en el segundo siempre que no hayan transcurrido más de seis años de su completa finalización ni concorra ningún supuesto de imprescriptibilidad previsto en los artículos 179 LOTUS y 219 RGLOTUS.

Regla 8ª (edificaciones o instalaciones de uso terciario, industrial o agroindustrial): únicamente cuando se trate de edificaciones o instalaciones de uso terciario, industrial o agroindustrial **no se computarán las edificaciones que pudieran estar en situación de fuera de ordenación o de disconformidad** conforme a lo dispuesto en el artículo 142 LOTUS (y artículo 180 RGLOTUS). Se aplicará esta regla tanto en los casos de edificaciones o instalaciones de uso terciario, industrial o agroindustrial de **nueva planta**, como en los casos de **ampliaciones** de edificaciones o instalaciones de esta misma naturaleza previamente autorizadas. Las situaciones de fuera de ordenación o de disconformidad se acreditarán mediante **certificación municipal**.

Respecto de los supuestos en situación de fuera de ordenación o de disconformidad, véase Capítulo 9. «Licencias y comunicaciones previas».

En relación con los usos y sus definiciones, véase Capítulo 5. «Usos y actividades en suelo rústico. Régimen de autorización».

Esta regla ha sido objeto de reciente modificación mediante la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura). De su nuevo régimen jurídico cabría destacar los siguientes aspectos:

- Frente al desafortunado uso de los calificativos «*empresariales*» o «*industriales*» que se empleaba tras la reforma operada mediante Ley 5/2022 (medidas de mejora), la nueva referencia al uso terciario, industrial o agroindustrial de las edificaciones e instalaciones a autorizar posee ahora una correspondencia con la enumeración de usos urbanísticos previstos por los artículos 5 LOTUS y RGLOTUS, lo que favorece la seguridad jurídica en la aplicación del precepto.
- En relación con los supuestos de ampliaciones:
 - En primer lugar, la referencia a la aplicación de la exención a la ampliación de edificaciones o instalaciones de uso terciario, industrial o agroindustrial previamente autorizadas resulta **redundante** ya que se trata de un supuesto contemplado en el artículo 65.2.a) LOTUS.
 - En segundo lugar, la exención prevista no sería aplicable a los supuestos de ampliaciones de edificaciones o instalaciones de uso terciario, industrial o agroindustrial que no cuenten con una previa autorización, esto es, a aquellas surgidas al margen de la legalidad.

CONDICIONES PARA APRECIAR LA EXISTENCIA DE RIESGO DE FORMACIÓN DE NUEVO TEJIDO URBANO (artículo 65.3.d) LOTUS)	
EXCLUSIÓN EXPRESA: no suponen riesgo de formación de nuevo tejido urbano las rehabilitaciones, reformas o ampliaciones de edificaciones existentes previamente autorizadas (artículo 65.2.a) LOTUS).	
EXISTENCIA PREVIA DE TRES EDIFICACIONES	REGLAS SOBRE EL CÓMPUTO DE EDIFICACIONES
	COMPUTABLES
	Regla 3ª- unidad de producción: computarán como un único elemento cuando las edificaciones compartan titularidad y uso urbanístico.
	Regla 4ª- uso residencial.
	NO COMPUTABLES
	Regla 4ªbis- uso residencial autónomo vinculado.
	Regla 5ª- usos vinculados: aquellos que, por su índole, superficie de implantación, ubicación del recurso a explotar o de la infraestructura a la que dan servicio, deban emplazarse en suelo rústico. Comprenderán a estos efectos los siguientes: ▪ Uso agropecuario: explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, conforme o independiente a la naturaleza del terreno, incluyendo los núcleos zoológicos, la cría de caracoles, insectos u otros animales. ▪ Extracción de recursos mineros: explotaciones a cielo abierto, sin transformación, almacenaje o venta. ▪ Instalaciones de producción de energías renovables: que utilicen la energía del sol o el viento, incluyendo las construcciones y edificaciones complementarias. ▪ Estaciones de servicio: incluyendo las construcciones y edificaciones complementarias, como marquesinas para surtidores de combustible y recarga eléctrica, casetas, pequeñas tiendas, instalaciones para lavado de coches, gasocentros, y otras que complementen a la estación de servicio. ▪ Plantas de carbón: realización de hornos para la producción de carbón vegetal y naves de almacenamiento de la propia producción.
	Regla 6ª- uso dotacional público: aquellos que, por su índole o superficie de implantación, deban emplazarse en suelo rústico.
	Regla 7ª- acciones de restablecimiento de la legalidad: aquellas edificaciones que, careciendo del correspondiente título habilitante, fueran susceptibles de las acciones previstas en los artículos 172 y 174 LOTUS (artículos 212 y 214 RGLOTUS).
	Regla 8ª- edificaciones o instalaciones de uso terciario, industrial o agroindustrial: únicamente cuando se trate de autorizar edificaciones o instalaciones de uso terciario, industrial o agroindustrial, no se computarán las edificaciones que pudieran estar en situación de fuera de ordenación o de disconformidad (artículos 142 LOTUS y 180 RGLOTUS). Se aplicará esta regla tanto en los casos de nueva planta como en los casos de ampliaciones de edificaciones o instalaciones de esta misma naturaleza previamente autorizadas. Las situaciones de fuera de ordenación o de disconformidad se acreditarán mediante certificación municipal.
RESULTEN INSCRITAS, TOTAL O PARCIALMENTE, EN UN CÍRCULO DE 150 METROS DE RADIO	REGLAS SOBRE LOS CRITERIOS DE MEDICIÓN
	Regla 1ª- Tanto la representación del entorno, como los posibles círculos a trazar, se realizarán en proyección sobre plano horizontal y nunca en dimensión real sobre la superficie del terreno.
	Regla 2ª- Los círculos que, incluyendo la edificación a autorizar, se tracen con objeto de verificar la existencia de tres edificaciones en dichos círculos tendrán como única condición geométrica la dimensión del radio igual a 150 metros, pudiendo tener su centro en cualquier punto del plano horizontal.

Cuadro nº 4. Cuadro-resumen sobre las condiciones para apreciar la existencia de riesgo de formación de nuevo tejido urbano de acuerdo con el artículo 65.3.d) LOTUS.

2. OBRAS DE URBANIZACIÓN.

2.1. DELIMITACIÓN.

ARTÍCULOS 65.2.b) LOTUS Y 77.2.b) RGLOTUS

Los factores que delimitan la prohibición de obras de urbanización en suelo rústico prevista por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña son los siguientes:

1. Las obras de urbanización están prohibidas en suelo rústico (artículos 65.2.b) LOTUS y 77.2.b) RGLOTUS).

2. Conexión: esta limitación ha de conectarse con el supuesto relativo a la realización de instalaciones o infraestructuras colectivas de carácter urbano o redes destinadas a servicios de distribución y recogida a efectos de apreciar la concurrencia del riesgo de formación de nuevo tejido urbano (artículos 65.3.b) LOTUS y 77.3.b) RGLOTUS).

Véase apartado 1.2. «Condiciones legales para apreciar la concurrencia de riesgo de formación de nuevo tejido urbano» del epígrafe 1. «Riesgo de formación de nuevo tejido urbano» de este Capítulo.

3. Excepción: sólo autorizable la ejecución y conservación de sistemas generales o infraestructuras **previstas en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística** (artículos 65.2.b) LOTUS y 77.2.b) RGLOTUS).

Por **sistemas generales** se consideran los definidos en el artículo 5.3.c) y d) RGLOTUS (artículo 6.5 RGLOTUS), esto es, sistema supramunicipal (conjunto de suelo público destinado a dotaciones, zonas verdes y espacios libres, que forma parte de la ordenación estructural porque su servicio y funcionalidad abarca una población de un ámbito territorial supramunicipal. Tienen la condición de bienes de dominio público) y sistema general (conjunto de suelo público destinado a dotaciones, zonas verdes y espacios libres, que forma parte de la ordenación estructural porque su servicio y funcionalidad abarcan una población de un núcleo de relevancia territorial. Tienen la condición de bienes de dominio público).

En cuanto uso pomenorizado del uso dotacional, por **sistema de infraestructuras básicas y servicios** se entiende aquel uso que comprende las actividades vinculadas a las infraestructuras básicas y de servicios necesarios para asegurar la funcionalidad urbana, tales como infraestructura viaria, infraestructura de comunicaciones y transporte, infraestructura del ciclo hidráulico, de suministro de energía y telecomunicaciones, de tratamiento de residuos, y cementerios (artículo 5.5.d) RGLOTUS).

2.2. REQUISITOS PARA COMPATIBILIZAR LA PROHIBICIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN Y LA EXIGENCIA DE CONEXIÓN A REDES GENERALES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16.2 RDL 7/2015.

La genérica prohibición de realizar obras de urbanización en suelo rústico debe compatibilizarse con la obligación prevista en el artículo 16.2 RDL 7/2015 en cuya virtud los propietarios tienen el deber de «costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo».

Esta exigencia de conexión a las redes generales prevista por la legislación básica estatal merece las siguientes consideraciones:

1. El precepto solo menciona las instalaciones y construcciones por lo que parece excluirse las edificaciones.
2. Tales instalaciones y construcciones deben ser «*autorizables*» mediante los procedimientos de control administrativo que corresponda. A fin de permitir el cumplimiento de las exigencias del citado artículo 16.2 RDL 7/2015, en las autorizaciones correspondientes deben entenderse comprendida, en su caso y con carácter particular, la autorización de la ejecución de las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizadas con las redes generales de servicios. Por ello, la ejecución de las obras de conexión debe reflejarse en el correspondiente **proyecto técnico**.
3. Las infraestructuras de conexión deben ser **costeadas por la persona propietaria** que asumirá por ello los gastos de conexión desde la red municipal hasta el inmueble.
4. Las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios deben ser **entregadas a la Administración** competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo. Por ello, es importante precisar que, en tales casos, el **itinerario** por donde deben discurrir las conducciones debe decidirlo en exclusiva el Ayuntamiento a fin de evitar mayores gastos o indemnizaciones con cargo a las arcas públicas.

2.3. PARTICULARIDADES RESPECTO A LA OBTENCIÓN DE SERVICIOS.

- Edificaciones, construcciones o instalaciones con reconocimiento expreso municipal en **situación de actuación disconforme** (artículo 180.4 RGLOTUS): no se podrá obtener la contratación de ningún tipo de servicio, como el suministro de energía eléctrica o cualquier otro de naturaleza similar, hasta tanto no se proceda a su legalización de acuerdo con la legislación y el planeamiento urbanístico y territorial en vigor.
- Las **compañías suministradoras de servicios** (artículos 161.6.b) LOTUS y 201.6.b) RGLOTUS): deben abstenerse de extender las redes y prestar servicios o suministros a terrenos, edificaciones, instalaciones, obras o construcciones, si no se les acredita que cuentan con los correspondientes instrumentos de intervención **urbanística y ambiental** para el uso efectivo al que se destinen, una copia de los cuales exigirán de quienes les requieran los servicios y custodiarán bajo su responsabilidad.

3. PARCELACIONES URBANÍSTICAS.

3.1. DELIMITACIÓN.

ARTÍCULOS 65.2.c) LOTUS Y 77.2.c) RGLOTUS

Los factores que delimitan la prohibición de parcelaciones urbanísticas prevista por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña son los siguientes:

1. Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas (artículos 65.2.c) LOTUS y 77.2.c) RGLOTUS).

La legislación básica estatal prevé de forma **expresa** la prohibición de realizar parcelaciones urbanísticas en suelo en situación rural, conectándola con el deber impuesto a sus propietarios de respetar lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza en los actos de divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo (artículo 16.2 RDL 7/2015).

En este sentido, la regulación extremeña del régimen de división en suelo rústico establece, junto a la prohibición de parcelaciones urbanísticas, que no se admitirán divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o análoga (artículos 148.7 LOTUS y 188.7 RGLOTUS).

2. Conexión con el riesgo de formación de nuevo tejido urbano: la **existencia o realización** de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico constituye una de las circunstancias legales para la determinación del riesgo de formación de nuevo tejido urbano (artículos 65.3.a) LOTUS y 77.3.a) RGLOTUS).

El artículo 26.2 RDL 7/2015 (en relación con el artículo 16.2) contempla también, entre los supuestos determinantes de una parcelación urbanística, los **actos preparatorios** tales como la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

3.2. ELEMENTOS PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UNA PARCELACIÓN URBANÍSTICA.

Conforme a la doctrina científica y la jurisprudencia, deben concurrir **simultáneamente**:

1. Elemento genérico: representado por la ejecución del **acto material** de la parcelación (división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes).

Al efecto, véase Capítulo 10. «La división del suelo rústico».

2. Elemento específico: representado por la **«vocación urbanística»** de la parcelación, es decir, la potencialidad que la ejecución material de los actos de división del suelo puede suponer para la constitución de un nuevo núcleo de población. Dicha potencialidad puede manifestarse a través de una multiplicidad de factores (loteamiento del terreno, anuncios de venta, precio del suelo muy por encima de la media del suelo rústico, etc.) por lo que abarca una amplia casuística.

En definitiva, una parcelación urbanística en suelo rústico representa, a grandes rasgos, una división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes realizada con una finalidad urbanística.

CAPÍTULO 4

REGLAS APLICABLES A LAS CONSTRUCCIONES EN SUELO RÚSTICO

1. DISPOSICIONES GENERALES.

2. REGLAS DE APLICACIÓN SUBSIDIARIA.

- a. Aisladas.
- b. Adecuadas al uso y proporción con sus necesidades.
- c. Distancia del límite del suelo urbano o urbanizable.
 - Regla general.
 - Exenciones.
- d. Separación a linderos y a ejes de caminos públicos o vías públicas de acceso.
- e. Altura máxima.
- f. Paramentos exteriores y cubiertas.
- g. Situación en el lugar de la finca de menor impacto.
- h. Anuncios, carteles, vallas publicitarias o instalaciones de características similares.

CAPÍTULO 4. REGLAS APLICABLES A LAS CONSTRUCCIONES EN SUELO RÚSTICO

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS

Artículo 66. Construcciones en suelo rústico.

1. En suelo rústico, en ausencia de otras determinaciones del planeamiento de ordenación territorial o urbanística, las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta deberán observar las siguientes reglas:

- a) Serán aisladas.
- b) Serán adecuadas al uso o explotación a los que se vinculen y guardarán estricta proporción con sus necesidades.
- c) Se situarán a una distancia no menor de 300 metros del límite del suelo urbano o urbanizable, siempre que aquel cuente con una actuación urbanizadora aprobada por el órgano competente para ello. Esta regla se exceptuará en los supuestos siguientes:
 - Infraestructuras de servicio público.
 - Estaciones de servicio aisladas.
 - Instalaciones o edificaciones destinadas a uso productivo-industrial o agroindustrial, ya sean de nueva implantación, ya se trate de ampliaciones de otras previamente existentes siempre que conformen una única unidad productiva y compartan titularidad y uso urbanístico, aunque presentaran separación física con las previamente existentes.
 - Las edificaciones de uso dotacional.
 - Las ampliaciones de edificaciones, construcciones e instalaciones con previa resolución favorable de calificación rústica o título habilitante equivalente.
 - Las instalaciones para la producción de energías renovables destinadas al autoconsumo. En este caso, dichas instalaciones deben ser ejecutadas con carácter provisional y con los condicionantes y efectos previstos en el artículo 154. La vocación de permanencia deberá ir acompañada de una modificación o revisión del planeamiento urbanístico. Se favorecerá la reversibilidad de las instalaciones y construcciones sujetas a temporalidad empleando materiales, técnicas y recursos adecuados que puedan biodegradarse, desmontarse o ser reutilizados posteriormente.
- d) Se separarán no menos de 3 metros de los linderos y no menos de 5 metros de los ejes de caminos públicos o vías públicas de acceso, salvo las infraestructuras de servicio público. Todo ello sin perjuicio de las zonas de protección y limitaciones derivadas de la normativa sectorial.

RGLTUS

Artículo 78. Construcciones en suelo rústico.

En suelo rústico, en ausencia de otras determinaciones del planeamiento, las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta deberán observar las siguientes reglas:

- c) Se situarán a una distancia no menor de 300 metros medidos en proyección horizontal del límite del suelo urbano o urbanizable, salvo cuando se trate de infraestructuras de servicio público.

- | | |
|--|---|
| <p>e) La altura máxima de edificación será de 7,5 metros en cualquier punto de la cubierta, salvo en el caso de que los requisitos funcionales del uso o actividad a implantar exijan una superior.</p> | <p>e) La altura máxima de edificación será de 7,5 metros en cualquier punto de la cubierta, salvo en el caso de <u>usos productivos o dotaciones públicas cuyos requisitos funcionales exijan una superior.</u></p> |
| <p>f) Deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas terminados, con empleo de las formas y los materiales que favorezcan la integración en su entorno inmediato, justificando su adecuación a las características naturales y culturales del paisaje. En el caso de actuaciones sobre bienes integrantes del patrimonio histórico, cultural o artístico o sus entornos, deberá respetarse el campo visual y la armonía del conjunto.</p> | |
| <p>g) Las construcciones o edificaciones se situarán en el lugar de la finca de menor impacto visual y ambiental y fuera de suelos de alto valor agroecológico; si bien, cuando se trate de almacenamiento o regulación de agua de riego, se dará prioridad a la eficiencia energética del funcionamiento hidráulico de la instalación.</p> | |
| <p>h) No será posible la colocación y el mantenimiento de anuncios, carteles, vallas publicitarias o instalaciones de características similares, pudiendo autorizarse exclusivamente los carteles indicativos o informativos con las características que fije, en cada caso, la administración competente.</p> | |

Las prescripciones contenidas en el apartado anterior tienen carácter subsidiario y son de aplicación cuando el planeamiento no regule cada una de ellas de forma expresa y distinta.

El principio de utilización del suelo conforme al interés general y la proclamación del principio de desarrollo sostenible (artículo 3 RDL 7/2015) - véase Capítulo 1. «*El suelo rústico. Concepto, categorías y zonas de afección*»-, ha permitido al legislador estatal, no sólo concretar su contenido en objetivos o criterios generales (artículo 3.2 RDL 7/2015), sino también, relacionado con el principio constitucional de utilización racional de los recursos naturales (artículo 45 CE), a establecer unos **criterios básicos de utilización del suelo** (SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, y 143/2017, de 14 de diciembre).

Sobre esta base, el artículo 20 RDL 7/2015 prevé unas **normas comunes o normas de aplicación directa** que, en relación con el suelo en situación rural, han jugado tradicionalmente en derecho urbanístico el papel de **cláusula de cierre genérica para evitar el deterioro del patrimonio cultural y natural** exigiendo la adaptación de las instalaciones, construcciones y edificaciones al ambiente en que se ubiquen en los siguientes términos:

«2. Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo».

Respetando este marco y en línea con la generalidad de legislaciones autonómicas, el artículo 66 LOTUS, tras la reforma operada mediante la Ley 5/2022 (medidas de mejora), estableció un doble régimen jurídico aplicable a los criterios que debe seguir la implantación de construcciones sobre suelo rústico previendo, por un lado, una regla de aplicación directa en relación con la distancia que deben guardar las construcciones al límite del suelo urbano o urbanizable; y, por otro lado, una serie de reglas de aplicación subsidiaria aplicables en ausencia de otras determinaciones del planeamiento.

No obstante, la última modificación del artículo 66 LOTUS por la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura) ha supuesto un importante cambio en el régimen de aplicación de estas reglas al suprimir la aplicación directa de algunas de ellas volviendo así a un régimen más sencillo, similar a la redacción original del precepto. De esta forma, la normativa recoge ahora exclusivamente una serie de reglas de aplicación subsidiaria (artículos 66 LOTUS y 78 RGLOTUS) para edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta en suelo rústico en ausencia de otras determinaciones del planeamiento de ordenación territorial o urbanística o, como matiza el RGLOTUS, cuando el planeamiento no regule cada una de ellas de forma expresa y distinta.

Esta circunstancia habilita a las Entidades Locales para completar o matizar dichos criterios, sin perjuicio de su competencia para establecer otros diferentes en función de las características propias y/o configuración física de su territorio.

1. DISPOSICIONES GENERALES.

La legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña contiene una serie de **previsiones genéricas** con incidencia sobre la situación jurídica de las edificaciones, construcciones e instalaciones, de las que merecen destacarse las siguientes:

1. La utilización del suelo, subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y **edificación**, se ejercerán **dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes** establecidos en las leyes y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de acuerdo con su clasificación, asegurando que los mismos se utilicen en congruencia con la función social de la propiedad, y garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas **en coordinación con la legislación sectorial**. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de lo dispuesto en las leyes o instrumentos de ordenación (artículos 61.1 LOTUS y 73.1 RGLOTUS).

Esta previsión de carácter general aplicable a toda clase de suelo, se concreta en la legislación básica estatal a través de diferentes reglas o **principios que condicionan la utilización del suelo rústico**:

- La clasificación del suelo como rústico determina, junto con la función social a la que está llamado a cumplir (artículo 33.2 CE), el régimen urbanístico de su propiedad, esto es, las facultades y deberes que lo integran (artículo 11.1 RDL 7/2015).
- Dichas facultades, que alcanzan al vuelo y al subsuelo (artículo 12.2 RDL 7/2015), deben ejercerse dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística (artículo 13.1 RDL 7/2015) así como, en el caso de su edificación, al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda (artículos 11.2 y 16.2 RDL 7/2015). Todo ello en coordinación con la legislación sectorial (artículos 12.2, 13.1 y 16.1 RDL 7/2015).
- En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística (artículo 11.3 RDL 7/2015).

2. Las condiciones de uso del suelo y las edificaciones establecidas por el planeamiento territorial y urbanístico no conferirán derecho a las personas propietarias a exigir **indemnización**, salvo en los supuestos previstos en las leyes (artículos 61.2 LOTUS y 73.2 RGLOTUS).

En este sentido, la legislación básica estatal dispone que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes (artículo 4.1 RDL 7/2015).

3. La regulación del régimen de usos del suelo se establecerá por los instrumentos de ordenación de forma coordinada con todas las Administraciones Públicas con intereses territoriales por lo que **no será precisa la consulta sectorial en su aplicación**, salvo las autorizaciones administrativas sectoriales legalmente reguladas (artículos 61.3 LOTUS y 73.3 RGLOTUS).

Al efecto, la legislación extremeña prevé que las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio atribuidas en la LOTUS y RGLLOTUS a las Administraciones Públicas se ejercerán en coordinación con las atribuidas para la gestión de otros intereses públicos en cuyo desarrollo se requiera ordenar, transformar, conservar o controlar el uso del suelo, correspondiendo a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística regular y facilitar la ejecución de tales actuaciones (artículos 4.1 LOTUS y RGLLOTUS).

De ello resulta, con carácter general, que:

- En los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, **cuando su aprobación definitiva sea de competencia autonómica, la Comisión de Coordinación Intersectorial coordinará la emisión de informes sectoriales** (artículos 4.2 LOTUS y RGLLOTUS).

Asimismo, las **modificaciones o revisiones** de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se sujetarán a los mismos trámites prescritos para su aprobación, esto es, conllevarán **trámite de consultas sectoriales** (artículos 16.3 LOTUS y 19.3 RGLLOTUS, para los instrumentos de ordenación territorial, y artículos 50.4 LOTUS y 60.3 RGLLOTUS, para los instrumentos de planeamiento general, entre otros).

- Los **planes que ordenen el suelo rústico** (territoriales o urbanísticos), con independencia de la categorización y de forma superpuesta, **establecerán las zonas de afección con limitaciones de usos o trámites específicos** por la existencia de áreas en las que la **legislación sectorial** otorga protección específica al patrimonio natural o cultural, o por la existencia de bienes de dominio público y sus zonas de protección (artículos 9.3 LOTUS y 10.1 RGLLOTUS).

Para garantizar la coordinación entre dichos planes y la legislación sectorial con incidencia sobre el ámbito de aquellos, los **órganos competentes para la aplicación de dicha legislación**, en fase de avance de plan o, en su defecto, antes de la aprobación inicial, facilitarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y entre otras, la siguiente información: existencia y delimitación, en su caso, de las afecciones sobre el planeamiento derivadas de la legislación respectiva, relación exhaustiva de los usos prohibidos y, **cuando la afección requiera limitar las intensidades previstas en las categorías de suelo rústico** afectadas, definir motivadamente qué parámetros deben aplicarse (artículo 10.2 RGLLOTUS).

En el instrumento que ordene el suelo rústico **deberá incluirse un plano de información de afecciones y una ficha detallada de cada ámbito de afección** con, entre otros, la información sobre los aspectos mencionados en el párrafo anterior (artículo 10.3 RGLLOTUS).

Por ello, en la aplicación del régimen de usos previsto por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, no será necesaria la consulta sectorial cuando dicho régimen se encuentre regulado de forma coordinada con todas las Administraciones Públicas con intereses territoriales mediante los procedimientos previstos en la LOTUS y RGLLOTUS para la aprobación, modificación o revisión de dichos instrumentos. Todo ello, sin perjuicio de la necesidad de solicitar y obtener las autorizaciones administrativas sectoriales legalmente reguladas.

4. Determinaciones de carácter general (artículos 62 LOTUS y 74 RGLLOTUS) relacionadas con los derechos y deberes que integran el derecho de propiedad del suelo, edificaciones, construcciones e instalaciones:

- Uso, disfrute y explotación normal del bien en función de sus características y destino que, en todo caso, **sea compatible con la ordenación territorial y urbanística**.
- Solicitar, con carácter excepcional, autorización para la realización de obras y el desarrollo de usos con carácter **meramente provisional** y a reserva del desmantelamiento y el cese, respectivamente, a requerimiento municipal o cuando se promueva la transformación urbanística de su ámbito, sin derecho a indemnización.
- Respetar y contribuir a **preservar el medio ambiente y el paisaje natural**, sin realizar actuaciones que contaminen al agua, el aire, el suelo o subsuelo o que sean contrarias a la legislación vigente.

- **Destinar el suelo al uso previsto** por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y cumplir los requisitos y condiciones administrativas y técnicas para la ejecución de las edificaciones y el ejercicio de las actividades.
- Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y **no desarrollar actuaciones prohibidas por la legislación.**

Con carácter particular para las personas que ostenten la **propiedad de suelo rústico**, cabría indicar las siguientes (artículos 64 y 65 LOTUS y artículos 76 y 77 RGLOTUS):

- **Conservar y mantener el suelo y su cubierta vegetal** en las condiciones precisas para evitar riesgos de erosión y para la seguridad o salud pública y daños o perjuicios a terceras personas o al interés general, incluido el ambiental, evitando la contaminación indebida de la tierra, el agua y el aire, y la contaminación lumínica del cielo.
- Permitir realizar a la Administración las actuaciones de conservación o restauración necesarias para garantizar la seguridad y salud pública.
- Para obtener la autorización de edificaciones, construcciones e instalaciones, será requisito indispensable la **adecuada integración paisajística**, justificada y acreditada técnicamente mediante el estudio de las condiciones iniciales del paisaje, las alternativas realizables y la motivada elección de la solución propuesta. Se contemplarán aspectos visuales, perspectivas, composiciones formales, cromáticas, texturas, valores culturales y tradición constructiva.
- **Garantizar la restauración**, a la finalización de la actividad, de las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato.
- No podrán realizarse obras, edificaciones o actos de división del suelo que supongan **riesgo de formación de nuevo tejido urbano**. A estos efectos, no suponen riesgo de formación de nuevo tejido urbano las rehabilitaciones, reformas o ampliaciones de edificaciones existentes previamente autorizadas.
- Las **obras de urbanización están prohibidas** en suelo rústico, pudiéndose tan sólo autorizar la ejecución y conservación de sistemas generales o infraestructuras previstas en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística.
- Están prohibidas las **parcelaciones urbanísticas**.

Al respecto, véase Capítulo 2. «*Régimen general de derechos y deberes en suelo rústico*» y Capítulo 3. «*Limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico*».

5. Por último, en relación con los **deberes de uso, conservación y rehabilitación**, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña dispone que las personas propietarias y titulares de derechos de uso de toda clase de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones, cualquiera que sea la situación en la que se encuentren, deberán, entre otros (artículos 167.1 LOTUS y 207.1 RGLOTUS):

- Dedicarlos a **usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística**.
- Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás legalmente exigibles para servir de soporte a dichos usos, salvo que por incumplimiento de este deber haya sobrevenido la ruina.
- Ejecutar las obras necesarias para adaptar la edificación a las **exigencias básicas previstas en la normativa técnica de obligado cumplimiento**.
- **Adaptarlos al ambiente**, tanto en materiales, dimensiones, alturas, volúmenes y tipologías en general, armonizando con el entorno y con las características del medio y el paisaje existente.
- Minimizar el impacto.

Junto a estas reglas generales y particulares aplicables al suelo rústico, la legislación básica estatal contiene el siguiente criterio básico de utilización del suelo (artículo 20.2 RDL 7/2015):

«Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo».

La Disposición final cuarta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética modifica la letra c) del apartado 1 del artículo 20 RDL 7/2015 estableciendo la obligación de las Administraciones Públicas de «c) Atender, teniendo en cuenta la perspectiva de género, en la ordenación de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

En la consideración del **principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves** en la ordenación de los usos del suelo, se incluirán los **riesgos derivados del cambio climático**, entre ellos:

- a) Riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar.
- b) Riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias.
- c) Riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables. Estos datos se ofrecerán desagregados por sexo.
- d) Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales.
- e) Riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales».

2. REGLAS DE APLICACIÓN SUBSIDIARIA.

Las edificaciones, construcciones e instalaciones que pretendan implantarse sobre suelo rústico deben ajustarse a una serie de reglas previstas en los artículos 66 LOTUS y 78 RGLOTUS cuyo régimen jurídico puede resumirse en los siguientes apartados:

1. Naturaleza de las edificaciones, construcciones e instalaciones: las edificaciones, construcciones e instalaciones deben tener la consideración legal de nueva planta.

2. Carácter subsidiario: la aplicación de estas reglas se supedita a la ausencia de otras determinaciones del planeamiento de ordenación territorial o urbanística.

En este sentido, precisa el RGLOTUS que son aplicables «cuando el planeamiento no regule **cada una de ellas** de forma expresa y distinta».

En relación con la **interacción de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística respecto de las reglas aplicables a las construcciones en suelo rústico**, véase apartado 1.3. «El suelo rústico en los instrumentos de ordenación», epígrafe 1. «Concepto» del Capítulo 1. «El suelo rústico. Concepto, categorías y zonas de afección» si bien cabría destacar las siguientes previsiones establecidas en la normativa extremeña:

- El Plan Territorial contendrá **criterios y normas de carácter urbanístico** cuyas determinaciones **prevalecerán, en todo caso, sobre las del planeamiento urbanístico** y serán de directa aplicación desde la entrada en vigor de aquellos (artículos 23 LOTUS y 27 RGLOTUS).
- **Las determinaciones de los Planes de Suelo Rústico se impondrán** (sustituyendo, añade el RGLOTUS) **a las que contengan los instrumentos de ordenación urbanística en vigor en los municipios** que hayan asumido, mediante solicitud de redacción o acuerdo plenario, la eficacia del Plan de Suelo Rústico en su término municipal (artículos 30.1 LOTUS y 35.1 RGLOTUS).
- Respecto de los **municipios con planes e instrumentos de ordenación urbanística vigentes en el momento de entrada en vigor de la LOTUS o aprobados definitivamente en el plazo de cuatro años desde aquella**, lo dispuesto en el artículo 66 se entenderá de aplicación en cuanto el planeamiento no lo hubiera regulado de forma diferente (Disposiciones transitorias segunda y cuarta LOTUS).
- Respecto de los **municipios sin planeamiento**, se aplicarán cuantas determinaciones se contienen en la LOTUS y cuantas otras impongan la legislación sectorial (Disposición adicional duodécima LOTUS).

A tales efectos, ha de tenerse en cuenta que las determinaciones de los Planes de Suelo Rústico serán aplicables en los municipios que carezcan de planeamiento y en aquellos que sólo cuenten con PDSU y no hayan solicitado su inclusión en el ámbito del Plan, al menos hasta la aprobación de su Plan General Municipal (artículos 30.3 LOTUS y 35.3 RGLOTUS).

Esta regla debe entenderse aplicable a aquellos municipios con PDSU dada la naturaleza de este instrumento respecto de la regulación del suelo rústico.

3. Reglas aplicables:

a. Serán aisladas.

En su origen, el tradicional requisito relativo a la condición aislada de las construcciones autorizables en suelo rústico **se exigía exclusivamente a la vivienda familiar** tal y como recogían las normativas estatales de 1976 y 1992 si bien, posteriormente, las Comunidades Autónomas generalizaron su aplicación para todo tipo de construcciones. Así sucedió en el caso de Extremadura que exigía, con carácter general y en defecto de otras determinaciones del planeamiento de ordenación territorial y urbanística, el carácter aislado a todas las construcciones y edificaciones en el artículo 17.3.b).2 LSOTEX.

El carácter subsidiario de la condición aislada de las edificaciones no resultaba aplicable a la vivienda familiar en suelo no urbanizable (artículo 23.g) LSOTEX) en un intento de vincular esta exigencia, en todo caso, a dichas edificaciones.

Por su lado, tanto la LOTUS como el RGLOTUS, al definir el uso residencial, descartan el apelativo «aislado», y emplean el de «autónomo», generando así la incertidumbre de si lo emplean como sinónimo o, por el contrario, se refiere al hecho de que la edificación haya de resolver sus servicios de forma autónoma al margen de las redes y servicios municipales.

En todo caso, el carácter aislado de una construcción integra un **concepto jurídico indeterminado** para cuya concreción ha de jugar un papel fundamental el planeamiento urbanístico.

Generalmente, la jurisprudencia y la doctrina suelen establecer una íntima relación entre el carácter aislado de una construcción y la prohibición de constitución de nuevos núcleos de población en suelo rústico, si bien también se vincula con la necesidad de prever retranqueos o la imposibilidad de autorizar edificaciones en régimen de propiedad horizontal de varias viviendas en una única parcela.

b. Serán adecuadas al uso o explotación a los que se vinculen y guardarán estricta proporción con sus necesidades.

La norma recurre, de nuevo, al empleo de conceptos jurídicos indeterminados para cuya concreción resultará fundamental lo que al efecto prevea el planeamiento urbanístico.

Si bien establecida para todo tipo de construcciones y edificaciones, sean o no de nueva planta, se trataba de una determinación de carácter también subsidiario conforme al artículo 17.3.b).1 LSOTEX.

c. Se situarán a una distancia no menor de 300 metros del límite del suelo urbano o urbanizable, siempre que aquel cuente con una actuación urbanizadora aprobada por el órgano competente para ello.

Tras el paréntesis que supuso la atribución a esta regla del carácter de norma de aplicación directa mediante la reforma operada por la Ley 5/2022 (medidas de mejora), se ha vuelto a instaurar el carácter subsidiario de la misma mediante su reciente modificación por la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura).

El nuevo régimen legal de esta regla se concreta en dos apartados:

- Por un lado, se atribuye carácter general de aplicación para las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta que pretendan ubicarse en el suelo rústico.
- Por otro lado, se establecen exenciones a dicha regla general representadas por un listado cerrado de supuestos eximidos del deber de guardar la distancia de 300 metros.

REGLA GENERAL.

1. Supuesto: en suelo rústico, las edificaciones, construcciones e instalaciones de **nueva planta** se situarán a una distancia no menor de 300 metros del límite del suelo urbano o urbanizable, siempre que aquel cuente con una actuación urbanizadora aprobada por el órgano competente para ello.

2. Características de la regla general:

- En cuanto a la naturaleza de las edificaciones, construcciones e instalaciones, la norma exige que tengan la consideración legal de **nueva planta**.

La STSJEX de 23 de enero de 2023 (ECLI:ES:TSJEXT:2023:83) considera inaplicable la distancia de 300 metros a la ampliación de una industria preexistente por no tratarse de «obra nueva».

- La distancia al límite del **suelo urbano o urbanizable no puede ser inferior a 300 metros**.

El artículo 78.c) RGLOTUS precisa que tal distancia debe medirse en proyección horizontal. La reforma introducida por la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura) elimina el requisito de que el suelo urbano o urbanizable deba pertenecer «al término municipal en cuestión», lo que supone una ampliación del supuesto al resultar ahora aplicable a cualquier suelo urbano o urbanizable.

- Respecto del suelo urbanizable, como condición para ser considerado a los efectos de medición del régimen de distancias, ha de contar con una actuación **urbanizadora aprobada** por el órgano competente para ello.

Este régimen de distancias no excluye la aplicación de **otras distancias** impuestas por la normativa sectorial como, por ejemplo, el Decreto 81/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Anexo IV) o la prevista en el artículo 50 del Decreto 2263/1974, de 20 de julio, Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, en cuya virtud la construcción de nuevos cementerios debe respetar una distancia mínima de **500 metros a zonas pobladas**. Sobre esta última distancia, la STS de 28 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4336) fija como doctrina jurisprudencial en los siguientes términos: «la distancia mínima de 500 metros de zonas pobladas para el emplazamiento de los cementerios de nueva construcción, prevista en el artículo 50 del Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, no es de aplicación a los casos de **construcción de hornos crematorios**».

EXENCIONES.

Los **supuestos** excluidos **expresamente** de la regla general son los siguientes:

- Infraestructuras de servicio público.

La legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña define, según sus características funcionales, el uso dotacional como aquel que comprende las instalaciones y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población, localizados en los **sistemas de infraestructuras, redes de servicio** y equipamientos de cualquier tipo (sanitario, educativo, cultural, aparcamiento, etc.) (artículos 5.5.d) LOTUS y RGLOTUS).

Como uso pormenorizado de este uso, el RGLOTUS distingue el **sistema de infraestructuras básicas y servicios** al que define como aquel uso que comprende las actividades vinculadas a las infraestructuras básicas y de servicios necesarios para asegurar la funcionalidad urbana, tales como infraestructura viaria, infraestructura de comunicaciones y transporte, infraestructura del ciclo hidráulico, de suministro de energía y telecomunicaciones, de tratamiento de residuos y cementerios.

- Estaciones de servicio aisladas.
- Instalaciones o edificaciones destinadas a uso productivo-industrial o agroindustrial, ya sean de nueva implantación, ya se trate de ampliaciones de otras previamente existentes siempre que conformen una única unidad productiva y compartan titularidad y uso urbanístico, aunque presentaran separación física con las previamente existentes.

La modificación de este apartado por la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura) mejora la redacción anterior (que hacía referencia a «*instalaciones o edificaciones industriales y productivas*») al concretar el uso de las instalaciones o edificaciones a las que se aplica la exención. No obstante, ninguna razón ofrece la norma sobre los motivos para incluir exclusivamente el uso productivo-industrial, excluyendo el resto de usos industriales pormenorizados regulados en los artículos 5 LOTUS y RGLOTUS.

Respecto de la expresión «*única unidad productiva*», véase Capítulo 3. «*Limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico*».

La reforma del artículo 66 LOTUS por la Ley 5/2022 (medidas de mejora) atribuyó a la regla relativa a la distancia al límite del suelo urbano o urbanizable carácter general como norma de aplicación directa (artículo 66.1 LOTUS). Asimismo, dispuso una serie de excepciones a dicha regla general que, al venir establecidas por una norma con rango de ley, debía entenderse que representaban un mínimo legal de aplicación directa y que se imponían a las propias determinaciones del planeamiento.

Dichas excepciones se corresponden, con algunos matices, con los tres supuestos mencionados anteriormente si bien, tras la modificación por la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura), se les atribuye ahora el carácter de aplicación subsidiaria en ausencia de otras determinaciones del planeamiento de ordenación territorial o urbanística.

- Las edificaciones de uso dotacional.
- Las ampliaciones de edificaciones, construcciones e instalaciones con previa resolución favorable de calificación rústica o título habilitante equivalente.

Por «*título habilitante equivalente*», cabría entender la licencia urbanística, la comunicación previa, la Declaración de Impacto Ambiental o la aprobación del proyecto en las denominadas calificaciones rústicas implícitas.

Al efecto, véase Capítulo 6. «*La calificación rústica*».

- Las instalaciones para la producción de energías renovables destinadas al autoconsumo (siempre que cumplan una serie de requisitos).

Sobre instalaciones de autoconsumo, ver la Instrucción 1/2023, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, sobre tramitación de instalaciones de autoconsumo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicada en el DOE de 21 de marzo de 2023.

En este caso, dichas instalaciones deben ser ejecutadas con carácter provisional y con los condicionantes y efectos previstos en el artículo 154. La vocación de permanencia deberá ir acompañada de una modificación o revisión del planeamiento urbanístico. Se favorecerá la reversibilidad de las instalaciones y construcciones sujetas a temporalidad empleando materiales, técnicas y recursos adecuados que puedan biodegradarse, desmontarse o ser reutilizados posteriormente.

Respecto de este último supuesto, deben realizarse las siguientes puntualizaciones:

- **Carácter provisional de la autorización:** la aplicación de la exención queda condicionada a que la instalación se autorice con carácter meramente provisional, para lo cual deberá recurrirse a la **licencia especial de obra y uso provisional** (artículos 154 LOTUS y 194 RGLOTUS). Esta imposición se desprende claramente del tenor de la norma al emplear el imperativo «*deben*», que, además, proscribire que pueda acudir al procedimiento de licencia urbanística ordinaria.
- **Régimen de las autorizaciones provisionales:** la obligación de autorizar este tipo de instalaciones con carácter meramente provisional obliga a la consecuente aplicación

de los condicionantes y efectos previstos en el artículo 154 LOTUS (y artículo 194 RGLOTUS). Entre ellos deben destacarse los siguientes:

- La implantación de la instalación **no puede dificultar la ejecución del planeamiento**.
- El uso correspondiente **no puede encontrarse prohibido de forma expresa** por la legislación urbanística o sectorial ni por el Plan General Municipal.
- El uso debe cesar, la instalación desmontarse y las obras demolerse, **sin derecho a indemnización** alguna, cuando así lo acuerde el Ayuntamiento. Esta condición debe ser aceptada expresamente por la persona interesada como requisito previo a su otorgamiento. Asimismo, el Ayuntamiento puede exigir el depósito de un aval como garantía de la reposición del terreno a su estado inicial.

Al efecto, la norma pretende favorecer la **reversibilidad** de las instalaciones y construcciones sujetas a temporalidad mediante el empleo de materiales, técnicas y recursos adecuados que puedan biodegradarse, desmontarse o ser reutilizados posteriormente.

Mediante la reforma por la Ley 5/2022 (medidas de mejora) se introdujo en este apartado que se consideraban reversibles las instalaciones renovables siempre que no requieran fundamentaciones o tratamientos superficiales de hormigón o similares. Dicha consideración ha sido eliminada mediante Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura).

- La eficacia de la licencia quedará supeditada a su constancia en el **Registro de la Propiedad** mediante nota al margen de la última inscripción de dominio de la finca correspondiente.
- **Prohibición expresa de determinados usos:** existen determinados usos que se excluyen de forma expresa y absoluta del régimen de las licencias especiales de obras y usos provisionales. Los términos en los que se manifiestan los artículos 154.2 LOTUS y 194.2 RGLOTUS no admiten ningún género de dudas: *«En ningún caso se admitirán como usos provisionales los usos residenciales, el uso vivienda, o los usos productivos o terciarios con vocación de permanencia»*.

De acuerdo con el artículo 5.5.b.4.b RGLOTUS, el uso correspondiente a una instalación para la producción de energías renovables destinada al autoconsumo resultaría encuadrable dentro del **uso productivo especial**. Por tanto, en principio, tal tipo de instalaciones no podrían acogerse *«en ningún caso»* al régimen de usos provisionales con la única salvedad de aquellas que no posean *«vocación de permanencia»*.

Es decir, la norma hace depender la aplicación a estas instalaciones de la exención de guardar una distancia mínima de 300 metros al límite del suelo urbano o urbanizable de un requisito temporal, de forma que, en ningún caso, podrán eximirse aquellas que pretendan implantarse de forma permanente. Si así fuera, la norma obliga a que tal vocación de permanencia vaya acompañada de una **modificación o revisión del planeamiento urbanístico**.

En este punto, de nuevo llama la atención la redacción del texto legal y la incertidumbre e inseguridad jurídica generada al recurrir al empleo de una expresión, la «*vocación de permanencia*», que encierra un concepto jurídico indeterminado de difícil concreción temporal. La permanencia a la que alude la norma no puede ser equiparada con una vigencia indefinida dado que las instalaciones de producción de energías renovables sobre suelo rústico deben autorizarse siempre con carácter temporal (véase epígrafe 8. «*Vigencia, eficacia y caducidad*» del Capítulo 6. «*La calificación rústica*» y periodos temporales del artículo 81.5 RGLOTUS).

Además de esta precisión, el singular régimen legal plantea otros interrogantes de no menor envergadura como, por ejemplo, los derivados del hecho de que no se establezca ningún plazo legal que delimite lo temporal de lo permanente; que no se aclare si la vocación de permanencia deviene por el mero transcurso del tiempo o si debe ser solicitada al Ayuntamiento por el titular que quiera reconvertir una instalación temporal en permanente; qué sucede con los condicionantes derivados de la licencia provisional; o, finalmente, cuál es el objeto de la modificación o revisión del planeamiento que debe acompañar a la vocación de permanencia (lo más lógico pasaría por una reclasificación de suelo).

- **Necesidad o no de calificación rústica:** la autorización de la instalación mediante una licencia de obra y/o uso provisional plantea otra cuestión de indudable relevancia práctica: la necesidad o no de contar con una previa calificación rústica y, en consecuencia, **la obligación o no de abonar el canon en suelo rústico** vinculado a tal autorización.

La vigente normativa extremeña guarda silencio sobre esta cuestión, al igual que el RDL 7/2015 y la precedente Ley extremeña del suelo de 2001. Para resolver esta problemática puede recurrirse al artículo 85 TRLS 1976 en cuanto normativa básica estatal de carácter supletorio, que imponía como trámite previo a la concesión de una licencia de obra/uso provisional la obligación de recabar un informe de la Comisión de urbanismo que correspondiera, en sustitución de la autorización previa de declaración de utilidad pública e interés social.

En relación con los usos y sus definiciones, véase Capítulo 5. «*Usos y actividades en suelo rústico. Régimen de autorización*».

d. Se separarán no menos de 3 metros de los linderos y no menos de 5 metros de los ejes de caminos públicos o vías públicas de acceso.

Esta regla responde a la necesidad de prever un **régimen mínimo de protección**, un estándar mínimo en cuanto a las distancias a respetar, sin perjuicio de las zonas de protección y limitaciones derivadas de la normativa sectorial.

Consideraciones sobre el nuevo régimen:

- Flexibiliza los requisitos que preveía la LSOTEX para la ejecución de nueva planta establecidos, también con carácter subsidiario en 5 y 15 metros a linderos y al eje de caminos o vías de acceso, respectivamente (artículo 17.3.b).3 LSOTEX).
- Se aclara la naturaleza pública de los caminos objeto de este régimen de distancia.
- Se excepcionan expresamente **las infraestructuras de servicio público**.

En cuanto a su definición, véase notas del apartado c. anterior.

e. La altura máxima de edificación será de 7,5 metros en cualquier punto de la cubierta.

Al igual que la anterior, esta regla también responde a la necesidad de prever un **régimen mínimo de protección**, un estándar mínimo en cuanto a la altura a respetar.

Sobre este régimen cabe realizar dos precisiones:

- Se dispone **una altura máxima** frente a las dos plantas de altura que preveía la LSOTEX, también de carácter subsidiario si bien se referían a todo tipo de construcciones y edificaciones, fueran o no de nueva planta (artículo 17.3.a) LSOTEX).
- Se excepcionan aquellos supuestos en los que los **requisitos funcionales del uso o actividad a implantar exijan una superior**.

La modificación de este apartado por la Ley 4/2023 (modificación Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura) ha ampliado los supuestos beneficiarios de la exención a la regla relativa a la altura máxima de edificación de 7,5 metros en cualquier punto de la cubierta que se ceñía a los usos productivos o dotaciones públicas cuyos requisitos funcionales exigieran una superior,

f. Deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas terminados, con empleo de las formas y los materiales que favorezcan la integración en su entorno inmediato, justificando su adecuación a las características naturales y culturales del paisaje.

En el caso de actuaciones sobre bienes integrantes del patrimonio histórico, cultural o artístico o sus entornos, deberá respetarse el campo visual y la armonía del conjunto.

g. Las construcciones o edificaciones se situarán en el lugar de la finca de menor impacto visual y ambiental y fuera de suelos de alto valor agroecológico.

Cuando se trate de almacenamiento o regulación de agua de riego, se dará prioridad a la eficiencia energética del funcionamiento hidráulico de la instalación.

Sobre la necesidad de ubicar las construcciones o edificaciones fuera de suelos de alto valor agroecológico, ni la LOTUS ni el RGLOTUS aclaran la forma en la que debe acreditarse esta circunstancia (informe de ingeniero agrónomo, informe de la Administración competente, etc).

h. No será posible la colocación y el mantenimiento de anuncios, carteles, vallas publicitarias o instalaciones de características similares, pudiendo autorizarse exclusivamente los carteles indicativos o informativos con las características que fije, en cada caso, la administración competente.

Hay que tener en cuenta que las reglas subsidiarias de los artículos 66 LOTUS y 78 RGLOTUS se aplican a las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta en suelo rústico, al margen del uso al que se destinen. Por tanto, esta regla es de aplicación a aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones destinadas al uso productivo o terciario, que verán limitada la posibilidad de colocar anuncios o realizar publicidad de las mismas al permitirse exclusivamente carteles indicativos o informativos.

Estas tres últimas reglas, con algunos matices, se configuraban como normas de aplicación directa o determinaciones de ordenación de directa aplicación en la LSOTEX (artículo 17.2) atendiendo al contenido previsto en el artículo 20.2 RDL 7/2015 en cuanto criterios básicos de utilización del suelo en situación rural.

En cualquier caso, la vigente legislación extremeña impone a las personas propietarias y titulares de derechos de uso de toda clase de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones el deber de adaptarlos al ambiente, tanto en materiales, dimensiones, alturas, volúmenes y tipologías en general, armonizando con el entorno y con las características del medio y el paisaje existente así como a minimizar el impacto (artículos 167.1 LOTUS y 207.1 RGLOTUS).

CAPÍTULO 5

USOS Y ACTIVIDADES EN SUELO RÚSTICO. RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN

- | | |
|-----------|---------------------------|
| 1. | USOS NATURALES. |
| 1.1. | DEFINICIÓN. |
| 1.2. | CARACTERÍSTICAS. |
| 1.3. | CONTROL URBANÍSTICO. |
| 2. | USOS VINCULADOS. |
| 2.1. | DEFINICIÓN. |
| 2.2. | CARACTERÍSTICAS. |
| 2.3. | CONTROL URBANÍSTICO. |
| 3. | USOS PERMITIDOS. |
| 3.1. | DEFINICIÓN. |
| 3.2. | CARACTERÍSTICAS. |
| 3.3. | CONTROL URBANÍSTICO. |
| 4. | USOS AUTORIZABLES. |
| 4.1. | DEFINICIÓN. |
| 4.2. | CARACTERÍSTICAS. |
| 4.3. | CONTROL URBANÍSTICO. |
| 5. | USOS PROHIBIDOS. |
| 5.1. | DEFINICIÓN. |

CAPÍTULO 5. USOS Y ACTIVIDADES EN SUELO RÚSTICO. RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS

Artículo 67. Usos y actividades en suelo rústico.

1. En el suelo rústico se distinguen los siguientes tipos de usos: naturales, vinculados, permitidos, autorizables y prohibidos.

2. Se consideran usos naturales la explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, conforme a la naturaleza del terreno, sin incurrir en transformación del mismo y empleando medios técnicos ordinarios, así como los cultivos relacionados con el desarrollo científico agropecuario.

3. Se consideran usos vinculados los siguientes:

- a) La explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, conforme a la naturaleza del terreno, realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico por exceder el alcance limitado de los actos ordinarios que caracterizan los usos naturales, excluyendo la actividad de transformación de productos.
- b) Residencial autónomo vinculado a explotación agrícola, ganadera, silvícola, cinegética y análogas, que proporcionalmente se requiera para su desarrollo y cuya permanencia queda vinculada al mantenimiento efectivo de la explotación servida.

4. Se consideran usos permitidos, los que expresamente determine el planeamiento de entre los siguientes, regulando sus condiciones de implantación, siempre que no precisen autorización o comunicación ambiental autonómica:

- a) La explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola, extractivo o análoga, independiente de la naturaleza del terreno, realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico, por exceder el alcance limitado de los actos ordinarios que caracterizan los usos naturales.
- b) La transformación de productos de naturaleza agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o extractiva y la comercialización in situ de productos del sector primario obtenidos en la propia explotación, que deberán ser conforme, en todo caso, con su legislación específica.
- c) El aprovechamiento racional de recursos naturales, en usos y actividades que encuentran en el suelo rústico su necesario emplazamiento, con limitación de superficie ocupada, capacidad e impacto en el entorno; incluyéndose entre otros, alojamiento rural, actividades deportivas al aire libre, culturales, educativos, turismo rural, formación, investigación, hostelería y servicios auxiliares imprescindibles.
- d) Producción de energías renovables, hasta 5 MW de potencia instalada, así como los usos que se determinen reglamentariamente vinculados a la economía verde y circular y que deban tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características, que deberán ser debidamente acreditadas.

RGLOTUS

Artículo 79. Usos y actividades en suelo rústico.

- b) Residencial autónomo vinculado a explotación agrícola, ganadera, silvícola, cinegética y análogas, que proporcionalmente se requiera para su desarrollo y cuya permanencia queda vinculada al mantenimiento efectivo de la explotación servida. A los efectos del presente artículo, únicamente se considera residencial autónomo vinculado a la explotación existente, aquellas edificaciones o piezas independientes de las construcciones destinadas a la explotación existente en la finca, que tengan por finalidad servir de alojamiento a las personas de las que necesaria y obligatoriamente dependa aquélla para su mantenimiento efectivo en explotación.

4. Se consideran usos permitidos, los que expresamente determine el planeamiento de entre los siguientes, regulando sus condiciones de implantación, siempre que no precisen autorización ambiental o comunicación ambiental autonómica:

- d) Producción de energías renovables, hasta 5 MW de potencia instalada, así como los usos vinculados a la economía verde y circular, que deban tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características, que seguidamente se enumeran:
 - 1. Gestión forestal y obtención, tratamiento y primera transformación de biomasa.
 - 2. Plantas de tratamiento de biorresiduos-lombricultura.

3. Utilización de las cenizas volantes y lodos de depuradoras.
4. Instalaciones de tratamiento y revalorización de purines y estiércol.
5. Gestión de residuos procedentes de explotaciones agropecuarias y balsas de evaporación.
6. Gestión de residuos sólidos urbanos y aguas residuales urbanas.
7. Gestión de residuos procedentes de demolición y construcción.

- e) Residencial autónomo.
- f) Equipamientos e infraestructuras públicos y privados.

5. Se consideran usos autorizables, aquellos usos distintos de los usos naturales y los usos vinculados del suelo, cuando el planeamiento no los catalogue expresamente como permitidos o prohibidos, y, en cualquier caso:

- a) Los recogidos en los apartados 4. a), b), c) y d) anteriores sobre usos permitidos, cuando requieran autorización ambiental o comunicación ambiental autonómica, cuando afecten a más de un término municipal, cuando se ubiquen en un municipio sin planeamiento o cuando éste no regule intensidades y condiciones de implantación.
- b) El residencial autónomo, en ausencia de planeamiento, o cuando éste no regule intensidades y condiciones de implantación.
- c) La actividad productiva, transformadora, o de almacenamiento, de productos de naturaleza no agropecuaria.
- d) Los equipamientos e infraestructuras, en ausencia de planeamiento, o cuando éste no regule intensidades y condiciones de implantación.
- e) La producción de energías renovables, con la excepción recogida en el apartado 4.d) del presente artículo.

6. Se consideran usos prohibidos, los expresamente catalogados así por el planeamiento, por resultar incompatibles con la conservación de las características ambientales, edafológicas, o sus valores singulares del suelo.

Artículo 68. Autorización de usos en suelo rústico.

1. Los usos naturales no son objeto de control urbanístico.
2. Los usos vinculados están sujetos a control municipal mediante el procedimiento de licencia o comunicación que corresponda en cada caso.
3. Los usos permitidos y los usos autorizables, están sujetos a control municipal mediante el procedimiento de licencia o comunicación que corresponda en cada caso, previa obtención de la calificación rústica.

Artículo 80. Autorización de usos en suelo rústico.

3. Los usos permitidos y los usos autorizables, están sujetos a control municipal mediante el procedimiento de licencia o comunicación que corresponda en cada caso, previa obtención de la calificación rústica. A los efectos previstos en este párrafo, las infraestructuras vertebradoras del territorio, entendiéndose por tales las que tengan por objeto la circulación de personas, bienes, energía o comunicaciones, tales como carreteras, líneas férreas, gaseoductos, las instalaciones de la red de transporte eléctrico primaria o secundaria en los términos en que se definen en la legislación del sector eléctrico y los repetidores o antenas de telecomunicaciones, no se consideran sometidas al procedimiento de calificación rústica.

El régimen jurídico del estatuto de la propiedad inmobiliaria viene predeterminado por su interrelación con las situaciones básicas del suelo definidas por la legislación básica estatal y su clasificación por la ordenación urbanística autonómica –véase Capítulo 1. «*El suelo rústico. Concepto, categorías y zonas de afección*»-. De esta forma, en función de la situación del suelo y de su clasificación, categorización y calificación se establecen diferentes derechos y deberes que representan, en definitiva, la cristalización de la **función social de la propiedad**.

En lo referente al suelo rural, el artículo 13.1 RDL 7/2015 dispone que la utilización de los terrenos en situación rural se hará **de conformidad con su naturaleza**, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, «*al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales*»; y **excepcionalmente**, de acuerdo con 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, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural*».

Desde esta perspectiva, la STC 86/2019, de 20 de junio, recuerda dos premisas básicas:

- En primer lugar, que **la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo en situación básica rural**, donde pueden caber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial.

Así lo permite el RDL 7/2015 cuando recoge, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, la de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza y, excepcionalmente, la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación (argumentación que ya señaló la STC 143/2017, de 14 de diciembre).

- En segundo lugar, que **corresponde a la competencia autonómica la regulación de los usos en el suelo rural**, la cual «*no habrá de limitarse a la fijación de los «límites» de aquellos usos, sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos*» (STC 164/2001, de 11 de julio).

Esta perspectiva implica reconocer al suelo rústico cierta utilidad propia lo que, a su vez, permitiría acoger una nueva concepción del mismo comprensiva no sólo de su tradicional funcionalidad agraria, sino también de otras funcionalidades diferentes, más alejadas de su aprovechamiento primario. En este marco, sin denostar la importancia capital de las actividades agrarias para alcanzar un equilibrio territorial coherente, la función social prioritaria que juegan los usos tradicionales en el territorio debe compatibilizarse con otras «*funciones*» o usos no necesariamente vinculados con la explotación primaria del suelo,

que añadirían un elemento de utilidad más a la propiedad del suelo rural a modo de «*agregación de valor económico*» (SSTC 164/2001, de 11 de julio, y 75/2018, de 5 de julio), por lo menos a aquellos carentes de valores dignos de protección. Aunque la definición y concreción de estos usos, su naturaleza y, por extensión, de las construcciones o instalaciones vinculadas a ellos, no figure entre los previstos expresamente en el artículo 13.1 RDL 7/20105, ello no implica, necesariamente, la imposibilidad de que sean calificados de «*usos ordinarios*» o primarios del suelo rural, pues **su regulación concreta corresponderá, principalmente, al legislador urbanístico autonómico** (STC 86/2019, de 20 de junio, ya citada).

En este escenario, desde la regulación autonómica parece ir abriéndose paso una **nueva concepción** del suelo rústico en la que converge un concepto más amplio representado no sólo por su naturaleza de recurso natural y, por ello, presidido por el principio de utilización racional, sino también por la necesidad de otorgar al mismo un aprovechamiento o utilidad acorde con la nueva **multifuncionalidad del medio rural** auspiciada desde las instancias europeas. Bajo estas ideas, se abre el debate sobre la posibilidad de acoger una reinterpretación del contenido del derecho de propiedad que pusiera en plano de igualdad sus dos vertientes, objetiva y subjetiva, superando así la prevalencia que la jurisprudencia constitucional ha venido otorgando a la primera de ellas.

La Exposición de Motivos de la LOTUS se hace eco de esta nueva concepción en la regulación de los usos del suelo rústico cuando manifiesta las **carencias del modelo tradicional**, representado básicamente por su aprovechamiento agrario, y la necesidad de atender también otros aprovechamientos vinculados al territorio y compatibles con sus valores que encuentran en suelo rústico un soporte idóneo como los relacionados con montes de utilidad pública, paisajes de interés, patrimonio cultural y etnográfico, arquitectura popular, entornos de alta calidad para el esparcimiento y la práctica deportiva, turismo vinculado al medio natural o la formación e investigación ligada a la naturaleza, la agroindustria o las energías renovables.

Por ello, la norma se plantea el reto de superar la estricta consideración de usos y actividades propias de la «*naturaleza tradicional*» del suelo rústico ya que la diversidad de la región extremeña puede y debe comprender un **catálogo mucho más amplio de usos propios** que permitan el mantenimiento del medio natural y la población vinculada a la tierra.

De esta forma, los **artículos 5 LOTUS y RGLOTUS** contemplan una enumeración genérica de usos de índole urbanística y sus correspondientes definiciones según sus características funcionales, distinguiendo al efecto **siete tipos de usos: residencial, productivo, terciario, dotacional, zonas verdes, agropecuario y agroindustrial**. Por su lado, los artículos 67 LOTUS y 79 RGLOTUS recogen un régimen más concreto de usos referidos en exclusiva al suelo rústico que, sin embargo, no se corresponde exactamente con las definiciones del citado artículo 5 de ambas normas. Estas **carencias de coordinación e interrelación** entre ambos

regímenes suponen un elemento de dificultad añadida a la hora de aplicar el régimen de usos en suelo rústico.

En particular, los artículos 67 LOTUS y 79 RGLOTUS distinguen **cinco tipos de usos en suelo rústico: naturales, vinculados, permitidos, autorizables y prohibidos**, diferenciados y contemplados en apartados diferentes en función de su intensidad y posible afección sobre el suelo. Estos usos aparecen recogidos en la norma en función de su **mayor o menor vinculación** con la utilización genuina y propia del suelo rústico y de las autorizaciones necesarias para su legitimación. De esta forma, al margen de los usos prohibidos, se configuran dos grandes grupos:

- por un lado, los **usos naturales y vinculados**, caracterizados por su estrecha relación con la naturaleza del suelo y por no estar sujetos a control o estarlo tan sólo a autorización municipal para su puesta en uso como, por ejemplo, la explotación del suelo conforme a su naturaleza y sin transformación del mismo, los novedosos cultivos científicos, o las tradicionales construcciones vinculadas a explotaciones agrarias, incluida la vivienda agraria;
- y, por otro lado, los **usos permitidos y autorizables**, caracterizados por una mayor independencia respecto de la naturaleza del suelo y que se sujetan a un régimen de autorización más estricto precisándose un acto de conformidad con carácter previo a la comunicación municipal o a la concesión de la licencia urbanística, entre los que se incluye un elenco de usos no relacionados con la naturaleza ordinaria del suelo o «*impropios*» como los industriales, terciarios, residencial autónomo, etc.

En cualquier caso, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña no recoge un sistema cerrado en el que los usos aparezcan compartimentados y definidos apriorísticamente, sino que adopta un sistema abierto de regulación de usos de forma que la caracterización de muchos de ellos se deja abierta en función de la concurrencia o no de determinadas condiciones contempladas por la norma. Es decir, se trata de un **sistema abierto y flexible** en el que un mismo uso podrá caracterizarse como permitido o autorizable en función de si el municipio cuenta o no con planeamiento, de si este regula o no intensidades y condiciones de implantación, o de si la actividad se sujeta a autorización o comunicación ambiental autonómica, por ejemplo.

Este Capítulo se complementa con el Anexo desplegable «Usos y actividades en suelo rústico» de la presente Guía.

1. USOS NATURALES.

1.1. DEFINICIÓN.

ARTÍCULOS 67.2 LOTUS Y 79.2 RGLOTUS

Se consideran usos naturales la explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, **conforme a la naturaleza del terreno**, sin incurrir en transformación del mismo y empleando medios técnicos ordinarios, así como los cultivos relacionados con el desarrollo científico agropecuario.

En similar sentido, entre los derechos de las personas propietarias de suelo rústico, los artículos 64 LOTUS y 76 RGLOTUS reconocen el derecho al uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza, considerando propios de la naturaleza rústica del suelo usos tales como la explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética, piscícola o análoga, que se realicen con el empleo de **medios técnicos e instalaciones adecuadas y ordinarias**.

INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES (artículos 5.5 LOTUS y RGLOTUS):

A los efectos de asignación de uso, se definen según sus características funcionales:

- f) **Uso agropecuario:** es aquel cuya actividad está relacionada **directamente** con la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola, cinegética y otras análogas, que no exija transformación de productos, incluido el almacenamiento de los productos de la propia explotación.

1.2. CARACTERÍSTICAS.

- Son usos **directamente vinculados** a la explotación ordinaria del suelo, incardinados por tanto en la función social de la propiedad rústica.
- La realización de los actos precisos para la explotación a la que los terrenos estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza, **no supondrán ni tendrán como consecuencia la transformación del suelo**.
- Empleo de **medios técnicos e instalaciones adecuadas y ordinarias**. Entre estos actos ordinarios no cabría incluir la realización de obras, edificaciones, construcciones o instalaciones por aplicación a sensu contrario de lo dispuesto en los artículos 67.3.a) y 68.1 LOTUS y artículos 79.3.a) y 80.1 RGLOTUS en relación a los usos vinculados.

1.3. CONTROL URBANÍSTICO.

ARTÍCULOS 68.1 LOTUS Y 80.1 RGLOTUS

Se encuentran **excluidos de control urbanístico**, sin perjuicio de que las actuaciones realizadas para la explotación ordinaria se sujeten a las limitaciones y al cumplimiento de los deberes establecidos legalmente, esto es, las impuestas por la normativa que resulte aplicable por razón de la materia, y la ordenación territorial y urbanística (artículos 61.1 LOTUS, 73.1 RGLOTUS y 13.1 RDL 7/2015).

En cuanto a los deberes previstos tanto por la legislación básica estatal como la autonómica para los propietarios del suelo rústico, véase epígrafe 2. «Estatuto jurídico de la propiedad del suelo» del Capítulo 2. «Régimen general de derechos y deberes en suelo rústico».

En cualquier caso, la explotación normal del suelo se llevará a cabo en función de las características y destino del mismo que, en todo caso, **sea compatible con la ordenación territorial y urbanística** (artículos 62.1.a) LOTUS y 74.1.a) RGLLOTUS). Asimismo, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que **aquella legislación expresamente autorice** (artículos 61.1 LOTUS, 73.1 RGLLOTUS y 13.1 RDL 7/2015).

2. USOS VINCULADOS.

2.1. DEFINICIÓN.

ARTÍCULOS 67.3 LOTUS Y 79.3 RGLLOTUS

Se consideran usos vinculados los siguientes:

- a) La **explotación** agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, **conforme a la naturaleza del terreno**, realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico por exceder el alcance limitado de los actos ordinarios que caracterizan los usos naturales, **excluyendo la actividad de transformación de productos**.

INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES (artículos 5.5 LOTUS y RGLLOTUS):

A los efectos de asignación de uso, se definen según sus características funcionales:

- f) **Uso agropecuario**: es aquel cuya actividad está relacionada **directamente** con la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola, cinegética y otras análogas, que no exija transformación de productos, incluido el almacenamiento de los productos de la propia explotación.

- b) **Residencial autónomo vinculado** a explotación agrícola, ganadera, silvícola, cinegética y análogas, que **proporcionalmente** se requiera para su desarrollo y cuya permanencia queda vinculada al mantenimiento efectivo de la explotación servida.

Añade el RGLLOTUS que, a tales efectos, **únicamente** se considera residencial autónomo vinculado a la explotación existente aquellas edificaciones o piezas independientes de las construcciones destinadas a la explotación existente en la finca **que tengan por finalidad servir de alojamiento a las personas de las que necesaria y obligatoriamente dependa aquella para su mantenimiento efectivo en explotación**.

INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES (artículos 5.5 LOTUS y RGLLOTUS):

A los efectos de asignación de uso, se definen según sus características funcionales:

- a) Uso residencial. Entre sus usos pormenorizados, cabe mencionar:

- 2) **Uso residencial autónomo**: el destinado al alojamiento **permanente o temporal** de personas, fuera de las áreas de suelo urbano atendidas por redes y servicios de titularidad pública municipal.

2.2. CARACTERÍSTICAS.

a. Uso agropecuario.

- Uso **conforme a la naturaleza del terreno**.

Esta expresión, heredera del término «vinculación» que empleaba la LSOTEX (artículo 18.2.2.e), no hace sino remitir a conceptos y regímenes sustancialmente idénticos, es decir, actuaciones (obras, edificaciones, construcciones o instalaciones) que se encuentran real y directamente relacionadas con el uso primario del suelo por integrarse en el régimen ordinario de explotación agraria del mismo.

No obstante, el carácter indeterminado de ambos conceptos jurídicos ha dado lugar a una abundante jurisprudencia y doctrina que se ha encargado de delimitar los contornos de la relación que debe existir entre una construcción y una explotación agraria para apreciar su conformidad con la naturaleza del suelo, pudiendo extraerse tres características íntimamente interrelacionadas:

- «relación funcional» y «carácter instrumental» entre la construcción y el destino agrario de la finca,
- «necesidad» y «accesoriedad» de la construcción para la gestión ordinaria de la explotación, y
- «proporcionalidad» de la construcción agraria con el tamaño de la explotación y de la finca.

- Realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones **sujetas a control urbanístico**.
- Al tratarse de un uso agropecuario, **incluye el almacenamiento** de los productos de la propia explotación (artículos 5.5 LOTUS y RGLOTUS).
- La actividad desarrollada no puede consistir ni en la transformación de productos ni en su comercialización (artículos 67.4.b) LOTUS y 79.4.b) RGLOTUS a sensu contrario).

A efectos del otorgamiento de las oportunas autorizaciones urbanísticas, una vez **acreditado el uso agrario de una construcción** (constancia en escrituras de propiedad, anotaciones registrales o catastrales), corresponderá en todo caso a la Administración demostrar lo contrario en el caso de que considere que dicho uso agrario es inexistente (STSJEX de 5 de octubre de 2021 - ECLI:ES:TSJEXT:2021:1255).

b. Uso residencial autónomo vinculado.

- Vinculación de la edificación a explotación agrícola, ganadera, silvícola, cinegética y análogas. Añade el RGLOTUS que **únicamente** se considera residencial autónomo vinculado a la explotación existente aquellas edificaciones o piezas independientes de las construcciones destinadas a la explotación existente en la finca que tengan por finalidad servir de alojamiento a las personas de las que necesaria y obligatoriamente dependa aquella para su mantenimiento efectivo en explotación.

Mediante esta previsión, podría entenderse que se están incluyendo también las viviendas de los trabajadores agrícolas por lo que conllevaría la implícita distinción entre vivienda principal y de trabajadores en aquellas construcciones con tipología tradicional de «cortijo». En cualquier caso, la edificación ha de servir de alojamiento a las personas de las que necesaria y obligatoriamente dependa el mantenimiento, desarrollo o mejora de la explotación a la que se vincula.

El Decreto 141/2021 (zonas regables de Extremadura), considera expresamente como **compatibles o complementarias con el regadío**, las viviendas unifamiliares asociadas y ligadas a la explotación agraria requiriendo, en todo caso, el previo informe favorable del órgano que ostente las competencias en materia de regadíos que, únicamente, se emitirá en aquellos casos en los que esté acreditado la compatibilidad o complementariedad con el uso de regadío (artículo 4).

- Que guarde cierta proporcionalidad en función de los requerimientos del desarrollo de la explotación.

Es decir, debe exigirse cierta **proporción** entre lo que se pretende construir (elemento accesorio) y lo que precisa la explotación (elemento principal), ofreciendo la jurisprudencia numerosos ejemplos en este sentido:

STS de 31 de mayo de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:3787), referida a la necesaria denegación de una construcción destinada a explotación agraria ya que *«la casi totalidad de la finca de 153.329 m2, está destinada al cultivo de cítricos, existiendo en el resto –un 15% aproximadamente– una reciente plantación de pimientos de chopo en número inferior a mil, estando proyectada la nave para almacén de madera. Dada la superficie de esta nave, de 2.966 m2 y su volumen de cabida de 9.667 m3, es evidente que no guarda una relación proporcional con la posible explotación agrícola-forestal de la finca, pues una nave que tan sólo puede recoger en su interior una futura producción forestal del tres por ciento respecto a la producción maderera de los chopos, resulta evidentemente desproporcionada a la naturaleza y destino de la finca»;*

STSJEX de 19 de noviembre de 1999 (ECLI:ES:TSJEXT:1999:2174), ratifica la denegación de licencia municipal para construir una nave agrícola porque *«ni la extensión de la finca, una parcela de 4.000 metros cuadrados, podía justificar la utilización de una nave de 256,95 metros cuadrados para alojar maquinaria agrícola, ni su vinculación a la explotación agrícola»;*

STS de 28 de noviembre de 2000 (ECLI:ES:TS:2000:8707), declara no autorizable una actuación consistente en una explotación de *«2.000 cabezas de ganado porcino en una finca que inicialmente tenía poco más de hectárea y media»* habida cuenta de que no guarda relación con la naturaleza y destino de la finca.

- Que la permanencia de la vivienda se anude al mantenimiento efectivo de la explotación a la que se vincula.

La diferenciación entre una vivienda anexa a una explotación agraria (uso residencial autónomo vinculado) y la mera vivienda de ocio o de *«fin de semana»* (uso residencial autónomo) no tiene por qué basarse en características inherentes a la **tipología edificatoria** de cada una de ellas ya que, salvo excepciones, ambas construcciones pueden presentar un aspecto exterior similar.

Excluida la tipología, debe ponerse el foco de atención en el uso o **destino final** al que se dirige cada una de ellas de tal forma que la vivienda agraria se instrumente como un elemento anexo y necesario del destino agrario del suelo en cualquiera de sus vertientes (agrícola, pecuario, forestal, etc.). Por ello, resultará imprescindible acreditar que la misma, como elemento accesorio, no sólo es necesaria para el mantenimiento efectivo de una explotación sino que además su existencia se encuentra condicionada a la de la propia explotación.

Esta condición, en su caso, basada en su declaración o compromiso por el interesado, requerirá, en todo caso, una labor de control municipal posterior.

2.3. CONTROL URBANÍSTICO.

ARTÍCULOS 68.2 LOTUS Y 80.2 RGLOTUS

Los usos vinculados están **sujetos a control municipal** mediante el procedimiento de licencia o comunicación que corresponda en cada caso.

3. USOS PERMITIDOS.

3.1. DEFINICIÓN.

ARTÍCULOS 67.4 LOTUS Y 79.4 RGLOTUS

Se consideran usos permitidos:

- a) La explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola, extractivo o análoga, **independiente de la naturaleza del terreno**, realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico, por exceder el alcance limitado de los actos ordinarios que caracterizan los usos naturales.

INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES (artículos 5.5 LOTUS y RGLOTUS):

A los efectos de asignación de uso, se definen según sus características funcionales:

- f) **Uso agropecuario:** es aquel cuya actividad está relacionada directamente con la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola, cinegética y otras análogas, **que no exija transformación de productos, incluido el almacenamiento de los productos de la propia explotación.**

Respecto de las **explotaciones extractivas**, véase definición contenida en las notas siguientes.

- b) La **transformación de productos** de naturaleza agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o extractiva y **la comercialización in situ** de productos del sector primario **obtenidos en la propia explotación**, que deberán ser conforme, en todo caso, con su legislación específica.

INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES (artículos 5.5 LOTUS y RGLOTUS):

A los efectos de asignación de uso, se definen según sus características funcionales:

- g) **Uso agroindustrial:** es aquel desarrollado en industrias que tienen por objeto **la transformación y/o almacenamiento de productos del uso agropecuario.**
- b) **Uso productivo:** uso que engloba las actividades económicas dedicadas a la producción de bienes o a la producción de servicios. Entre sus usos pormenorizados, cabe mencionar:
4. **Uso especial:** actividades que por su naturaleza son técnicamente incluíbles en algunas de las categorías anteriores, pero por sus características específicas (volumen, peligrosidad, impacto, etc.) precisen una regulación urbanística especial.

Añade el RGLOTUS que se pueden integrar en este uso, entre otros, los siguientes:

- a. **Uso de actividades extractivas.** Es el relativo a la extracción o **explotación de recursos mineros y primera transformación de las materias primas extraídas.** Se pueden distinguir dentro del uso de actividades extractivas los siguientes:
- Extracción de áridos.
 - Explotaciones de aguas mineromedicinales.
 - Explotaciones de minerales industriales y de recursos metálicos o energéticos.
- c) **Uso terciario:** usos cuya finalidad es la prestación de servicios:
1. **Uso comercial:** actividades de suministro de mercancías al público mediante la venta al por menor y prestación de servicios particulares.

- c) El **aprovechamiento racional de recursos naturales**, en usos y actividades que encuentran en el suelo rústico su necesario emplazamiento, con limitación de superficie ocupada, capacidad e impacto en el entorno; incluyéndose entre otros, alojamiento rural, actividades deportivas al aire libre, culturales, educativas, turismo rural, formación, investigación, hostelería y servicios auxiliares imprescindibles.

INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES (artículos 5.5 LOTUS y RGLOTUS):

A los efectos de asignación de uso, se definen según sus características funcionales:

- c) **Uso terciario:** usos cuya finalidad es la prestación de servicios:
 3. **Uso recreativo:** actividades vinculadas al **ocio y esparcimiento**.
 4. **Uso hotelero:** actividades destinadas al **alojamiento temporal**.

El RGLOTUS añade:

5. **Uso hostelero:** actividades que comprenden la venta y consumo de alimentos, bebidas y similares.

- d) **Producción de energías renovables**, hasta 5 MW de potencia instalada, así como los usos que se determinen reglamentariamente vinculados a la **economía verde y circular** y que deban tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características, que deberán ser debidamente acreditadas.

El RGLOTUS limita los usos vinculados a la economía verde y circular a los siguientes:

1. Gestión forestal y obtención, tratamiento y primera transformación de biomasa.
2. Plantas de tratamiento de biorresiduos-lombricultura.
3. Utilización de las cenizas volantes y lodos de depuradoras.
4. Instalaciones de tratamiento y revalorización de purines y estiércol.
5. Gestión de residuos procedentes de explotaciones agropecuarias y balsas de evaporación.
6. Gestión de residuos sólidos urbanos y aguas residuales urbanas.
7. Gestión de residuos procedentes de demolición y construcción.

INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES (artículos 5.5 LOTUS y RGLOTUS):

A los efectos de asignación de uso, se definen según sus características funcionales:

- b) **Uso productivo:** uso que engloba las actividades económicas dedicadas a la producción de bienes o a la producción de servicios. Entre sus usos pormenorizados, cabe mencionar:

4. **Uso especial:** actividades que por su naturaleza son técnicamente incluibles en algunas de las categorías anteriores, pero por sus características específicas (volumen, peligrosidad, impacto, etc.) precisen una regulación urbanística especial.

Añade el RGLOTUS que se puede integrar en este uso, entre otros, el siguiente:

- b. **Uso de producción de energías renovables.**

e) **Residencial autónomo.****INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES** (artículos 5.5 LOTUS y RGLLOTUS):

A los efectos de asignación de uso, se definen según sus características funcionales:

- a) **Uso residencial.** Entre sus usos pormenorizados, cabe mencionar:

2) Uso residencial autónomo: el destinado al alojamiento **permanente o temporal** de personas, fuera de las áreas de suelo urbano atendidas por redes y servicios de titularidad pública municipal.

f) **Equipamientos e infraestructuras públicos y privados.****INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES** (artículos 5.5 LOTUS y RGLLOTUS):

A los efectos de asignación de uso, se definen según sus características funcionales:

- d) **Uso dotacional:** usos que comprenden las instalaciones y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población, localizados en los sistemas de infraestructuras, redes de servicio y equipamientos de cualquier tipo (sanitario, educativo, cultural, etc.)

El RGLLOTUS distingue los siguientes usos pormenorizados:

1. **Sistema de infraestructuras básicas y servicios:** aquel uso que comprende las actividades vinculadas a las infraestructuras básicas y de servicios necesarios para asegurar la funcionalidad urbana, tales como, infraestructura viaria, infraestructura de comunicaciones y transporte, infraestructura del ciclo hidráulico, de **suministro de energía y telecomunicaciones**, de tratamiento de residuos, y **cementerios**.
2. **Equipamientos:** aquellos usos que comprenden los diferentes servicios, de carácter **público o privado**, destinados a la formación intelectual, cultural, deportiva, prestación sanitaria, asistencial o administrativa de ciudadanas y ciudadanos,
 - a. **Uso educativo:** aquel uso que comprende las actividades destinadas a la formación escolar, universitaria y académica de las personas.
 - b. **Uso cultural-deportivo:** aquel uso que comprende las actividades destinadas a la formación intelectual, cultural, religiosa o deportiva de las personas.
 - c. **Uso administrativo-institucional:** aquel uso que comprende las actividades propias de los servicios oficiales de las Administraciones públicas, así como de sus organismos autónomos. También se incluirá en este uso dotacional los destinados a la salvaguarda de personas y bienes, como son bomberos, policía, fuerzas de seguridad, protección civil, etc.
 - d. **Uso sanitario-asistencial:** aquel uso que comprende las actividades destinadas a la asistencia y prestación de servicios médicos o quirúrgicos incluso aquellos más generales como residencias de personas mayores, centros geriátricos, de drogodependientes y de asistencia social en general.
 - e. **Uso alojamiento temporal:** aquel uso destinado a prestar servicio temporal de alojamiento para personas usuarias de cualquiera de los usos dotacionales relacionados en las letras anteriores.
 - f. **Uso playa de aparcamiento:** aquel uso que comprende el estacionamiento de vehículos en un espacio amplio y diferenciado de las plazas de aparcamiento que acompañan a un vial. Se entenderá que tiene el carácter de disuasorio cuando se ubiquen en el entorno de los núcleos y posibiliten acceder a los equipamientos y servicios, públicos y privados, de forma peatonal, o con transporte público.

3.2. CARACTERÍSTICAS.

A. GENERALES.

Para su consideración como usos permitidos, deben concurrir simultáneamente **tres** condiciones:

1. Determinación **expresa** en el **planeamiento**.
2. Regulación de sus **condiciones de implantación**.

Disposición transitoria segunda LOTUS:

2.c): Se considerará que el planeamiento no regula las intensidades y **condiciones de implantación** de un uso, en los términos a que se refiere en el punto 5 del artículo 67, cuando no contemple la intensidad, entendida como la regulación precisa y objetiva que cuantifique el aprovechamiento máximo materializable para el uso pretendido mediante parámetros absolutos, o relativos a la superficie de suelo vinculada; o **la implantación, con parámetros como la regulación de distancias mínimas a linderos de los elementos edificados, construidos o instalados.**

3. No precisar **autorización o comunicación ambiental autonómica**.

Fuera de los supuestos de usos considerados naturales o vinculados y según el **sistema abierto y flexible** que recoge la normativa urbanística extremeña, en el caso de que un uso no se encuentre determinado expresamente como permitido (entre los considerados como tal en los artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLLOTUS) ni expresamente prohibido por el planeamiento, este no regule sus condiciones de implantación o bien se sujete a autorización o comunicación ambiental autonómica, debe considerarse a todos los efectos como **uso autorizable** del apartado 5 de los artículos 67 LOTUS y 79 RGLLOTUS.

Además, los usos descritos como permitidos en los artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLLOTUS y correspondientes a explotaciones agrarias o extractivas independientes de la naturaleza del terreno (letra a), transformación de productos de naturaleza agropecuaria y extractiva y la comercialización in situ (letra b), aprovechamiento racional de los recursos naturales (letra c) y producción de energías renovables hasta 5 MW y usos vinculados a la economía verde y circular (letra d) se considerarán también usos autorizables **cuando afecten a más de un término municipal o se ubiquen en un municipio sin planeamiento o cuando este no regule intensidades de implantación.**

Respecto de los usos residenciales autónomos (letra e) y los usos de equipamientos e infraestructuras públicos y privados (letra f), se considerarán también autorizables cuando se ubiquen en un municipio sin planeamiento o cuando este no regule intensidades de implantación.

Artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLLOTUS	Letras a), b), c) y d)	Letra e)	Letra f)
Determinación expresa en planeamiento + regulación condiciones implantación + no precisen AAI, AAU o CAA	Uso permitido		
SIN determinación expresa en planeamiento ni prohibidos expresamente	Uso autorizable		
El planeamiento no regula intensidades y condiciones de implantación	Uso autorizable		
Precisa AAI, AAU o CAA	Uso autorizable		
Afecten a + 1 término municipal	Uso autorizable	Uso permitido	
Municipio sin planeamiento	Uso autorizable		

Cuadro nº 5. Correspondencia de usos permitidos y autorizables respecto de las previsiones contenidas en los artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLLOTUS.

B. ESPECÍFICAS.**a. Explotación agropecuaria, forestal cinegética, piscícola, extractivo o análoga independiente de la naturaleza del terreno** (artículos 67.4.a) LOTUS y 79.4.a) RGLOTUS).

- Independiente de la naturaleza del terreno.

Al margen de las explotaciones de naturaleza extractiva, se trataría de los usos agrarios que en la LSOTEX se calificaban como «*no vinculados*» (artículo 23.a), esto es, aquellos usos agrarios en los que la naturaleza del suelo no es una condición indispensable para el desarrollo óptimo de la explotación.

En general, el uso agropecuario independiente de la naturaleza ordinaria del suelo vendrá representado habitualmente por explotaciones rurales de **naturaleza intensiva** en los términos señalados por el artículo 10.3.a) RD 1492/2011 (Reglamento de valoraciones) como aquellas cuyo destino consiste en «*Intensificar la producción agropecuaria (...), entre las que se encontrarían granjas, invernaderos, piscifactorías, viveros, y otras actividades análogas*». Es decir, se trataría de actividades para cuyo desarrollo no resulta imprescindible o no se hace depender de las cualidades naturales de un suelo determinado ya que no constituyen un elemento necesario e imprescindible para su correcto y adecuado funcionamiento pudiéndose, en consecuencia, desarrollar sobre otros terrenos diferentes sin mayores inconvenientes.

- Realizando **obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico**.
- Al tratarse de un uso agropecuario, se incluye el **almacenamiento** de productos de la propia explotación (artículos 5.5 LOTUS y RGLOTUS), pero se excluye tanto su transformación como su comercialización (artículos 67.4.b) LOTUS y 79.4.b) RGLOTUS a sensu contrario).

En relación con el uso referido a «*explotación (...) extractivo*», véase apartado de características específicas del epígrafe 4. «*Usos autorizables*» de este Capítulo.

b. La transformación de productos de naturaleza agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o extractiva y la comercialización in situ de productos del sector primario obtenidos en la propia explotación, que deberán ser conforme, en todo caso, con su legislación específica (artículos 67.4.b) LOTUS y 79.4.b) RGLOTUS).

Al margen de la actividad extractiva, este uso presenta cierta correspondencia con el uso agroindustrial definido en los artículos 5.5.g) LOTUS y RGLOTUS si bien registra las siguientes diferencias:

- Puede ser desarrollado en cualquier tipo de establecimiento adaptado a tal fin mientras que el uso agroindustrial debe desarrollarse en establecimientos que reúnan las condiciones legales necesarias para que puedan ser considerados «*industrias*».
- Se refiere a **dos actividades diferentes**:
 - por un lado, la **transformación de productos** de naturaleza agropecuaria, forestal, cinegética y piscícola;
 - y, por otro lado, la **comercialización in situ de productos del sector primario obtenidos en la propia explotación**.

Por su parte, la definición del uso agroindustrial de los artículos 5.5.g) LOTUS y RGLOTUS tan sólo contempla las actividades de **transformación y/o almacenamiento de productos del uso agropecuario**.

De la interrelación de estos dos regímenes con el propio del uso agropecuario, podría concluirse que:

	PRODUCTOS USO AGROPECUARIO		PRODUCTOS AJENOS AL USO AGROPECUARIO
	De la propia explotación	De otras explotaciones	
TRANSFORMACIÓN	Uso agroindustrial (en industria)	Uso agroindustrial (en industria)	Uso productivo
COMERCIALIZACIÓN	Al por menor. Uso terciario comercial	Al por menor. Uso terciario comercial	Al por menor. Uso terciario comercial
ALMACENAMIENTO	Uso agropecuario Uso agroindustrial (en industria)	Uso agroindustrial (en industria)	Uso productivo logístico

Cuadro nº 6. Interrelación de los usos de transformación y comercialización y el uso agroindustrial con el uso agropecuario.

Atendiendo a las definiciones legales empleadas en la normativa extremeña, se advierte un vacío legal en cuanto al uso comprensivo de la **transformación de productos de naturaleza agropecuaria que no se desarrolle en industrias** ya que, en principio, no resultaría encuadrable ni en el uso agropecuario (que excluye la transformación de productos agropecuarios) ni en el agroindustrial (que incluye la transformación de productos agropecuarios pero desarrollado en industrias).

Esta disonancia obligaría a abordar una labor de interpretación que bien pudiera entender incluido en el uso agropecuario las actividades «*menores*» de transformación de los productos obtenidos en la propia explotación ya que no tienen generalmente cabida dentro de procesos industriales. En caso de tratarse de actividades de transformación de mayor entidad que exigiera un proceso industrial, debería considerarse uso agroindustrial.

Estas diferencias resultan esenciales ya que, en función de la inclusión de la actividad de transformación de productos de naturaleza agropecuaria que no se desarrolle en industrias en un determinado uso, se derivará la aplicación de un **régimen jurídico diverso** que puede acarrear importantes consecuencias. Por ejemplo, la calificación del uso como agroindustrial y no como agropecuario conllevará la directa aplicación de la **excepción legal** relacionada con **la cuantía del canon** que debe fijar la calificación rústica ya que, en el supuesto de ampliación, mejora o reforma de sus instalaciones, se reduce su importe hasta el 1% (artículos 70.2.c) LOTUS y 83.2.c) RGLOTUS).

Una problemática similar se presenta respecto de la **comercialización de productos del uso agropecuario** que no sea al por menor ya que el uso agroindustrial parece excluir en todo caso la actividad de comercialización.

En relación con el uso referido a transformación de «*productos de naturaleza (...) extractiva*», véase apartado de características específicas del epígrafe 4. «*Usos autorizables*» de este Capítulo.

c. El aprovechamiento racional de recursos naturales, en usos y actividades que encuentran en el suelo rústico su necesario emplazamiento, con limitación de superficie ocupada, capacidad e impacto en el entorno; incluyéndose entre otros, alojamiento rural, actividades deportivas al aire libre, culturales, educativas, turismo rural, formación, investigación, hostelería y servicios auxiliares imprescindibles (artículos 67.4.c) LOTUS y 79.4.c) RGLOTUS).

- Necesario emplazamiento en suelo rústico.

Se trata de actividades y usos vinculados con el aprovechamiento racional de los recursos naturales que encuentran en el suelo rústico *«su necesario emplazamiento»*, circunstancia que, por tanto, habrá de quedar debidamente **acreditada en el expediente** de autorización urbanística y cuya prueba presentará mayor dificultad cuanto más alejado esté el uso de tal aprovechamiento racional (como sucedería en el caso de usos vinculados a la hostelería, por citar el ejemplo más evidente).

- Limitación de *«superficie ocupada, capacidad e impacto en el entorno»*.

No aclara la norma exactamente el alcance de esta limitación al no concretar con la suficiente claridad los términos *«capacidad»* ni *«impacto en el entorno»*.

Al efecto, cabrían **varias interpretaciones** del mandato legal:

- por un lado, podría ir dirigido al planificador para que regule imperativamente tales parámetros en la determinación de dichos usos, opción que podría calificarse como superflua en cuanto se encuentra ya contemplada en los artículos 27.3 LOTUS y 32.3 RGLOTUS, entre las determinaciones de los Planes de Suelo Rústico, y en los artículos 45.2.b) LOTUS y 51.2.b) RGLOTUS, entre las determinaciones de los Planes Generales Municipales;
- o, por otro lado, que se trate de un mandato dirigido al órgano encargado de otorgar la calificación rústica para que establezca expresamente en su resolución tales limitaciones con base en los informes sectoriales incorporados al expediente.

- Enumeración de usos no exhaustiva.

La enumeración de usos que contempla la norma debe considerarse no exhaustiva a la vista del empleo de la expresión *«entre otros»*, que podría permitir al planeamiento territorial o urbanístico ampliar el elenco de actividades relacionadas con el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

d. Producción de energías renovables, hasta 5 MW de potencia instalada, así como los usos que se determinen reglamentariamente vinculados a la economía verde y circular y que deban tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características, que deberán ser debidamente acreditadas (artículos 67.4.d) LOTUS y 79.4.d) RGLOTUS).

Se distinguen dos actuaciones:

1. La producción de energías renovables hasta 5 MW de potencia instalada.

- Además de las condiciones impuestas legalmente para que pueda ser calificado como uso permitido (expresamente determinado por el planeamiento, regulando sus condiciones de implantación e intensidades, siempre que no precisen autorización o comunicación ambiental autonómica, no afecten a más de un término municipal y no se ubiquen en un municipio sin planeamiento - véase características del apartado A. *«Generales»* de este epígrafe), **no puede superar los 5 MW de potencia instalada.**

Dentro de la actividad genérica destinada a la obtención de energía a partir de fuentes renovables, tienen cabida distintas subcategorías o actividades específicas según la fuente de la que se obtiene la energía. A grandes rasgos se puede hablar de energía solar (fotovoltaica, termoeléctrica, etc.), hidráulica, eólica, biomasa, geotérmica, undimotriz, maremotriz o maremotérmica, etc. Cada una de estas actividades precisa de un entorno y unas características ambientales y territoriales adecuadas para su pleno desarrollo.

En el caso de Extremadura, de sobras es conocida su idoneidad para la implantación de instalaciones de obtención de energía a partir de tres fuentes renovables que abundan en su territorio: el sol, el viento y la biomasa. Probablemente por ello, se trata de un uso al que la LOTUS reserva un papel preponderante en línea con la importancia que a esta materia se otorga desde las instituciones de la Unión Europea. Ya desde su misma Exposición de Motivos, la **LOTUS conecta el sector de las energías renovables con el suelo rústico** al señalar que aquellas tienen en este su «*sopORTE idóneo*».

No obstante, el Decreto 141/2021 (zonas regables de Extremadura) establece importantes limitaciones a la implantación de este uso en las Zonas Regables de Extremadura declaradas de Interés General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la Nación o Singulares, no considerándolas «*usos o actividades compatibles o complementarias con el regadío*» salvo que se traten de autoconsumo (artículo 3.2). Actualmente, se encuentra en trámite de información pública una propuesta de ley del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno de España que tiene como objetivo limitar la autorización de instalaciones de energía renovable en las zonas regables declaradas de Interés General o de Utilidad Pública por el Estado.

Sobre instalaciones de autoconsumo, ver la Instrucción 1/2023, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, sobre tramitación de instalaciones de autoconsumo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicada en el DOE de 21 de marzo de 2023.

- De acuerdo con la clasificación de usos de los artículos 5.5.b) LOTUS y RGLOTUS, se trata de un **uso productivo especial**.

2. Los usos vinculados a la economía verde y circular.

La LOTUS remite al desarrollo reglamentario la determinación de aquellos usos vinculados a la economía verde y circular que pueden considerarse entre los usos permitidos. En uso de esta facultad, el RGLOTUS limita los usos vinculados a la economía verde y circular a los siguientes:

1. Gestión forestal y obtención, tratamiento y primera transformación de biomasa.
2. Plantas de tratamiento de biorresiduos-lombricultura.
3. Utilización de las cenizas volantes y lodos de depuradoras.
4. Instalaciones de tratamiento y revalorización de purines y estiércol.
5. Gestión de residuos procedentes de explotaciones agropecuarias y balsas de evaporación.
6. Gestión de residuos sólidos urbanos y aguas residuales urbanas.
7. Gestión de residuos procedentes de demolición y construcción.

Sobre la diferenciación entre economía verde y economía circular, véase apartado 5.2. «*Supuestos especiales*» del epígrafe 5. «*Tipos Impositivos*» del Capítulo 8. «*El canon en suelo rústico*» y comentarios a la STSJEX que se cita en relación con la misma.

Al margen de la inclusión en este listado y de las condiciones impuestas legalmente para que pueda ser calificado como uso permitido (esto es, expresamente determinado por el planeamiento, regulando sus condiciones de implantación e intensidades, siempre que no precisen autorización o comunicación ambiental autonómica, no afecten a más de un término municipal y no se ubiquen en un municipio sin planeamiento), estas actividades deben ajustarse a otras **dos condiciones más** impuestas por la LOTUS:

- Necesidad de implantación en suelo rústico por sus especiales condiciones y características.

Esta condición se encuentra **implícita en alguna de las actividades** enumeradas en el listado reglamentario debido a su directa relación con el medio rural (gestión forestal, primera transformación de la biomasa) o a la necesidad de alejar la actividad de núcleos habitados por las molestias que ocasionan (tratamiento de purines y estiércol, gestión de aguas residuales), si bien existen otras en las que la necesidad de implantación en suelo rústico resultará de difícil o imposible acreditación (gestión de residuos procedentes de demolición y construcción).

- Acreditación de dichas condiciones y características.

La economía verde y circular no constituye un uso en sí mismo como lo demuestra el hecho de no figurar entre los definidos en los artículos 5 LOTUS y RGLOTUS, sino un género que, a modo de **uso horizontal**, engloba otros muchos usos que, finalmente, han quedado determinados en el RGLOTUS. La inclusión de una concreta actividad dentro de la economía verde y circular posee una repercusión directa sobre el régimen jurídico aplicable al reservarse para los mismos un estatuto jurídico particular más flexible que se materializa en la directa aplicación de varias **excepciones legales** a efectos de:

- **parcela mínima**, ya que se considerará suficiente la parcela preexistente siempre que la misma no haya sido dividida en los cinco años inmediatamente anteriores (artículos 70.3 LOTUS y 83.3 RGLOTUS).
- **ocupación**, ya que se permitirán ocupaciones superiores a las permitidas siempre que se justifique debidamente y concurren las condiciones del supuesto contemplado en el apartado anterior (artículos 70.3 LOTUS y 83.3 RGLOTUS).
- **canon**, ya que se reduce su importe hasta el 1% (artículos 70.2.c) LOTUS y 83.2.c) RGLOTUS).

e. Residencial autónomo (artículos 67.4.e) LOTUS y 79.4.e) RGLOTUS).

Los artículos 5.5.a) LOTUS y RGLOTUS definen el uso residencial autónomo como «*el destinado al alojamiento **permanente o temporal** de personas, fuera de las áreas de suelo urbano atendidas por redes y servicios de titularidad pública municipal*».

Se trata de una definición genérica que englobaría tanto el uso residencial autónomo vinculado a explotaciones agrarias como el residencial autónomo representado por la vivienda de ocio o de segunda residencia, desvinculada de actividades primarias.

No cabría considerar incluido en el uso residencial autónomo, sin embargo, el **alojamiento temporal para personas usuarias de un uso dotacional** al constituir un servicio propio de dicho uso. Véase apartado siguiente.

En principio, el uso residencial autónomo se configura legalmente como **un uso permitido** siempre que se encuentre expresamente determinado en el planeamiento con regulación de sus condiciones de implantación (artículos 67.4.e) LOTUS y 79.4.e) RGLOTUS). Por el contrario, su configuración como **uso autorizable** debe entenderse como una excepción tan sólo aplicable cuando no se determine expresamente como permitido o prohibido y, en todo caso, «*en ausencia de planeamiento, o cuando éste no regule intensidades y condiciones de implantación*» (artículos 67.5.b) LOTUS y 79.5.b) RGLOTUS).

Referencias a las casas prefabricadas o similares:

Las casas prefabricadas o similares (contenedores, etc.), provisionales o permanentes, representan una problemática específica cuando pretenden ubicarse sobre suelo rústico. La jurisprudencia ha prestado especial atención a este fenómeno a través de un variado elenco de pronunciamientos de los que pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- **Constituyen un bien inmueble:** «una casa, sea de madera, de ladrillos, de hormigón o del material que se construya está formada, originariamente, por bienes que no unidos son muebles y desplazables pero que al formar esa unidad, constituyen un inmueble (art. 334 de Código Civil)» (STSJEX de 30 de julio de 2009–ECLI:ES:TSJEXT:2009:1589).

Corroborar esta conclusión el hecho de que su implantación sobre el terreno precisa, generalmente, de cierta actividad constructiva como la previa construcción de cimientos (normalmente una solera de hormigón) o la modificación del terreno (dando lugar a un cambio sustancial de las características de la parcela). Estas razones son las que han llevado a la jurisprudencia a afirmar sin titubeos que «las casas prefabricadas tienen la consideración de obras mayores» y que «no pueden ser consideradas objetos muebles» (STSJEX de 14 de abril de 2011–ECLI:ES:TSJEXT:2011:525).

- **Se sujetan al procedimiento de autorización excepcional de usos en suelo rústico** (calificación rústica) ya que esta técnica no sólo se dirige a la autorización de construcciones sino también a la de los usos asociados a las mismas, en este caso el uso residencial, tanto más cuando se trata generalmente de construcciones ejecutadas con una clara vocación de permanencia (§STSJEX de 11 de mayo de 2007–ECLI:ES:TSJEXT:2007:843-, 29 de mayo de 2007–ECLI:ES:TSJEXT:2007:1053, o 14 diciembre de 2011–ECLI:ES:TSJEXT:2011:1911-).

f. Equipamientos e infraestructuras públicos y privados (artículos 67.4.f) LOTUS y 79.4.f) RGLOTUS).

El uso genérico de equipamientos e infraestructuras públicos y privados aglutina un conglomerado de actividades reconducibles al **uso dotacional** (artículos 5.5.d) LOTUS y RGLOTUS) que comprendería las instalaciones y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población. En este sentido, el artículo 5.5.d) RGLOTUS distingue dentro del uso dotacional **dos usos pormenorizados**:

- **Sistema de infraestructuras básicas y servicios:** que comprende las actividades vinculadas a las infraestructuras básicas y de servicios necesarios para asegurar la funcionalidad urbana, tales como infraestructura viaria, infraestructura de comunicaciones y transporte, infraestructura del ciclo hidráulico, de **suministro de energía y telecomunicaciones**, de tratamiento de residuos, y **cementerios**.

Las **estaciones de servicio** no parecen comprendidas en este apartado ya que los artículos 70.3 LOTUS y 84 RGLOTUS las incluyen dentro del uso terciario. Por el contrario, las **antenas de telecomunicaciones** sí quedarían englobadas en este apartado en función de su consideración como servicio de interés general.

- **Equipamientos:** aquellos usos que comprenden los diferentes servicios, de carácter **público o privado**, destinados a la formación intelectual, cultural, deportiva, prestación sanitaria, asistencial o administrativa de ciudadanas y ciudadanos, comprendiendo los siguientes usos: **educativo, cultural-deportivo, administrativo-institucional, sanitario-asistencial, alojamiento temporal y playa de aparcamiento**.

El suelo rústico no posee unos destinatarios concretos. Junto a los conocidos usos privados, coexisten otros usos en los que se desarrollan actividades que bien pueden calificarse de **naturaleza propiamente pública**, desarrolladas por un ente público, o bien se integran en **servicios considerados de interés general**.

La naturaleza especial de estas actividades hace que su planificación, implantación y/o autorización se sujete a procedimientos excepcionales regidos por principios jurídicos diferentes de los que rigen las actuaciones privadas y se establezcan, al mismo tiempo, importantes **excepciones** al régimen general.

Ejemplos concretos de estas últimas se encuentran en la posibilidad de **reducción de parcela mínima** para usos dotacionales (artículos 70.3 LOTUS y 84 RGLLOTUS), procedimiento de **calificación rústica implícita** para usos públicos (artículos 69.6 LOTUS y 81.7 RGLLOTUS), **no sujeción al procedimiento de calificación rústica** de determinadas infraestructuras (artículo 80.3 RGLLOTUS), sujeción al **trámite sustitutivo de la licencia** (artículos 155.2 LOTUS y 195.2 RGLLOTUS) o **sustitución de la licencia por declaración responsable** en virtud de lo dispuesto por la legislación sectorial (caso, por ejemplo de las antenas de telecomunicaciones según el artículo 49 Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones).

3.3. CONTROL URBANÍSTICO.

ARTÍCULOS 68.3 LOTUS Y 80.3 RGLLOTUS

Los usos permitidos están **sujetos a control municipal** mediante el procedimiento de licencia o comunicación que corresponda en cada caso, **previa obtención de la calificación rústica**.

Añade el RGLLOTUS que las infraestructuras vertebradoras del territorio, entendiéndose por tales las que tengan por objeto la circulación de personas, bienes, energía o comunicaciones, tales como carreteras, líneas férreas, gaseoductos, las instalaciones de la red de transporte eléctrico primaria o secundaria en los términos en que se definen en la legislación del sector eléctrico y los repetidores o **antenas de telecomunicaciones**, no se consideran sometidas al procedimiento de calificación rústica.

4. USOS AUTORIZABLES.

4.1. DEFINICIÓN.

ARTÍCULOS 67.5 LOTUS Y 79.5 RGLOTUS

Se consideran usos autorizables aquellos usos distintos de los usos naturales y los usos vinculados del suelo, **cuando el planeamiento no los catalogue expresamente como permitidos o prohibidos**, y, en cualquier caso, los siguientes:

- a) Los recogidos en los **apartados 4. a), b), c) y d) sobre usos permitidos** (artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLOTUS), cuando requieran autorización ambiental o comunicación ambiental autonómica, cuando afecten a más de un término municipal, cuando se ubiquen en un municipio sin planeamiento o cuando este no regule intensidades y condiciones de implantación.
- b) El **residencial autónomo**, en ausencia de planeamiento, o cuando este no regule intensidades y condiciones de implantación.
- c) La actividad productiva, transformadora, o de almacenamiento, **de productos de naturaleza no agropecuaria**.
- d) Los **equipamientos e infraestructuras**, en ausencia de planeamiento, o cuando este no regule intensidades y condiciones de implantación.
- e) La producción de energías renovables, con la excepción recogida en el apartado 4.d) sobre usos permitidos (artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLOTUS).

INTERRELACIÓN CON DEFINICIONES LEGALES (artículos 5.5 LOTUS y RGLOTUS):

Se corresponde con las mismas indicadas para los usos permitidos (véase epígrafe 3. «Usos permitidos» de este Capítulo) con la siguiente interrelación respecto de la actividad productiva, transformadora, o de almacenamiento, de productos de naturaleza no agropecuaria:

- b) **Uso productivo:** uso que engloba las actividades económicas dedicadas a la producción de bienes o a la producción de servicios. Integra los siguientes **usos pormenorizados**: productivo artesanal, industrial, logístico y especial.
 - 1) **Uso productivo artesanal:** manufacturas de bienes y mercancías.
 - 2) **Uso industrial:** actividades de producción de bienes y mercancías.
 - 3) **Uso logístico:** actividades dedicadas al almacenaje, depósito y distribución mayorista de bienes y mercancías.
 - 4) **Uso especial:** actividades que por su naturaleza son técnicamente incluíbles en algunas de las categorías anteriores, pero por sus características específicas (volumen, peligrosidad, impacto, etc.) precisen una regulación urbanística especial.

Añade el RGLOTUS que se pueden integrar en este uso, entre otros, los siguientes:

- a) **Uso de actividades extractivas.** Es el relativo a la extracción o explotación de recursos mineros y primera transformación de las materias primas extraídas. Se pueden distinguir dentro del uso de actividades extractivas los siguientes:
 - Extracción de áridos.
 - Explotaciones de aguas mineromedicinales.
 - Explotaciones de minerales industriales y de recursos metálicos o energéticos.
- b) **Uso de producción de energías renovables.**
- c) **Uso de producción de energías no renovables**

4.2. CARACTERÍSTICAS.

A. GENERALES.

El **sistema abierto y flexible** de usos que prevé la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña presenta una correspondencia entre los usos permitidos y autorizables (a excepción de la actividad productiva, transformadora, o de almacenamiento, de productos de naturaleza no agropecuaria) que permite que **un mismo uso pueda calificarse como permitido o autorizable** en función de la concurrencia de una serie de circunstancias (determinación en el planeamiento, regulación de las condiciones de implantación, etc.).

Véase cuadro nº 5. *Correspondencia de usos permitidos y autorizables respecto de las previsiones contenidas en los artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLOTUS del epígrafe 3. «Usos permitidos» de este Capítulo.*

Como excepción, la actividad productiva, transformadora, o de almacenamiento, de productos de naturaleza no agropecuaria, se considerará un uso autorizable **en cualquier caso** al no tener correspondencia directa con ninguno de los usos permitidos.

B. ESPECÍFICAS.

Dada la práctica interrelación entre usos permitidos y autorizables (incluidas gran parte de sus características específicas), en este apartado solo se desarrollarán algunas peculiaridades del uso residencial autónomo, el uso productivo y el supuesto excepcional de usos prohibidos.

a. El residencial autónomo, en ausencia de planeamiento, o cuando este no regule intensidades y condiciones de implantación (artículos 67.5.b) LOTUS y 79.5.b) RGLOTUS).

La calificación del uso residencial autónomo como autorizable plantea una problemática específica debido a la **justificación de su necesidad de emplazamiento en suelo rústico** en cuanto requisito exigido con carácter general por los artículos 70.5 LOTUS y 83.5 RGLOTUS para todo uso autorizable, sin que la norma haya previsto excepción alguna. Esta circunstancia supone un importante obstáculo para su autorización dada la especial dificultad de justificar que una vivienda de segunda residencia o de ocio deba necesariamente emplazarse en suelo rústico.

En interpretación del concepto jurídico indeterminado **«necesidad de emplazamiento en el medio rural»**, desde la STS de 22 de abril de 1992 (ECLI:ES:TS:1992:11732), la jurisprudencia entiende que *«aquella necesidad de emplazamiento en el medio rural puede producirse, de un modo directo y positivo, cuando la naturaleza de la actividad a desarrollar queda conectada con los fines propios del suelo rústico –el ejemplo clásico es la escuela de capacitación agraria–, pero también, por una vía indirecta, negativa o por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano»*.

b. La actividad productiva, transformadora, o de almacenamiento, de productos de naturaleza no agropecuaria (artículos 67.5.c) LOTUS y 79.5.c) RGLOTUS).

Este apartado comprendería gran parte del uso productivo definido en los artículos 5.5.b) LOTUS y RGLOTUS como aquel que engloba las **actividades económicas** dedicadas a la producción de bienes o a la producción de servicios.

Desde este punto de vista, se trataría del comúnmente denominado uso industrial comprensivo de actividades de producción, de transformación o de almacenamiento de productos de naturaleza no agropecuaria y que tendría correspondencia **con tres de los cuatro usos pormenorizados que integra el uso productivo**: productivo artesanal, industrial y logístico.

En este sentido, deben tenerse especialmente presentes dos circunstancias:

- por un lado, la expresa exclusión de la actividad de **comercialización mayorista de productos** (no incluíble en el terciario comercial al comprender tan sólo la venta al por menor). Véase Cuadro nº 6. *Interrelación de los usos de transformación y comercialización y el uso agroindustrial con el uso agropecuario* del epígrafe 3. «Usos permitidos» de este Capítulo y las notas al mismo;
- y, por otro lado, que el objeto de la actividad debe recaer sobre productos de naturaleza no agropecuaria.

Del régimen jurídico del uso productivo, cabría destacar dos cuestiones:

- En cuanto a la **parcela mínima**, podrá disminuirse la superficie mínima exigible aunque ello suponga unos parámetros de ocupación o densidad superior a los establecidos en los indicadores de sostenibilidad territorial. Tal exención legal precisa de la emisión de un informe previo favorable por parte de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio (artículos 70.3 LOTUS y 84 RGLOTUS).
- Se precisa la ineludible justificación de la **necesidad de emplazamiento en suelo rústico** (artículos 70.5 LOTUS y 83.5 RGLOTUS). Al efecto, la acreditación de este requisito tradicional cobra toda su significación cuando se trata de implantar usos industriales sobre suelo rústico dado que la ubicación idónea de estos usos ha de ser en polígonos industriales. Por ello, la implantación del uso productivo-industrial sobre suelo rústico ha de constituir una auténtica excepción sólo dispensable en supuestos especiales motivados en razones urbanísticas (ausencia de suelo industrial apto en el municipio), de seguridad (industrias peligrosas que deban alejarse de núcleos habitados), etc.

La web del Sistema de Información Territorial de Extremadura contiene la documentación necesaria para la tramitación de los procedimientos de calificación rústica (http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/calificacion_indicaciones_lotus), desarrollando los documentos exigibles conforme al artículo 85 RGLOTUS.

Respecto de la justificación del requisito de la necesidad de emplazamiento en suelo rústico, se precisa que:

Cuando se trate de usos productivos y terciarios que sean acreedores de la condición jurídico urbanística de «autorizables» en los términos previstos en el art. 67.5 de la Ley 11/2018, se debe aportar un certificado del Ayuntamiento que determine la no existencia de suelo industrial desarrollado y si existen o no en el mismo, parcelas disponibles adecuadas para ubicar el proyecto.

El uso productivo también integra un cuarto uso pormenorizado, **el especial**, que no posee una correspondencia exacta con la relación de usos permitidos y autorizables al poderse integrar en varios de ellos, a modo de uso horizontal o transversal.

1. Consideraciones específicas sobre el uso productivo-especial.

- Integra actividades que por su naturaleza son técnicamente incluibles en algunas de las categorías anteriores, pero por sus **características específicas** (volumen, peligrosidad, impacto, etc.) precisan una regulación urbanística especial.
- A modo ejemplificativo, el RGLOTUS integra en este uso especial:
 - a. Las **actividades extractivas**: extracción o explotación de **recursos mineros** y primera transformación de las materias primas extraídas como la extracción de áridos, explotaciones de aguas mineromedicinales o explotaciones de minerales industriales y de recursos metálicos o energéticos.
 - b. **Uso de producción de energías renovables.**
 - c. **Uso de producción de energías no renovables.**

El **carácter no tasado de esta enumeración de usos** que deviene de la expresión «entre otros», permitiría que el planeamiento territorial o urbanístico incluyeran en este uso otras actividades diferentes.

2. Problemática específica de las actividades mineras.

Las actividades extractivas resultan subsumibles en el uso productivo-especial contemplado por el artículo 5.5.b) RGLOTUS. No obstante, la incardinación de este uso en el régimen específico del suelo rústico de los artículos 67 LOTUS y 79 RGLOTUS presenta **especiales dificultades** debido a la ausencia de una exacta correspondencia entre uno y otro régimen. Este desajuste tiene como consecuencia que el **uso extractivo pueda tener encaje en diferentes tipologías de usos**:

Como uso permitido:

- Apartado a) de los artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLOTUS: en cuanto *«explotación (...) **extractivo** (...) independiente de la naturaleza del terreno realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico, por exceder el alcance limitado de los actos ordinarios que caracterizan los usos naturales»*.
- Apartado c) de los artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLOTUS: en cuanto *«aprovechamiento racional de **recursos naturales**, en usos y actividades que **encuentran en el suelo rústico su necesario emplazamiento** (...)»*.

La consideración de la actividad minera en cualquiera de estos apartados obligaría a **deslindar la propia actividad extractiva de la actividad de primera transformación de las materias primas extraídas** dado que esta última no tendría encaje en ninguno de ambos supuestos, es decir, las instalaciones auxiliares de la actividad minera destinadas, con carácter general, a la transformación de los recursos obtenidos (**establecimientos de beneficio, plantas de machaqueo, etc.**), no tendrían cabida en los apartados a) y c) de los artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLOTUS. Por el contrario, tendrían que incluirse bien en el apartado b) de los artículos 67.4 LOTUS y 79.4 RGLOTUS como *«transformación de productos de naturaleza (...) extractiva»*, bien en el apartado c) de los artículos 67.5 LOTUS y 79.5 RGLOTUS como *«actividad (...) transformadora (...) de productos de naturaleza no agropecuaria»*.

En el mismo sentido, la jurisprudencia viene diferenciando entre la actividad minero-extractiva propiamente dicha y las instalaciones o establecimientos auxiliares que le prestan servicio. Así, respecto de una planta de corte de roca ornamental, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede Valladolid) de 14 de abril de 2016 (ECLI:ES:TSJCL:2016:1532) señaló que *«una cosa es que los «establecimientos de beneficio» estén regulados en esta normativa [la Ley de Minas] y, otra distinta, es que por ello sean, sin más, una actividad extractiva, que en este caso no lo es y puede ubicarse en otro tipo de suelo»*.

Esta interpretación resultaría también congruente con el requisito previsto en los artículos 70.5 LOTUS y 83.5 RGLOTUS sobre la justificación de la **necesidad de emplazamiento en suelo rústico** ya que:

- La actividad extractiva propiamente dicha quedaría excluida de tal justificación al considerarse un uso permitido. Esta exclusión resultaría completamente razonable ya que la extracción debe realizarse necesariamente allí donde se encuentra el recurso, en este caso, en suelo rústico.
- Las actividades auxiliares de transformación del material extraído quedarían sujetas al requisito de tener que justificar su emplazamiento en suelo rústico si se considerase uso autorizable.

Como uso autorizable:

- Apartado a) de los artículos 67.5 LOTUS y 79.5 RGLOTUS, es decir, cuando el planeamiento no los catalogue expresamente como permitidos o prohibidos, se requiera autorización ambiental o comunicación ambiental autonómica, se afecte a más de un término municipal, se ubique en un municipio sin planeamiento o cuando este no regule intensidades y condiciones de implantación.
- Apartado c) de los artículos 67.5 LOTUS y 79.5 RGLOTUS, en cuanto **«actividad productiva, transformadora, o de almacenamiento, de productos de naturaleza no agropecuaria»**.

3. Las actividades mineras en el subsuelo.

La actividad minera puede desarrollarse tanto a cielo abierto como en el subsuelo. De ello se hace eco, a diferencia de la norma extremeña, la definición de explotación extractiva contenida en el artículo 10 del RD 1492/2011 (Reglamento de valoraciones) cuando se refiere a la actividad de extracción *«del suelo y subsuelo»*.

Es prácticamente unánime la postura jurisprudencial defensora de sujetar las explotaciones a cielo abierto a licencia municipal debido a la alteración importante que suele producir sobre el paisaje. Al efecto, pueden citarse las SSTs de 26 de septiembre de 1988 (R.A. 7260), de 21 de noviembre de 1989 (R.A. 8318), de 1 de julio de 1991 (R.A. 5967), de 17 de febrero de 1994 (R.A. 1161), de 17 de enero de 1997 (R.A. 172) o de 23 de enero de 2003 (R.A. 802).

Evidentemente, el subsuelo forma parte de la regulación urbanística de la legislación extremeña debiendo utilizarse dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (artículos 61.1 LOTUS, 73.1 RGLOTUS y 12.2 RDL 7/2015).

En esta línea, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña sujeta a control administrativo los actos de uso y transformación tanto del suelo como del subsuelo (artículos 143.1 LOTUS y 183.1 RGLOTUS), sujetándose a licencia aquellas instalaciones que se ubiquen o afecten al subsuelo (letra j) artículos 146.1 LOTUS y 186.1 RGLOTUS). Esta regulación tiene su correlato en el régimen de disciplina urbanística en cuanto a la restauración de actividades que afecten al subsuelo (artículos 172.1 y 174 LOTUS y artículos 212.1 y 214 RGLOTUS), inspección urbanística (artículos 181.1 LOTUS y 222.1 RGLOTUS) y régimen sancionador (artículos 183 LOTUS y 224 RGLOTUS).

A la luz de estos preceptos, es indudable que la legislación extremeña fija un régimen jurídico preciso respecto del control urbanístico al que deben sujetarse las actividades y usos que se desarrollen o afecten al subsuelo, entre las que deben incluirse determinadas actividades extractivas.

La postura adoptada por la ley extremeña se aleja de una importante línea jurisprudencial que remite, a la hora de decidir la sujeción a licencia de las explotaciones desarrolladas en el subsuelo, al hecho de que la actividad aflorara al exterior y afectara así a la configuración del entorno.

c. Carácter autorizable de los usos no prohibidos (artículos 67.5 LOTUS y 79.5 RGLOTUS).

Aunque la consideración de uso autorizable de los usos no expresamente catalogados como prohibidos por el planeamiento ya se contemplaba en la redacción original del artículo 67.5 LOTUS, tras la entrada en vigor del Decreto-Ley 10/2020 (medidas urgentes) se introdujo la regulación de las particularidades de su aplicación mediante la modificación de la Disposición transitoria segunda LOTUS en los siguientes términos:

2.b) «En suelo rústico, aquellos usos **no prohibidos expresamente por el planeamiento**, mediante su identificación nominal concreta o mediante su adscripción a uno de los grupos o subgrupos de usos del artículo 5.5 de la Ley, **se considerarán autorizables** conforme al régimen previsto en el artículo 67, dependiendo su autorización, en última instancia, de que quede acreditada su compatibilidad con la conservación de las características ambientales, edafológicas o los valores singulares del suelo, mediante el **informe** del organismo que tenga entre sus funciones la protección de los valores que indujeron la inclusión del suelo en una concreta categoría».

Régimen aplicable:

- El uso no puede estar catalogado como prohibido de forma expresa por el planeamiento (debe entenderse territorial o urbanístico).
- La prohibición puede reflejarse de dos formas diferentes:
 - mediante su identificación nominal concreta, o
 - mediante su adscripción a uno de los grupos o subgrupos de usos del artículo 5.5 LOTUS (y artículo 5.5 RGLLOTUS).
- La transformación de un uso no prohibido expresamente (nominalmente o por adscripción) en autorizable no se produce de forma automática, sino que, en última instancia, su autorización se supedita a la emisión de un **informe acreditativo de su compatibilidad** con la conservación de las características ambientales, edafológicas o los valores singulares del suelo que deberá emitirse por el organismo que tenga entre sus funciones la protección de los valores que motivaron la inclusión del suelo en una concreta categoría.

Respecto de esta singular regla, el **informe de la Comisión de Garantía de la Autonomía Local de Extremadura** realizó las siguientes advertencias:

«(...) debe partirse del hecho de que existen planeamientos municipales vigentes en la Comunidad Autónoma que se limitan a establecer los usos compatibles y/o autorizables en cada categoría de suelo rústico de su municipio en cuanto no se requería la expresa prohibición de los llamados «usos no deseados» para que éstos no fueran autorizados.

*Por ello, la consideración de que la aplicación de las determinaciones previstas en la LOTUS puede realizarse sin grandes contradicciones con los planes vigentes tal y como se justifica en la Exposición de Motivos del Decreto-Ley, parece obviar la discordia que supondría autorizar usos no contemplados en el planeamiento como consecuencia de la voluntad municipal plasmada expresamente en dicho planeamiento en el que, a la vista de las normativas urbanísticas en las que muchos se promulgaron, se podría limitar a determinar únicamente los usos admitidos en cada categoría de suelo rústico dada **la obligación existente de destinar el suelo al uso previsto por el planeamiento**. Así se recoge no solo en el artículo 15.1.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana o en el extinto artículo 14 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, sino que el propio artículo 62 de la LOTUS se hace eco de tal previsión.*

*La consideración como autorizables «ex lege» de usos no contemplados expresamente por el planeamiento puede implicar la necesidad de modificarlo, es decir, **la medida posee su justificación cuando se trata de usos inocuos, pero conlleva riesgos en otros supuestos como por ejemplo en una solicitud de autorización de una instalación altamente contaminante o peligrosa** que resultaría autorizable, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre y al artículo 15.1. a) de la norma básica estatal».*

4.3. CONTROL URBANÍSTICO.

ARTÍCULOS 68.3 LOTUS Y 80.3 RGLOTUS

Los usos autorizables están **sujetos a control municipal** mediante el procedimiento de licencia o comunicación que corresponda en cada caso, **previa obtención de la calificación rústica**.

Añade el RGLOTUS que las infraestructuras vertebradoras del territorio, entendiéndose por tales las que tengan por objeto la circulación de personas, bienes, energía o comunicaciones, tales como carreteras, líneas férreas, gaseoductos, las instalaciones de la red de transporte eléctrico primaria o secundaria en los términos en que se definen en la legislación del sector eléctrico y los repetidores o antenas de telecomunicaciones, **no se consideran sometidas al procedimiento de calificación rústica**.

5. USOS PROHIBIDOS.

5.1. DEFINICIÓN.

ARTÍCULOS 67.6 LOTUS Y 79.6 RGLOTUS

Se consideran usos prohibidos los **expresamente** catalogados así por el planeamiento, por resultar incompatibles con la conservación de las características ambientales, edafológicas o sus valores singulares del suelo.

Debe entenderse tanto el planeamiento territorial como el urbanístico.

Sobre la prohibición de usos, conviene recordar que:

Los planes que ordenen el suelo rústico (instrumentos de ordenación, bien territorial o urbanística), con independencia de la categorización y de forma superpuesta, establecerán las zonas de afección con limitaciones de usos o trámites específicos por la existencia de áreas en las que legislación sectorial otorga protección específica al patrimonio natural o cultural, o por la existencia de bienes de dominio público y sus zonas de protección (artículos 9.3 LOTUS y 10.1 RGLOTUS).

Para garantizar la coordinación entre dichos planes y la legislación sectorial con incidencia sobre el ámbito de aquellos, los órganos competentes para la aplicación de dicha legislación, en fase de avance de plan o, en su defecto, antes de la aprobación inicial, facilitarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y entre otras, la siguiente información: existencia y delimitación, en su caso, de las afecciones sobre el planeamiento derivadas de la legislación respectiva y **relación exhaustiva de los usos prohibidos** (artículo 10.2 RGLOTUS).

En el instrumento que ordene el suelo rústico deberá incluirse un plano de información de afecciones y una ficha detallada de cada ámbito de afección con, entre otros, la información sobre los aspectos mencionados en el párrafo anterior (artículo 10.3 RGLOTUS).

CAPÍTULO 6

LA CALIFICACIÓN RÚSTICA

- 1. CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.**
 - 1.1. CONCEPTO.
 - 1.2. NATURALEZA JURÍDICA.
 - 1.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN.
- 2. CLASES.**
 - 2.1. CALIFICACIÓN RÚSTICA EXPRESA.
 - 2.2. CALIFICACIÓN RÚSTICA IMPLÍCITA.
 - 2.3. CALIFICACIÓN RÚSTICA MEDIANTE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.
- 3. COMPETENCIA PARA SU OTORGAMIENTO.**
 - 3.1. COMPETENCIA MUNICIPAL.
 - 3.2. COMPETENCIA AUTONÓMICA.
- 4. REQUISITOS.**
 - 4.1. GENERALES.
 - 4.2. ESPECÍFICOS.
- 5. DOCUMENTACIÓN EXIGIBLE.**
- 6. PROCEDIMIENTO.**
 - 6.1. USOS SUJETOS A CALIFICACIÓN RÚSTICA Y LICENCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL.
 - 6.2. USOS SUJETOS A CALIFICACIÓN RÚSTICA Y COMUNICACIÓN PREVIA MUNICIPAL.
 - 6.3. USOS SUJETOS A CALIFICACIÓN RÚSTICA Y DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.
- 7. CONTENIDO.**
- 8. VIGENCIA, EFICACIA Y CADUCIDAD.**
 - 8.1. VIGENCIA Y EFICACIA.
 - 8.2. CADUCIDAD.

CAPÍTULO 6. LA CALIFICACIÓN RÚSTICA

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS

Artículo 69. Calificación rústica.

1. La calificación rústica es un acto administrativo de carácter constitutivo y excepcional, de naturaleza no autorizatoria y eficacia temporal, por el que se establecen las condiciones para la materialización de las edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la implantación de un uso permitido o autorizable en suelo rústico.

2. La obtención de la calificación rústica es un requisito indispensable previo a la licencia o comunicación municipal procedente.

3. La competencia para otorgar la calificación rústica corresponde a los Municipios cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que la actividad se desarrolle sobre suelo no categorizado como suelo rústico protegido, ni como suelo rústico restringido.
- b) Que el uso esté regulado en el planeamiento vigente, con sus correspondientes parámetros de intensidad y condiciones de implantación.
- c) Que la actuación no esté sujeta a Autorización Ambiental Integrada o Unificada, a Comunicación Ambiental Autonómica, o a Evaluación de Impacto Ambiental, tanto ordinaria como simplificada.
- d) Que el municipio sea un núcleo de relevancia territorial o que, siendo un núcleo de base del sistema territorial forme parte de una asociación o mancomunidad de municipios con Oficina Técnica Urbanística, que deberá evacuar los informes procedentes.

4. La competencia para otorgar la calificación rústica corresponde a la Junta de Extremadura en los siguientes casos:

- a) Sobre suelo rústico protegido o restringido.
- b) En ausencia de planeamiento, o cuando el planeamiento existente no regule el uso pretendido, con sus correspondientes parámetros de intensidad y condiciones de implantación.
- c) Cuando la actuación esté sujeta a Autorización Ambiental Integrada o Unificada o a Comunicación Ambiental Autonómica, o a Evaluación de Impacto Ambiental, tanto ordinaria como simplificada.
- d) En núcleos de base del sistema territorial, que no estuviesen integrados en una asociación o mancomunidad de municipios con Oficina Técnica Urbanística, que en su caso, debería evacuar los informes procedentes.
- e) Cuando la implantación del uso afecte a más de un término municipal.

5. La calificación rústica tiene un periodo de eficacia temporal limitado y renovable, que en ningún caso será inferior al periodo de amortización de las inversiones precisas para materializar los actos sujetos a calificación. De modo automático, la caducidad de la autorización municipal vinculada conllevará la caducidad de la calificación rústica.

RGLOTUS

Artículo 81. Calificación rústica.

1. Ídem.

La implantación de nuevos usos en construcciones, edificaciones o instalaciones existentes, legalmente autorizadas, no estará sujeta a calificación rústica siempre que no conlleve alteración del volumen edificado, superficie construida o, en el caso de instalaciones, superficie ocupada o elementos característicos básicos de la misma. No obstante, podrán admitirse incrementos de superficie ocupada o volumen edificado siempre que sean inferiores a un 10% y lo requieran justificadamente las características del nuevo uso, que deberán ser conformes, en todo caso, a la normativa urbanística aplicable.

d) Que el municipio sea un núcleo de relevancia territorial o que, siendo un núcleo de base del sistema territorial forme parte de una asociación o mancomunidad de municipios con Oficina Técnica Urbanística, de las previstas en el artículo 4 del presente Reglamento, que deberá evacuar los informes procedentes.

d) En núcleos de base del sistema territorial, que no estuviesen integrados en una asociación o mancomunidad de municipios con Oficina Técnica Urbanística, de las previstas en el artículo 4 del presente Reglamento, que, en su caso, debería evacuar los informes procedentes.

5. La calificación rústica tiene un periodo de eficacia temporal limitada y renovable, que, en ningún caso, será inferior al periodo de amortización de las inversiones precisas para materializar los actos sujetos a calificación.

La calificación rústica se consume por la ejecución de las obras de edificación, construcción e instalación que ampara si bien sus efectos se extienden en el tiempo hasta la finalización del plazo que se fije en la resolución de otorgamiento o renovación. No obstante, en el caso de que se acordare la caducidad de la licencia de obras vinculada a la misma, se produciría de forma automática la caducidad de aquella.

En la resolución por la que se acuerde otorgar la calificación rústica se fijará el periodo de vigencia de la misma que no podrá ser superior a la prevista en la siguiente tabla:

<u>Tipo de elemento</u>	<u>Período de años</u>
Obra civil	
Obra civil general	100
Pavimentos	34
Infraestructuras y obras mineras	30
Centrales	
Centrales hidráulicas	100
Centrales nucleares	60
Centrales de carbón	50
Centrales renovables	30
Otras centrales	40
Edificios	
Edificios industriales	68
Terrenos dedicados exclusivamente a escombreras	50
Almacenes y depósitos (gaseosos, líquidos y sólidos)	30
Edificios comerciales, administrativos, de servicios y residencial autónomo	100
Instalaciones	
Subestaciones. Redes de transportes y distribución de energía	40
Resto instalaciones	20

6. La calificación rústica podrá ser obtenida en procedimiento expreso a solicitud de la persona interesada, de forma implícita cuando se trate de actos promovidos por las administraciones públicas, o bien, cuando la declaración de impacto ambiental produzca los efectos de la calificación, conforme a lo previsto en la legislación medioambiental.

6. En los actos promovidos por las administraciones públicas, la aprobación de los proyectos de obras y servicios públicos lleva implícita la calificación rústica del suelo a que afecten, siempre que se cumplan los requisitos normativos precisos para su otorgamiento.

7. En el caso de las edificaciones, construcciones e instalaciones para usos integrados en áreas de servicio de toda clase de carreteras que deban ser ejecutadas o desarrolladas por particulares la calificación rústica se entenderá implícita, cuando sea favorable, en el informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que deberá ser requerido por la Administración o el órgano administrativo responsable de la correspondiente carretera.

7. En los actos promovidos por las administraciones públicas, la aprobación de los proyectos de obras y servicios públicos lleva implícita la calificación rústica del suelo a que afecten, siempre que se cumplan los requisitos normativos precisos para su otorgamiento.

8. En el caso de las edificaciones, construcciones e instalaciones para usos integrados en áreas de servicio de toda clase de carreteras que deban ser ejecutadas o desarrolladas por personas particulares, la calificación rústica se entenderá implícita, cuando el proyecto de dicha área de servicio haya sido informado favorablemente, por la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Este informe, preceptivo y vinculante deberá ser requerido por la Administración o el órgano administrativo responsable de la correspondiente carretera.

8. La calificación rústica contendrá:

- a) Las características específicas y condiciones de materialización de las edificaciones, construcciones e instalaciones precisas.
- b) El importe del canon a satisfacer, que será provisional hasta que se finalice la obra y será definitivo con la liquidación de las mismas.
- c) Las condiciones y características de las medidas medioambientales exigibles para preservar los valores naturales del ámbito de implantación, su entorno y paisaje.
- d) El conjunto de deberes que, vinculados a la calificación rústica, sustancien los requisitos impuestos por las administraciones titulares de competencias afectadas.
- e) El periodo de vigencia.
- f) Relación de todas las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ejecuten para la implantación y desarrollo de usos y actividades en suelo rústico, que deben comprender la totalidad de los servicios que demanden.
- g) Representación gráfica georreferenciada de la envolvente poligonal de todos los elementos significativos a materializar sobre el terreno, y del área de suelo vinculada a la calificación.

9. Tramitación:

- a) La solicitud de calificación rústica se presentará en el ayuntamiento acompañada de proyecto básico que defina la actuación y la inversión, así como de la documentación ambiental precisa conforme su normativa sectorial.
- b) El ayuntamiento, previa evacuación de informes técnico y jurídico, resolverá cuando sea competente, o cuando no lo sea, la remitirá a la Junta de Extremadura para que resuelva sobre la misma, e informará a la persona interesada sobre dicha remisión.
- c) El transcurso del plazo de tres meses sin notificación de la resolución de calificación rústica sólo podrá entenderse en sentido desestimatorio.
- d) Del acto administrativo por el que se otorgue la calificación rústica, se tomará razón en el Registro de la Propiedad con carácter previo al otorgamiento de la autorización municipal.
- e) Las calificaciones rústicas otorgadas por los municipios en el ejercicio de sus competencias, deberán ser comunicadas a la Junta de Extremadura para su inclusión en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Los municipios están obligados a mantener actualizada la información sobre las condiciones y vigencia de las calificaciones otorgadas.

9. La calificación rústica contendrá:

Artículo 82. Tramitación de la calificación rústica.

1. La solicitud de calificación rústica se presentará en el ayuntamiento, acompañada de la documentación establecida en el artículo 85 del presente reglamento.
2. El ayuntamiento, previos informes técnico y jurídico, resolverá sobre la competencia en el plazo máximo de 15 días, comunicando la suspensión del procedimiento de concesión de licencia a la persona interesada y remitiendo, en su caso, al órgano autonómico competente la documentación aportada por la persona o entidad promotora relativa a la calificación.
3. Iniciado el procedimiento, el órgano instructor solicitará los informes preceptivos previstos en la legislación sectorial aplicable y aquellos facultativos que de manera motivada se entiendan necesarios para la resolución del procedimiento, a aquellos órganos de la administración que tengan encomendada la tutela de intereses públicos que pudieran resultar afectados.
4. Transcurridos tres meses desde la presentación de la solicitud en el registro municipal o desde la fecha en que se haya completado la documentación, sin que se haya notificado la resolución, se entenderá que es desestimatoria. Cuando la competencia para resolver corresponda a la Junta de Extremadura, el plazo de tres meses se computará desde la fecha en que tenga entrada en la Consejería el expediente remitido por el Ayuntamiento.
5. Cuando la resolución corresponda al Ayuntamiento, éste comunicará el resultado a la persona o entidad promotora y al registro único de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura. Cuando corresponda a la Junta de Extremadura, la trasladará al registro único y lo comunicará a la persona o entidad promotora así como al ayuntamiento interesado.
6. El canon se devengará a partir del otorgamiento de la calificación, estableciéndose un plazo máximo para abonarlo de 3 meses desde la notificación del otorgamiento de dicha calificación a la persona o entidad interesada. En caso de no abonarse el canon en el plazo establecido, la calificación obtenida caducará.

Artículo 70. Requisitos de la calificación rústica.

1. La calificación rústica deberá cumplir con los requisitos establecidos en esta ley y los que pudieran establecerse reglamentariamente.

2. Las cuantías del canon que debe fijar la calificación rústica para las nuevas edificaciones, construcciones e instalaciones será un mínimo del 2% del importe total de la inversión realizada en la ejecución, con las siguientes salvedades:

- a) Un 5% en usos residenciales, en todo caso.
- b) Un 1% en el caso de rehabilitación de los edificios, construcciones o instalaciones tradicionales con una antigüedad de al menos 30 años, en el momento de entrada en vigor de esta (la) ley.
- c) Un 1% en el caso de ampliación, mejora o reforma de agroindustrias, así como las actividades relacionadas con la economía verde y circular que deban tener su necesaria implantación en suelo rústico por sus características.
- d) En el caso de dotaciones o infraestructuras de titularidad pública, no será aplicable el canon.

3. La superficie mínima de suelo que sirva de soporte físico a las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta será de 1,5 hectáreas, pudiendo vincularse fincas completas o parte de ellas. Solo los planes territoriales podrán establecer un valor para este mínimo absoluto. Tanto el planeamiento territorial como el urbanístico podrán establecer valores superiores a 1,5 hectáreas.

En el caso de rehabilitación de edificaciones, construcciones o instalaciones tradicionales con antigüedad no inferior a 30 años en el momento de entrada en vigor de esta (la) ley, situadas en parcelas inferiores a 1,5 hectáreas, se considera bastante la parcela preexistente siempre que no haya sido dividida en los 5 años inmediatamente anteriores.

7. La persona o entidad promotora deberá inscribir en el Registro de la Propiedad la calificación obtenida, como requisito para la obtención de la autorización municipal, entendiéndose esta última conforme a lo dispuesto en el artículo 188.7.c).

8. De modo automático, la caducidad de la autorización municipal vinculada conllevará la caducidad de la calificación rústica.

9. El acto administrativo por el que se acuerde el otorgamiento de calificación rústica cesará de producir efectos si, transcurridos dos años desde la fecha de su notificación, no se hubieren iniciado las obras para las que se hubiera concedido. En la resolución deberá dejarse constancia de dicho plazo sujetando su eficacia a condición resolutoria expresa.

Artículo 83. Requisitos de la calificación rústica.

1. La calificación rústica deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley y en este reglamento.

2. El canon a que está sujeto la calificación rústica es una prestación patrimonial de carácter público, de naturaleza no tributaria, que ha de satisfacerse en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación de la Administración Pública por la que se confiere el derecho a edificar en suelo rústico. Queda obligada al canon la persona o entidad que figure en la solicitud de calificación rústica.

Las cuantías del canon que debe fijar la calificación rústica para las nuevas edificaciones, construcciones e instalaciones será un mínimo del 2% del importe total de la inversión, considerando la base del presupuesto de ejecución material de todas las edificaciones, construcciones e instalaciones proyectadas, incluidas las de seguridad, así como de la maquinaria, incluso desmontable, necesaria para el funcionamiento de la actividad, con las siguientes salvedades:

3. La superficie mínima de suelo que sirva de soporte físico a las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta será de 1,5 hectáreas, pudiendo vincularse fincas completas o parte de ellas. Sólo los planes territoriales podrán establecer un valor inferior para este mínimo absoluto.

En los casos de ampliación, renovación o mejora de actividades agroindustriales y agropecuarias, así como las actividades destinadas a economía verde y circular que deban tener su implantación en suelo rústico, situadas en parcelas inferiores a 1,5 hectáreas, se considera capaz la parcela preexistente, siempre que no haya sido dividida en los 5 años inmediatamente anteriores. Este tipo de instalaciones podrán contar con ocupaciones superiores a las genéricamente permitidas siempre que se justifique debidamente.

En los usos dotacionales, productivos, agropecuario y terciarios y los destinados a alojamientos turísticos o estaciones de servicio, en la resolución por la que se acuerde el otorgamiento de la calificación rústica y a instancias del interesado, podrá disminuirse la superficie mínima exigible, aunque ello suponga unos parámetros de ocupación o densidad superior a los establecidos en los indicadores de sostenibilidad territorial. Será condición imprescindible para acceder a la disminución, la conformidad de la iniciativa sujeta a calificación con la normativa urbanística aplicable.

En el procedimiento de calificación rústica de competencia municipal, una vez instruido el mismo e inmediatamente antes de la resolución, el municipio formulará solicitud de informe favorable a la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, acompañada de un informe acreditativo del cumplimiento de la normativa urbanística aplicable.

En el procedimiento de calificación rústica de competencia autonómica, la resolución que ponga fin al mismo, deberá pronunciarse, previo informe del órgano autonómico competente, sobre la disminución de la parcela mínima exigible.

4. La superficie de suelo requerida para la calificación rústica quedará vinculada legalmente a las edificaciones, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. Mientras la calificación rústica permanezca vigente, la unidad integrada por esos terrenos no podrá ser objeto de división.

5. La calificación rústica de usos autorizables requiere la justificación de la necesidad de emplazamiento en suelo rústico.

En los casos de ampliación, renovación o mejora de actividades agroindustriales, así como las actividades destinadas a economía verde y circular que deban tener su implantación en suelo rústico, situadas en parcelas inferiores a 1,5 hectáreas, se considera capaz la parcela preexistente, siempre que no haya sido dividida en los 5 años inmediatamente anteriores. Este tipo de instalaciones podrán contar con ocupaciones superiores a las genéricamente permitidas siempre que se justifique debidamente

Véase artículo 84. Reducción de la superficie mínima exigible.

RGLOTUS

Artículo 84. Reducción de la superficie mínima exigible.

Para los usos dotacionales, productivos, agropecuario y terciarios destinados a alojamientos turísticos o estaciones de servicio, en la resolución por la que se acuerde el otorgamiento de la calificación rústica, previo informe favorable de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, podrá disminuirse la superficie mínima exigible, aunque ello suponga unos parámetros de ocupación o densidad superior a los establecidos en los indicadores de sostenibilidad territorial. Será condición imprescindible, para acceder a la disminución de superficie necesaria, la conformidad de la iniciativa sujeta a calificación con la normativa urbanística aplicable, con la única salvedad de los parámetros de ocupación o densidad, antes mencionados. Así mismo deberán justificarse por parte del promotor, en la solicitud, las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima.

En los procedimientos de competencia municipal, el órgano competente para resolver la calificación rústica, una vez instruido el procedimiento, inmediatamente antes de la resolución y a instancias del interesado, formulará la solicitud del informe a que se refiere el párrafo anterior dirigido a la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, acompañada de un informe acreditativo del cumplimiento de normativa urbanística y copia del acuerdo plenario, en el que se manifieste la conformidad municipal con la exención del cumplimiento de la exigencia de parcela mínima.

En las calificaciones rústicas producidas por la formulación de declaración de impacto ambiental en los términos previstos en el artículo 71.3 de la Ley 16/2015 de 23 de abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el informe favorable a la reducción de superficie mínima exigible se comprenderá dentro del informe urbanístico a que se refiere dicho artículo.

En los actos promovidos por las administraciones públicas, que lleven implícita la calificación rústica del suelo al que afecten, el acuerdo de reducción de la superficie mínima también se entenderá implícito en el acto sin necesidad de informe favorable.

En los procedimientos de calificación rústica instruidos por la Comunidad Autónoma, el informe favorable se entenderá implícito en el pronunciamiento que a tales efectos se realice en la resolución de la Dirección General con competencias en materia de urbanismo por la que se otorgue la calificación.

Artículo 85. Documentación para la tramitación de la calificación rústica.

La solicitud de calificación rústica deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

1. Proyecto básico, firmado por personal técnico competente, que deberá contener:
 - a) Memoria, en la que deberá justificarse expresamente su adecuación a la legalidad vigente, incluido el planeamiento territorial y urbanístico en vigor, así como la inexistencia de riesgo de formación de nuevo tejido urbano. Descripción y justificación de la inversión a realizar.
 - b) Plano de situación de la parcela, a escala mínima 1:10.000, respecto a alguno de los planos del planeamiento vigente.
 - c) Plano de emplazamiento, georreferenciado, en el que se represente la parcela y el conjunto de instalaciones, obras o edificaciones. Se deberá entregar además, una representación gráfica georreferenciada de la envolvente poligonal de todos los elementos significativos a materializar sobre el terreno y del área del suelo vinculada a la calificación en un archivo digital editable.
 - d) Planos de planta, alzado y secciones, acotados, de las edificaciones, construcciones o instalaciones proyectadas y existentes, donde pueda comprobarse la superficie ocupada y construida, las alturas y número de plantas.
2. Documentación acreditativa del resultado de la evaluación ambiental, cuando proceda.
3. Estudio de integración paisajística, que deberá contener, en coherencia con el tipo de actuación de que se trate y el paisaje donde se ubique:
 - a) La descripción de la actuación, su localización e implantación en el entorno, con la correspondiente documentación gráfica.
 - b) El análisis de las distintas alternativas consideradas, y una justificación de la solución propuesta.
 - c) Las medidas de integración paisajística necesarias para evitar, reducir o corregir los impactos paisajísticos y visuales identificados.

LEY 16/2015 (AMBIENTAL DE EXTREMADURA)

Artículo 71. Declaración de impacto ambiental.

3. En el caso de proyectos a ejecutar en suelo rústico, la declaración de impacto ambiental producirá en sus propios términos los efectos de la calificación rústica cuando esta resulte preceptiva, de conformidad con lo previsto en la normativa urbanística, acreditando la idoneidad urbanística de los bienes inmuebles sobre los que pretende implantarse la instalación o actividad. A estos efectos, la Dirección General con competencias en materia de medioambiente recabará de la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio o, en su caso, del municipio en cuyo territorio pretenda ubicarse la instalación o actividad, un informe urbanístico referido a la no prohibición de usos y a los condicionantes urbanísticos que la instalación deba cumplir en la concreta ubicación de que se trate. El informe deberá emitirse en el plazo de quince días hábiles, entendiéndose favorable de no ser emitido en dicho plazo. El contenido de dicho informe se incorporará al condicionado de la declaración de impacto ambiental.

La facultad de edificar no está excluida de forma absoluta de la propiedad del suelo en la situación básica de rural, donde pueden caber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como **otros usos no vinculados a la misma** que, siempre por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, respondan a unas características específicas –véase epígrafe 2. «Estatuto jurídico de la propiedad del suelo» del Capítulo 2 «Régimen general de derechos y deberes en suelo rústico».

Así lo prevé el artículo 13.1 RDL 7/2015 al disponer que la utilización de los terrenos en situación rural se hará de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, «al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales»; y **excepcionalmente**, 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, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural»**. Asimismo, a esta facultad se anudan, además, una serie de deberes específicos, como la satisfacción de prestaciones patrimoniales o el deber de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables con las redes generales de servicios (artículo 16.2 RDL 7/2015).

La STC 75/2018, de 5 de julio, señala que el reconocimiento, aún con carácter excepcional, de usos ajenos a la naturaleza del suelo rural o no vinculados a su explotación primaria, implica, siguiendo el razonamiento expresado en la STC 164/2001, de 11 de julio, **«la agregación de valor económico a la propiedad del suelo en situación rural y supone una igualación mínima de todos los propietarios de dicho suelo»**.

De esta forma, el **régimen excepcional de autorización de estos usos no vinculados o impropios** de la naturaleza genuina del suelo rústico previsto por el RDL 7/2015 presenta **tres caracteres principales**:

- En primer lugar, es competencia de la legislación de ordenación territorial y urbanística la regulación del **régimen legal, procedimiento y condiciones de autorización** de dichos usos.
- En segundo lugar, tales usos deben presentar **alguna de las características** siguientes:
 - Que sean de interés público o social.
 - Que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales.
 - O que hayan de emplazarse en el medio rural.
- Y finalmente, deben cumplirse una serie de **deberes específicos** como la satisfacción de prestaciones patrimoniales o el deber de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables con las redes generales de servicio

Es en este marco legal de autorización excepcional de usos impropios de la naturaleza del suelo rústico donde se desenvuelve la **calificación rústica** prevista en la LOTUS como instrumento legal necesario para materializar edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la implantación de un uso permitido o autorizable en suelo rústico.

De esta forma, la autorización de determinados usos en suelo rústico queda sujeta a un **procedimiento bifásico de doble intervención administrativa** requiriéndose un instrumento de control (la calificación rústica) con carácter previo a la concesión de la licencia urbanística municipal o, en su caso, a la presentación de una comunicación previa.

No obstante, resulta necesario matizar que ambas autorizaciones no poseen idéntico objeto ni deben dirigirse a fiscalizar los mismos aspectos normativos poseyendo ambas, además, diferente naturaleza jurídica. Así, mientras la autorización de uso excepcional o calificación rústica se caracteriza por gozar de cierto margen de **discrecionalidad** y debería enmarcarse dentro de los contornos supralocales representados por la ordenación del territorio, el desarrollo del medio rural y la legislación sectorial; por su lado, la licencia urbanística, como típico **acto reglado de autorización**, debería dirigirse exclusivamente al ámbito municipal de control en las edificaciones y de las actividades clasificadas.

La STS de 30 de noviembre de 2011 - ECLI:ES:TS:2011:9178- deslinda claramente el significado y finalidad de la licencia, de carácter reglado, y el de la calificación, en la que confluye un margen amplio de discrecionalidad, por lo que *«para conceder la licencia el Ayuntamiento debe ceñirse al planeamiento municipal, mientras que la Administración autonómica además debe atender no sólo a la Ley del Suelo sino también a la normativa sectorial aplicable (medio ambiente, montes, protección de la naturaleza...)»*. En función de ello concluye *«La existencia de cierto margen de discrecionalidad en la concesión de las calificaciones urbanísticas dado que es una facultad extraordinaria respecto de las que conforman el derecho de propiedad del dueño de la finca que se encuentre en suelo no urbanizable que habilita para la implantación de un uso que no es el ordinario»*.

1. CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.

1.1. CONCEPTO.

ARTÍCULOS 69 LOTUS Y 81 RGLOTUS

La calificación rústica es un acto administrativo de **carácter constitutivo y excepcional**, de **naturaleza no autorizatoria** y **eficacia temporal**, por el que se establecen las condiciones para la materialización de las edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la implantación de un uso permitido o autorizable en suelo rústico (artículos 69.1 LOTUS y 81.1 RGLOTUS).

La obtención de la calificación rústica es un requisito indispensable previo a la licencia o comunicación municipal procedente (artículos 69.2 LOTUS y 81.2 RGLOTUS).

1.2. NATURALEZA JURÍDICA.

La necesidad de contar con un acto de legitimación previo a la licencia municipal como condición para la materialización de edificaciones, construcciones e instalaciones en suelo rústico suscitó, hace varios años, un intenso **debate sobre la naturaleza jurídica** de esta técnica urbanística que, bajo diferentes denominaciones (calificación urbanística, declaración de interés autonómico, etc.) contemplaban la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas. En esencia, se enfrentaban dos posturas jurídicas: la que postulaba su naturaleza normativa como instrumento de complejión o innovación del planeamiento urbanístico; y la que la relegaba a una técnica de intervención administrativa de sesgo autorizatorio (en cuanto puro acto administrativo de autorización) desgajada, por tanto, de todo carácter normativo y constitutivo.

La cuestión fue objeto de diversos pronunciamientos del Tribunal Supremo (SSTS de 20 de noviembre de 2009-ECLI:ES:TS:2009:7055-, 18 de marzo de 2011-ECLI:ES:TS:2011:1203- o 25 de mayo de 2011-ECLI:ES:TS:2011:3315-) en los que se concluyó que, de la regulación del contenido concreto de la calificación, no podía desprenderse que su finalidad residiera en completar la ordenación urbanística sino que, más bien, aparecía como un instrumento ligado directamente a la ejecución del planeamiento y a su última fase, la realización de actos de construcción o uso del suelo, concebido como una **autorización previa a la licencia de obras o de uso**, de lo que se desprendía **su naturaleza jurídica de acto administrativo**. Además, proseguía este Tribunal, la calificación carecía de las notas de generalidad y permanencia propias de los instrumentos de ordenación y de las disposiciones generales, y no podría imponer determinaciones urbanísticas distintas a las señaladas en los instrumentos de planeamiento.

No obstante, se advertía que esta conclusión no suponía que nos encontráramos ante un simple acto reglado de autorización de usos ya que la calificación posee una **doble naturaleza** al dirigirse, además, a completar el régimen urbanístico del suelo poseyendo así una naturaleza discrecional que la diferencia claramente del carácter reglado de las licencias urbanísticas (STS de 30 de noviembre de 2011-ECLI:ES:TS:2011:9178-, STSJEX de 26 de julio de 2011-ECLI:ES:TSJEXT:2011:1283-).

El **Dictamen del Consejo de Estado** emitido con ocasión de la tramitación de la LOTUS señaló que «No se comprende la razón por la que se deben considerar las calificaciones rústicas como actos administrativos constitutivos, puesto que las mismas no crean una situación jurídica ex novo, sino que se limitan a señalar las condiciones para la materialización de las edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la implantación de un uso permitido o autorizable en suelo rústico, que deberá obtener posteriormente la correspondiente autorización municipal para poder desarrollarse. Del mismo modo, tampoco se aprecia el porqué de su carácter excepcional, ya que son el instrumento habitual y necesario para poder llevar a cabo un uso permitido o autorizable en suelo rústico. Finalmente, este Consejo de Estado considera que las calificaciones rústicas previstas en el anteproyecto tienen naturaleza autorizatoria, participando del carácter de las antiguas autorizaciones previas previstas en la legislación del suelo y ordenación urbana que tenía como norma de cabecera la Ley de 1956. **Se sugiere, por tanto, suprimir la declaración del carácter constitutivo, excepcional y no autorizatorio de las calificaciones rústicas.**».

1.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

ARTÍCULO 68 LOTUS Y ARTÍCULOS 80 Y 81 RGLOTUS

1. Usos sujetos a calificación rústica. Con carácter general, los **usos permitidos** y los **usos autorizables** están sujetos a control municipal mediante el procedimiento de licencia o comunicación que corresponda en cada caso, previa obtención de la calificación rústica (artículos 68.3 LOTUS y 80.3 RGLOTUS).

2. Excepciones. Junto a la regla general anterior, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña también dispone un régimen especial para determinados usos que quedan eximidos de la obtención de la calificación rústica. Se trata de los siguientes supuestos excepcionales introducidos ex novo por el RGLOTUS:

- **Las infraestructuras vertebradoras del territorio**, entendidas como aquellas que tengan por objeto la circulación de personas, bienes, energía o comunicaciones, tales como carreteras, líneas férreas, gaseoductos, las instalaciones de la red de transporte eléctrico primaria o secundaria en los términos en que se definen en la legislación del sector eléctrico y los repetidores o **antenas de telecomunicaciones** (artículo 80.3).

En aplicación de las previsiones de la LOTUS, la STSJEX de 20 de mayo de 2021 (ECLI:ES:TSJEXT:2021:735) señala la necesidad de **sujección a calificación rústica de una estación base de telefonía móvil** en aplicación de los artículos 67.5.d) y 68 LOTUS (además de a evaluación ambiental abreviada).

- Y, **la implantación de nuevos usos** en construcciones, edificaciones o instalaciones existentes, **legalmente autorizadas**, siempre que no conlleve alteración del volumen edificado, superficie construida o, en el caso de instalaciones, superficie ocupada o elementos característicos básicos de la misma.

No obstante, podrán admitirse incrementos de superficie ocupada o volumen edificado siempre que sean **inferiores a un 10%** y lo requieran justificadamente las características del nuevo uso, que deberán ser conformes, en todo caso, a la normativa urbanística aplicable (artículo 81.1 segundo párrafo).

En contra de este criterio, la STS de 25 de abril de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:3383) consideró que el régimen de autorización excepcional en suelo rústico es igualmente aplicable en caso de cambios de uso de edificaciones preexistentes, ya que si «van a permitir ampliar la actividad a un uso sustancialmente distinto, es lógico que cumplan con la exigencia referida».

2. CLASES.

De acuerdo con el artículo 81.6 RGLOTUS, la calificación rústica podrá ser obtenida a través de alguno de los siguientes medios:

1. Mediante su otorgamiento **expreso** en procedimiento tramitado a solicitud de persona interesada.
2. De forma **implícita**, cuando se trate de actos promovidos por las Administraciones Públicas.
3. A través de la **declaración de impacto ambiental**, cuando esta produzca los efectos de la calificación, conforme a lo previsto en la legislación medioambiental.

2.1. CALIFICACIÓN RÚSTICA EXPRESA.

La calificación rústica expresa representa el supuesto ordinario y podría definirse como aquel **acto administrativo expreso** dictado por la Administración urbanística competente según el procedimiento administrativo previsto legalmente y con carácter previo a la licencia o comunicación previa urbanística, que contiene las condiciones para la materialización de las edificaciones, construcciones o instalaciones necesarias para la implantación de un uso permitido o autorizable en suelo rústico.

2.2. CALIFICACIÓN RÚSTICA IMPLÍCITA.

La calificación rústica implícita representa un régimen excepcional en cuya virtud el acto expreso de calificación se sustituye por otro acto administrativo que surte sus mismos efectos y que viene motivado por la concurrencia de diversos **factores objetivos y subjetivos o de otra índole**, que aconsejan una tramitación especial.

Podría decirse que la calificación rústica implícita vendría a instituirse en una suerte de **ficción legal inherente al dictado de determinados actos administrativos** (acto de aprobación de un proyecto público o informe favorable de compatibilidad urbanística) que permite entender incluido en su contenido el otorgamiento de la calificación rústica surtiendo, en consecuencia, los efectos propios de la misma.

Desde un punto de vista subjetivo, la calificación rústica implícita se configura como técnica especial aplicable a los actos promovidos por las Administraciones Públicas y, por ello, revestidos del interés público inherente a la actividad de estos entes. A tales efectos (artículos 69.6 LOTUS y 81.7 RGLOTUS):

- El otorgamiento de la calificación rústica se entiende implícita con la aprobación del proyecto de obras y servicios públicos.
- Debe cumplir los requisitos normativos precisos para su otorgamiento. El hecho de que la calificación rústica adopte una forma implícita no supone que no deban cumplirse las condiciones y requisitos exigibles como si de una calificación expresa se tratara.

En el procedimiento de aprobación del proyecto público habrán de incorporarse los oportunos **informes técnico y jurídico** que avalen su ajuste a la ordenación territorial y urbanística y justifiquen la existencia de un control urbanístico como requisito de legalidad y licitud de la decisión administrativa. Véase epígrafe 4. «*Supuestos especiales*» del Capítulo 9. «*Licencias y Comunicaciones previas*».

Como particularidad, se prevé que el acuerdo de reducción de la **superficie mínima exigible** también se entenderá implícito en el acto sin necesidad de informe favorable (artículo 84 RGLOTUS).

Desde un punto de vista objetivo, en función de la naturaleza de la obra a ejecutar, con independencia de su promotor, la calificación rústica también puede entenderse implícita en la aprobación de proyectos que revisten cierto **interés general** y en los que concurran también **intereses privados**.

Es lo que sucede en el caso de edificaciones, construcciones e instalaciones para usos integrados en **áreas de servicio** de toda clase de carreteras que deban ser ejecutadas o desarrolladas por particulares en los que la calificación rústica se entenderá implícita, cuando sea favorable (el proyecto de dicha área de servicio, matiza el RGLOTUS) en el informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que deberá ser requerido por la Administración o el órgano administrativo responsable de la correspondiente carretera (artículos 69.7 LOTUS y 81.8 RGLOTUS).

La razón de ser de este régimen excepcional se debe a que los terrenos sobre los que se implantan las áreas de servicio pertenecen al dominio público viario por lo que el desarrollo de las actividades que la integran (gasolinera, hotelero, hostelero, comercio, talleres de reparación de vehículos, etc.) se sujeta a concesión administrativa.

No debe confundirse este supuesto con el de las **instalaciones de servicio** o el de las **estaciones de servicio**: las primeras desarrollan una actividad similar a las de un área de servicio, pero en terrenos de dominio privado, lo que justifica su sujeción al régimen urbanístico ordinario; y las segundas son aquellas instalaciones que tan sólo integran una gasolinera y, en su caso, tienda, también sobre terrenos de dominio privado, por lo que se sujetan asimismo al régimen ordinario.

Finalmente, el carácter implícito de la calificación rústica puede responder a **otro tipo de factores** como sucede, por ejemplo, en el procedimiento de creación de nuevos asentamientos en suelo rústico o en el de regularización de los irregulares viables existentes. En tal caso, la entrada en vigor del Plan Especial de asentamiento (territorial o urbanístico) llevará implícito el otorgamiento de las calificaciones rústicas para todas las edificaciones, construcciones e instalaciones en él previstas, dentro del ámbito. No obstante, estarán sujetas al preceptivo trámite de autorización o comunicación municipal (artículo 71.7 LOTUS y artículos 37.2, 62.2 y 88.5 RGLOTUS).

Véase Capítulo 11. «*Asentamientos en suelo rústico*».

2.3. CALIFICACIÓN RÚSTICA MEDIANTE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

La última de las formas que puede adoptar la calificación rústica consiste en la incorporación de su contenido a una declaración de impacto ambiental para que esta surta los efectos de aquella, conforme a lo previsto en la legislación medioambiental extremeña.

1. Ámbito objetivo de aplicación (artículo 62 Ley 16/2015, ambiental de Extremadura).

Proyectos sometidos a **evaluación de impacto ambiental ordinaria** de competencia autonómica al ser este procedimiento ambiental el que finaliza mediante la formulación de una declaración de impacto ambiental.

Ello implica que este trámite especial sólo resulte aplicable a proyectos sujetos a calificación rústica **de competencia autonómica** ya que el régimen competencial previsto en los artículos 69.4.c) LOTUS y 81.4.c) RGLOTUS remite a la competencia autonómica todos los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental ordinaria.

Al tratarse de una especialidad procedimental propia de la legislación ambiental extremeña, **quedarían excluidos los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental ordinaria competencia de la Administración General del Estado.**

Al respecto, es importante señalar que durante el año 2022 han visto la luz dos importantes normas destinadas a flexibilizar la autorización ambiental de proyectos de energías renovables competencia del Estado enmarcadas en el paquete de medidas urgentes del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Se trata de los Reales Decretos-leyes 6/2022 (BOE de 30 de marzo) y 20/2022 (BOE de 28 de diciembre). En síntesis, se sustituyen los procedimientos ordinarios de evaluación por un nuevo trámite abreviado y más ágil denominado **«procedimiento de determinación de afección ambiental»** aplicable a proyectos que cumplan determinados requisitos (se excluyen, por ejemplo, los ubicados en terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000) y que permite contar con el visto bueno ambiental en un plazo máximo de 2 meses. No obstante, debe recalarse que tal procedimiento no tiene carácter básico, por lo que solo será de aplicación a la Administración General del Estado, sin perjuicio de su **posible adopción por las Comunidades Autónomas** en el ámbito de sus competencias.

Se sujetan a evaluación de impacto ambiental ordinaria de competencia autonómica los siguientes proyectos públicos o privados:

- a) Los comprendidos en el **anexo IV** de la Ley 16/2015 (ambiental de Extremadura) así como los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo IV mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.

Tras la modificación de la Ley 16/2015 (ambiental de Extremadura) por la Ley 5/2022 (medidas de mejora), se produce la remisión del contenido del anexo IV a la legislación estatal básica en materia de evaluación de impacto ambiental que contempla, entre otros, las **explotaciones ganaderas** que superen la capacidad de 40.000 plazas para gallinas, 55.000 para pollos, 2.000 para cerdos de engorde, 750 para cerdas de cría; la **industria extractiva** cuando concurren determinadas condiciones; instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la **energía solar** destinada a su venta a la red, que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de **100 ha de superficie**, etc.

- b) Los sometidos a evaluación ambiental simplificada cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso.
- c) La **modificación** en las características de un proyecto cuando dicha modificación, por sí sola o en combinación con otras, cumpla con los **umbrales** establecidos en el anexo IV de la Ley 16/2015 (ambiental de Extremadura).
- d) Los proyectos que se encuentran sometidos a evaluación ambiental simplificada cuando así **lo solicite el promotor**.

2. Procedimiento en relación con la calificación rústica (artículo 71.3 Ley 16/2015, ambiental de Extremadura).

Una vez iniciado el procedimiento ambiental y seguidos los trámites determinados por dicha legislación, en el caso de proyectos a ejecutar en suelo rústico:

- La **Dirección General con competencias en materia de medioambiente** recabará de la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio o, en su caso del municipio en cuyo territorio pretenda ubicarse la instalación o actividad, un informe urbanístico.
- El informe debe referirse a la **no prohibición de usos** y a los **condicionantes urbanísticos** que la instalación deba cumplir en la concreta ubicación de que se trate.

Como particularidad y en relación con la **reducción de la superficie mínima exigible**, el RGLOTUS prevé que el informe favorable a la reducción de superficie mínima exigible se comprenderá dentro del informe urbanístico a que se refiere dicho artículo 71.3 Ley 16/2015 (artículo 84 RGLOTUS).

- El informe deberá emitirse en el plazo de **quince días hábiles**, entendiéndose **favorable** de no ser emitido en dicho plazo. El contenido de dicho informe se incorporará al condicionado de la declaración de impacto ambiental.

3. Efectos (artículo 71.3 Ley 16/2015, ambiental de Extremadura).

La declaración de impacto ambiental producirá, en sus propios términos, los **efectos** de la calificación rústica cuando esta resulte preceptiva, de conformidad con lo previsto en la normativa urbanística, acreditando así la idoneidad urbanística de los bienes inmuebles sobre los que pretende implantarse la instalación o actividad.

En caso de declaración de impacto ambiental desfavorable como consecuencia de la emisión desfavorable del informe urbanístico, téngase en cuenta que el artículo 71.5 Ley 16/2015 (ambiental de Extremadura) dispone que **la declaración de impacto ambiental no será objeto de recurso** sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía administrativa y judicial frente al acto de autorización o denegación sustantiva del proyecto. En consecuencia, el pronunciamiento urbanístico desfavorable incluido en la declaración de impacto ambiental no podrá recurrirse hasta que se haya dictado dicha autorización o denegación sustantiva.

3. COMPETENCIA PARA SU OTORGAMIENTO.

El régimen competencial para el otorgamiento de la calificación rústica diferencia los supuestos de **competencia municipal** de los de **competencia autonómica** en función de la concurrencia de diferentes condiciones, advirtiéndose una clara prevalencia legal hacia los supuestos de competencia autonómica.

3.1. COMPETENCIA MUNICIPAL.

ARTÍCULOS 69.3 LOTUS Y 81.3 RGLOTUS

La competencia para otorgar la calificación rústica corresponde a los municipios **«cuando se cumplan las siguientes condiciones»**:

El uso de la expresión «cuando se cumplan las siguientes condiciones» da a entender que, para que se atribuya a la competencia municipal el otorgamiento de la calificación rústica, deben concurrir **todas y cada una** de las condiciones enumeradas por la norma.

- a) Que la actividad se desarrolle **sobre suelo no categorizado como suelo rústico protegido, ni como suelo rústico restringido**.
- b) Que el uso esté **regulado en el planeamiento vigente**, con sus correspondientes parámetros de intensidad y condiciones de implantación.

Disposición transitoria segunda LOTUS; 2.c) **Se considerará que el planeamiento no regula las intensidades y condiciones de implantación de un uso**, en los términos a que se refiere en el punto 5 del artículo 67, cuando no contemple la intensidad, entendida como la regulación precisa y objetiva que cuantifique el aprovechamiento máximo materializable para el uso pretendido mediante parámetros absolutos, o relativos a la superficie de suelo vinculada; o la implantación, con parámetros como la regulación de distancias mínimas a linderos de los elementos edificados, construidos o instalados.

- c) Que la actuación **no esté sujeta** a Autorización Ambiental Integrada o Unificada, a Comunicación Ambiental Autonómica o a Evaluación de Impacto Ambiental, tanto ordinaria como simplificada.
- d) Que el municipio sea un **núcleo de relevancia territorial** o que, siendo un **núcleo de base del sistema territorial** forme parte de una asociación o mancomunidad de municipios con Oficina Técnica Urbanística de las previstas en el artículo 4 RGLOTUS, que deberá evacuar los informes procedentes.

A efectos de ordenación del sistema territorial de núcleos de población, se distinguen dos clases (artículos 5.2 LOTUS y RGLOTUS):

Núcleos de base del sistema territorial: los núcleos de población de menor demografía que constituyen la base del medio rural. Serán definidos por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales. En ausencia de clasificación se considerarán los núcleos de población igual o inferior a 5.000 habitantes de derecho.

Núcleos de relevancia territorial: son el resto de los núcleos de población que no formen parte del sistema base, cuyo grado de relevancia funcional en el sistema de ciudades será determinado, en todo caso, por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales. En cualquier caso, siempre se considerarán núcleos de relevancia territorial los núcleos de población superior a 5.000 habitantes de derecho.

En el caso de un municipio, que contenga varios núcleos de población, cada uno de ellos se identificará como núcleo de base o núcleo de relevancia, del sistema territorial, atendiendo a sus características.

3.2. COMPETENCIA AUTONÓMICA.

ARTÍCULOS 69.4 LOTUS Y 81.4 RGLLOTUS

La competencia para otorgar la calificación rústica corresponde a la Junta de Extremadura **«en los siguientes casos»:**

El uso de la expresión «en los siguientes casos» da a entender que, para que se atribuya a la competencia autonómica el otorgamiento de la calificación rústica, basta con la concurrencia de **una sola** de las condiciones enumeradas por la norma.

a) Sobre suelo **rústico protegido o restringido**.

b) En **ausencia de planeamiento**, o cuando el planeamiento existente **no regule** el uso pretendido, con sus correspondientes parámetros de intensidad y condiciones de implantación.

Disposición transitoria segunda LOTUS:

2.c) **Se considerará que el planeamiento no regula las intensidades y condiciones de implantación de un uso**, en los términos a que se refiere en el punto 5 del artículo 67, cuando no contemple la intensidad, entendida como la regulación precisa y objetiva que cuantifique el aprovechamiento máximo materializable para el uso pretendido mediante parámetros absolutos, o relativos a la superficie de suelo vinculada; o la implantación, con parámetros como la regulación de distancias mínimas a linderos de los elementos edificados, construidos o instalados.

c) Cuando la actuación **esté sujeta** a Autorización Ambiental Integrada o Unificada o a Comunicación Ambiental Autonómica o a Evaluación de Impacto Ambiental, tanto ordinaria como simplificada.

d) En **núcleos de base** del sistema territorial, que no estuviesen integrados en una asociación o mancomunidad de municipios con Oficina Técnica Urbanística de las previstas en el artículo 4 RGLLOTUS que, en su caso, debería evacuar los informes procedentes.

A efectos de ordenación del sistema territorial de núcleos de población, se distingue (artículos 5.2 LOTUS y RGLLOTUS):

Núcleos de base del sistema territorial: los núcleos de población de menor demografía que constituyen la base del medio rural. Serán definidos por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales. En ausencia de clasificación se considerarán los núcleos de población igual o inferior a 5.000 habitantes de derecho.

e) Cuando la implantación del uso afecte **a más de un término municipal**.

La Circular de 4 de junio de 2021 de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (<http://sitex.gobex.es/SITEX/calificacion>) recuerda a los Ayuntamientos que la remisión de una solicitud de calificación rústica a dicha Dirección General exige la previa emisión de informes técnico y jurídico que dilucidan qué Administración resulta competente para otorgar la calificación rústica. Para facilitar esta función, la Circular incorpora un **mapa conceptual** y una **tabla de chequeo**:

I. Determinación práctica de competencia en la calificación rústica. Diagrama con 6 condiciones.

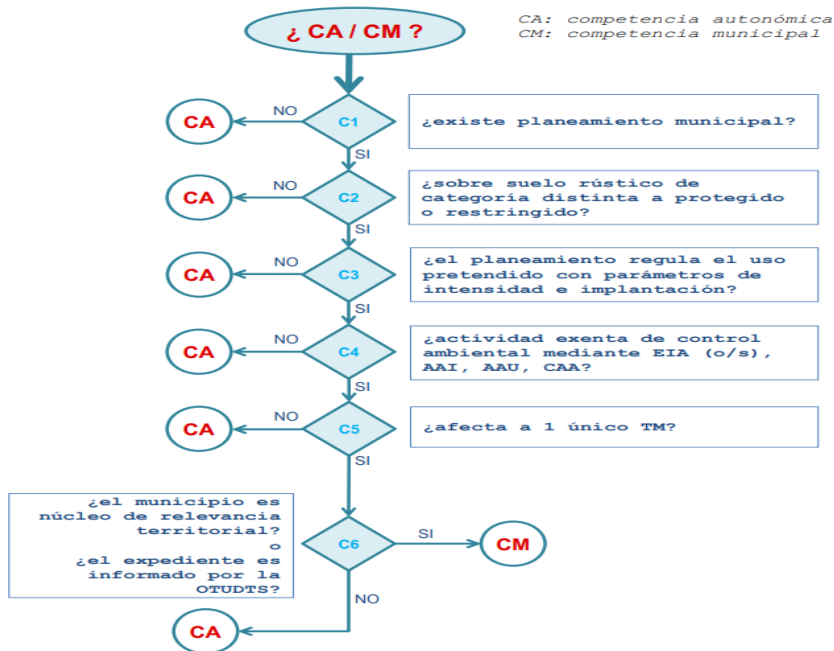


TABLA 2. CONDICIONES PARA ESTIMAR COMPETENCIA EN EXPEDIENTE

Condiciones		SI	NO
C1	Existe figura de planeamiento municipal (NNSS, PGOU, PGM)		
C2	Se emplaza sobre suelo rústico genérico (ni protegido ni restringido)		
C3	El uso pretendido está regulado en el planeamiento municipal, con sus correspondientes parámetros de intensidad y condiciones de implantación		
C4	El uso está exento de someterse a las figuras de intervención administrativa ambiental siguientes: AAI, AAU, CAA o EIA (ordinaria o simplificada)		
C5	Afecta a un único término municipal		
C6	El núcleo de población es un núcleo de relevancia territorial, o en caso contrario, el municipio cuenta con servicio de OTUDTS, que informa el expediente		

CM. Para estimar competencia municipal deben cumplirse las seis condiciones.
CA. Para estimar competencia autonómica bastará con el incumplimiento de alguna de las seis condiciones.

4. REQUISITOS.

4.1. GENERALES.

Con carácter general, la calificación rústica debe cumplir con los **requisitos establecidos en la LOTUS y RGLOTUS** (artículos 70.1 LOTUS y 83.1 RGLOTUS).

Sin carácter exhaustivo, se entienden incluidos en este supuesto:

1. La adecuada integración paisajística, justificada y acreditada técnicamente mediante el estudio de las condiciones iniciales del paisaje, las alternativas realizables y la motivada elección de la solución propuesta. Se contemplarán aspectos visuales, perspectivas, composiciones formales, cromáticas, texturas, valores culturales y tradición constructiva (artículos 65.1.c) LOTUS y 77.1.c) RGLOTUS).

El estudio de integración paisajística deberá contener, en coherencia con el tipo de actuación de que se trate y el paisaje donde se ubique (artículo 85 RGLOTUS):

- a) La descripción de la actuación, su localización e implantación en el entorno, con la correspondiente documentación gráfica.
- b) El análisis de las distintas alternativas consideradas y una justificación de la solución propuesta.
- c) Las medidas de integración paisajística necesarias para evitar, reducir o corregir los impactos paisajísticos y visuales identificados.

2. Garantizar la restauración, a la finalización de la actividad, de las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato (artículo 65.1.d) LOTUS y 77.1.d) RGLOTUS). Respecto de este deber, merece destacar que:

- En relación con cualquier actuación (sujeta o no a calificación rústica), el deber de restauración nace por la **declaración legal de ruina**, salvo que el propietario opte por la completa rehabilitación en los términos del artículo 209 RGLOTUS (y artículo 169 LOTUS).
- En el caso de las edificaciones, construcciones e instalaciones sujetas a calificación rústica, se entiende que ha finalizado la actividad una vez **transcurrido el plazo** acordado en la resolución por la que se otorgue sin haberse renovado. Para dar cumplimiento a dicha obligación, el municipio deberá dictar una **orden de ejecución** en los términos del artículo 208 RGLOTUS (y artículo 168 LOTUS).

Durante la vigencia de la LSOTEX, se previeron diferentes **medios para garantizar la efectividad de la restauración** ya fuera mediante la prestación de garantía o mediante la inclusión de medidas de restauración concretas en el proyecto técnico (artículos 26.1.2.c), en su redacción anterior a la modificación operada por la Ley 10/2015 de 8 de abril, y 27.1.3º LSOTEX).

En este sentido, ni la LOTUS ni el RGLOTUS hacen referencia a ningún medio concreto de garantía, por lo que la efectividad de la restauración podría verse seriamente comprometida.

3. Cumplimiento de las limitaciones establecidas en los artículos 65.2 LOTUS y 77.2 RGLOTUS.

Véase Capítulo 3. «Limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico».

4. Cumplimiento, cuando proceda y en los términos establecidos, de las reglas previstas en los artículos 66 LOTUS y 78 RGLOTUS.

Véase Capítulo 4. «Reglas aplicables a las construcciones en suelo rústico».

5. Inscripción obligatoria en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura (artículos 69.9.e) LOTUS y 82.5 RGLOTUS).

En relación con la inclusión en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura de las calificaciones rústicas, la legislación autonómica prevé:

- Las **calificaciones rústicas otorgadas por los municipios** en el ejercicio de sus competencias, deberán ser comunicadas a la Junta de Extremadura para su inclusión en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Los municipios están obligados a mantener actualizada la información sobre las condiciones y vigencia de las calificaciones otorgadas (artículo 69.9 LOTUS). Dicha inscripción de las calificaciones rústicas **autorizadas** es obligatoria (artículo 59.3 LOTUS).

A pesar de que la LOTUS parece que hace referencia a la inscripción de las calificaciones rústicas otorgadas, el RGLOTUS dispone que cuando la resolución corresponda al Ayuntamiento, comunicará el **resultado** (ha de entenderse otorgada o no otorgada) de la calificación rústica a la persona o entidad promotora y al Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Cuando corresponda a la Junta de Extremadura, la trasladará al Registro Único y lo comunicará a la persona o entidad promotora así como al Ayuntamiento interesado (artículo 82.5 RGLOTUS).

- Serán objeto de publicación en el portal oficial de internet del Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, con carácter obligatorio, las calificaciones rústicas **otorgadas**, con independencia del órgano competente (artículo 71.2.d) RGLOTUS), que deberán ser enviadas en el plazo máximo de **10 días desde su adopción** (artículo 71.6.f) RGLOTUS).

4.2. ESPECÍFICOS.

Con carácter específico, la legislación autonómica prevé el cumplimiento de cuatro importantes requisitos:

1. Abono del canon en suelo rústico (artículos 70.2 LOTUS y 83.2 RGLOTUS).

Véase Capítulo 8. «El canon en el suelo rústico».

2. Cumplimiento de la parcela mínima (artículos 70.3 LOTUS y 83.3 RGLOTUS).

Véase Capítulo 7. «La parcela mínima».

3. Vinculación. La superficie de suelo requerida para la calificación rústica quedará vinculada legalmente a las edificaciones, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. Mientras la calificación rústica permanezca vigente, la unidad integrada por esos terrenos **no podrá ser objeto de división** (artículos 70.4 LOTUS y 83.4 RGLOTUS).

Por esta razón, **con carácter previo** al otorgamiento de la autorización municipal debe tomarse razón en el Registro de la Propiedad del acto administrativo por el que se otorgue la calificación rústica (artículo 69.9.d) LOTUS); esto es, **la persona o entidad promotora** deberá inscribir en el Registro de la Propiedad la calificación obtenida como requisito para la obtención de la autorización municipal, entendiendo esta última conforme a lo dispuesto en los artículos 188.7.c) RGLOTUS (artículo 82.7 RGLOTUS) y 148.7.c) LOTUS.

Al efecto, se entiende esta última como **la licencia de ocupación y/o cédula de habitabilidad** para el supuesto de usos residenciales o **licencia de primera utilización** para el supuesto de actividades. Dicha afectación implicará la vinculación entre la actuación autorizada y la superficie de la finca, impidiendo futuras divisiones o fraccionamientos mientras permanezca vigente la licencia (artículos 148.7.c) LOTUS y 188.7.c) RGLOTUS).

Serán **indivisibles** las parcelas en suelo rústico vinculadas o afectadas legalmente a las construcciones o edificaciones autorizadas sobre ellas. Las Notarías y los Registros de la Propiedad harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles, en su caso (artículos 148.6.c) LOTUS y 188.6.c) RGLOTUS).

4. La justificación de la **necesidad de emplazamiento en suelo rústico** en cuanto requisito al que se sujeta todo uso autorizable (artículos 70.5 LOTUS y 83.5 RGLOTUS).

La generalidad con la que se exige el cumplimiento de este requisito plantea dos problemas prácticos:

- Por un lado, la dificultad de prueba en determinados usos específicos, como el residencial autónomo.
- Por otro lado, la existencia de usos en los que la necesidad de emplazamiento en suelo rústico resulta consustancial al desarrollo de la actividad y, por ello, resultaría innecesaria su justificación, como sucedería con las actividades mineras.

La STS de 17 de noviembre de 1998 (ECLI:ES:TS:1998:6806) señaló que la actividad minera no precisa justificar la necesidad de emplazamiento en suelo rústico al resultar ínsita a la propia actividad de extracción del mineral.

Tradicionalmente, la exigencia de este requisito cobraba todo su significado cuando se trataba de implantar usos industriales sobre suelo rústico dado que la ubicación idónea de estos usos ha de ser en polígonos industriales. Por ello, la implantación del uso productivo-industrial sobre suelo rústico ha de constituir una auténtica excepción sólo dispensable en supuestos especiales motivados en razones urbanísticas (ausencia de suelo industrial apto en el municipio), de seguridad (industrias peligrosas que deban alejarse de núcleos habitados), etc.

En interpretación del concepto jurídico indeterminado «*necesidad de emplazamiento en el medio rural*», desde la STS de 22 de abril de 1992 (ECLI:ES:TS:1992:11732), la jurisprudencia entiende que «*aquella necesidad de emplazamiento en el medio rural puede producirse, de un modo directo y positivo, cuando la naturaleza de la actividad a desarrollar queda conectada con los fines propios del suelo rústico –el ejemplo clásico es la escuela de capacitación agraria–, pero también, por una vía indirecta, negativa o por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano*».

La **inexistencia de suelo apto** para acoger una instalación o actividad no justifica su emplazamiento sobre suelo rústico ya que ello supondría hacer primar lo meramente coyuntural sobre el régimen propio de este suelo. Así, la STS de 27 de julio de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:5289) señala que, en todo caso, «*la idoneidad de la localización debe resultar en función del interés general y no del interés particular*».

La web del Sistema de Información Territorial de Extremadura: (http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/calificacion_indicaciones_lotus) contiene la documentación exigible para la tramitación del procedimiento de calificación rústica conforme al artículo 85 LOTUS, señalando lo siguiente:

*Cuando se trate de **usos productivos y terciarios** que sean acreedores de la condición jurídico urbanística de «autorizables» en los términos previstos en el art. 67.5 de la Ley 11/2018, se debe aportar un **certificado del Ayuntamiento que determine la no existencia de suelo industrial desarrollado** y si existen o no en el mismo, parcelas disponibles adecuadas para ubicar el proyecto.*

5. DOCUMENTACIÓN EXIGIBLE.

La solicitud de calificación rústica se presentará en el Ayuntamiento acompañada de proyecto básico que defina la actuación y la inversión, así como de la documentación ambiental precisa conforme a su normativa sectorial (artículo 69.9.a) LOTUS).

En este sentido, el RGLOTUS precisa la documentación que ha de acompañar a la solicitud y que será la establecida en su artículo 85 (artículo 82.1 RGLOTUS). Se trata de un elenco de documentos que, al margen de su coincidencia o no con los exigidos para la concesión de licencia, permiten al órgano competente **dotar a la calificación rústica de todos los elementos que deben configurar su contenido legal** en función del supuesto concreto de que se trate.

Dichos documentos son los siguientes (artículo 85 RGLOTUS):

La web del Sistema de Información Territorial de Extremadura contiene la documentación necesaria para la tramitación de los procedimientos de calificación rústica (http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/calificacion_indicaciones_lotus), desarrollando los documentos exigibles conforme al artículo 85 RGLOTUS.

Al efecto, respecto de la solicitud de calificación rústica, determina:

Solicitud del promotor, que deberá contener:

- Nombre, apellidos o en su caso denominación social y domicilio del solicitante, teléfono y correo electrónico del promotor o en su caso, de la persona de contacto.
- Indicar el asunto y la localización de las edificaciones, construcciones o instalaciones.
- En el caso de que el promotor actúe por medio de representante, acreditación de la representación por cualquier medio válido en Derecho.

La solicitud deberá presentarse en el ayuntamiento del municipio donde radique el proyecto, con el nº de registro de entrada del mismo.

1. Proyecto básico, firmado por personal técnico competente, que deberá contener:

Según la web del Sistema de Información Territorial de Extremadura:

Proyecto básico que defina la actuación y la inversión, firmado por técnico competente, en el que venga especificado el correo electrónico y teléfono de contacto.

a) **Memoria**, en la que deberá justificarse expresamente su adecuación a la legalidad vigente, incluido el planeamiento territorial y urbanístico en vigor, así como la inexistencia de riesgo de formación de nuevo tejido urbano. Descripción y justificación de la inversión a realizar.

Se añade en la web del Sistema de Información Territorial de Extremadura:

Memoria, en la que deberá justificarse expresamente su adecuación a la legalidad vigente, incluido el planeamiento territorial y urbanístico en vigor, así como la inexistencia de riesgo de formación de nuevo tejido urbano. Descripción y justificación de la inversión a realizar, para las edificaciones, construcciones o instalaciones, y en la que se indicará:

- Superficie ocupada en planta.
- Superficie construida.
- Número de plantas.
- Altura (a alero y a cumbreira).
- Sistema de abastecimiento (determinando procedencia del agua).
- Sistema de saneamiento (señalando destino y tratamiento de los vertidos).
- Procedencia del suministro eléctrico.
- Importe de la inversión: Vendrá determinado por el presupuesto de ejecución material de todas las edificaciones, construcciones e instalaciones proyectadas, incluidas las de seguridad, así como de la maquinaria, incluso desmontable, necesaria para el funcionamiento de la actividad.
- Cuando se pretenda además la legalización de otras edificaciones existentes, debe hacerse constar así expresamente en la memoria y en la solicitud, indicando:
 - Uso
 - Superficie ocupada
 - Superficie construida
 - N° de plantas y alturas
- **En el caso de que existan otras edificaciones en la parcela** y no se pretenda su legalización o inclusión en la calificación rústica, si el planeamiento recoge limitaciones por razón de edificabilidad, ocupación, número de edificaciones u otras similares, debe justificarse en la memoria el cumplimiento de dichos parámetros.

b) **Plano de situación** de la parcela, a escala mínima 1:10.000, respecto a alguno de los planos del planeamiento vigente.

Se añade en la web del Sistema de Información Territorial de Extremadura:

- **Plano de situación de la superficie de suelo vinculada a la calificación**, respecto a alguno de los planos del planeamiento vigente, donde se determinen las distancias de la edificación, construcción, instalación a:
 - El límite del suelo urbano o urbanizable
 - Carretera, designando su código o lugares que comunican, camino o vía pública de acceso
 - Cauces públicos
 - Vías férreas
- **Plano de justificación de la no formación de nuevo tejido urbano**, conforme al art. 65.3 de la Ley 15/2018 (sic), de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS).

c) **Plano de emplazamiento**, georreferenciado, en el que se represente la parcela y el conjunto de instalaciones, obras o edificaciones. Se deberá entregar, además, una representación gráfica georreferenciada de la envolvente poligonal de todos los elementos significativos a materializar sobre el terreno y del área del suelo vinculada a la calificación en un archivo digital editable.

Se añade en la web del Sistema de Información Territorial de Extremadura:

Plano de emplazamiento, georreferenciado, en el que se represente la parcela y el conjunto de instalaciones, obras o edificaciones. Se deberá entregar además, una representación gráfica georreferenciada de la envolvente poligonal de todos los elementos significativos a materializar sobre el terreno y del área del suelo vinculada a la calificación en un archivo digital editable en formato FICHERO KML, que deberá contener:

- El perímetro de toda la superficie de terreno vinculada.
- El contorno de las edificaciones e instalaciones afectas a la actividad.
- Los elementos anteriores deben estar constituidos por polígonos o polilíneas cerradas y estar en una sola capa.
- No debe contener nombres de capa, leyendas, ubicaciones o cualquier elemento diferente de las polilíneas anteriores.

- d) **Planos de planta, alzado y secciones**, acotados, de las edificaciones, construcciones o instalaciones proyectadas y existentes, donde pueda comprobarse la superficie ocupada y construida, las alturas y número de plantas.

Se precisa en la web del Sistema de Información Territorial de Extremadura:

Planos de planta, alzado y secciones, acotados, de las edificaciones, construcciones o instalaciones y existentes, donde pueda comprobarse la superficie ocupada y construida, las alturas máximas (en cualquier punto de la cubierta) y número de plantas.

La exigencia de acompañar a las solicitudes de autorización excepcional en suelo rústico un **proyecto técnico** constituye una novedad introducida con carácter prácticamente general por las legislaciones urbanísticas autonómicas que, en este sentido, se diferencian de la regulación estatal anterior, que sólo exigía la presentación de un plano de situación y otros datos de superficie de la parcela y características esenciales de la edificación. La cuestión no está exenta de crítica habida cuenta de que la exigencia de un proyecto técnico al inicio de la tramitación supone normalmente un importante desembolso económico para los promotores que, en caso de denegación de la calificación rústica, puede devenir inútil al verse compelido el Ayuntamiento a la denegación de la licencia urbanística. Por ello, hubiera sido más razonable acotar la necesidad de proyecto técnico a aquellos casos en los que la Administración ya hubiera comprobado la viabilidad del otorgamiento de la calificación rústica.

2. Documentación acreditativa del **resultado de la evaluación ambiental**, cuando proceda.

Se sobreentiende que la norma se refiere a la **evaluación de impacto ambiental simplificada o abreviada** ya que la ordinaria posee una tramitación especial ante el órgano autonómico competente en materia de medio ambiente. Así se recoge en la Circular de 20 de noviembre de 2020 que la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (http://sitex.gobex.es/SITEX/files/interpretacionnormativa/Calificacion_CircularAyuntamientos.pdf) dirigió a los Ayuntamientos recordando la necesidad de aportar al procedimiento de calificación el oportuno informe de impacto ambiental resultado de la evaluación ambiental simplificada o abreviada.

3. **Estudio de integración paisajística**, que deberá contener, en coherencia con el tipo de actuación de que se trate y el paisaje donde se ubique:

- a) La descripción de la actuación, su localización e implantación en el entorno, con la correspondiente documentación gráfica.
- b) El análisis de las distintas alternativas consideradas y una justificación de la solución propuesta.
- c) Las medidas de integración paisajística necesarias para evitar, reducir o corregir los impactos paisajísticos y visuales identificados.

Se añade en la web del Sistema de Información Territorial de Extremadura:

Cuando se trate de usos productivos y terciarios que sean acreedores de la condición jurídico urbanística de «autorizables» en los términos previstos en el art. 67.5 de la Ley 11/2018, se debe aportar un certificado del Ayuntamiento que determine la no existencia de suelo industrial desarrollado y si existen o no en el mismo, parcelas disponibles adecuadas para ubicar el proyecto.

6. PROCEDIMIENTO.

6.1. USOS SUJETOS A CALIFICACIÓN RÚSTICA Y LICENCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL.

Los trámites principales a seguir en el procedimiento de **calificación rústica expresa** previa a la concesión de una licencia urbanística municipal son los siguientes (artículos 69.9 LOTUS y 82 RGLOTUS):

A. INICIO.

1. La **solicitud de calificación rústica se presentará en el Ayuntamiento** acompañada de proyecto básico que defina la actuación y la inversión, así como de la documentación ambiental precisa conforme a su normativa sectorial (artículos 69.9.a) LOTUS y 82.1 RGLOTUS). En este sentido, el RGLOTUS se remite a su artículo 85, esto es, proyecto básico, documentación acreditativa del resultado de la evaluación ambiental, cuando proceda, y estudio de integración paisajística.

- La solicitud de calificación rústica habrá de presentarla **la persona o entidad promotora ante el Ayuntamiento**.
- Por «*documentación ambiental precisa conforme su normativa sectorial*» debe entenderse el **informe de impacto ambiental** resultado de una evaluación ambiental simplificada o abreviada ya que la calificación rústica sujeta a evaluación ambiental ordinaria posee un procedimiento especial. Dicho en otros términos, **con carácter previo a la solicitud de calificación rústica deberá haberse tramitado y finalizado el procedimiento ambiental que corresponda**, en su caso. Tal determinación, asimismo, se expresa entre la documentación exigible para la tramitación de la calificación rústica cuando señala que, junto a la solicitud, deberá aportarse **documentación acreditativa del resultado** de la evaluación ambiental, cuando proceda (artículo 85 RGLOTUS).

La Circular de 20 de noviembre de 2020 que la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio dirigió a los Ayuntamientos (http://sitex.gobex.es/SITEX/files/interpretacionnormativa/Calificacion_CircularAyuntamientos.pdf) recuerda la **necesidad de aportar al procedimiento de calificación el oportuno informe de impacto ambiental** resultado de la evaluación ambiental simplificada o abreviada. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, según las reglas de los artículos 69 LOTUS y 81 RGLOTUS, en el primer caso (evaluación simplificada) la competencia para el otorgamiento de la calificación será en todo caso autonómica y en el segundo (evaluación abreviada) puede ser autonómica o municipal.

En cualquier caso, los artículos 147.5 LOTUS y 187.5 RGLOTUS habilitan la **posibilidad de iniciar conjuntamente los procedimientos de licencia y evaluación de impacto ambiental** ya que aquel quedará en suspenso hasta tanto se acredite la emisión del informe ambiental favorable y la inclusión en el proyecto de las medidas correctoras resultantes. **Esta posibilidad no sería de aplicación a los supuestos en los que deba tramitarse también una calificación rústica** ya que el informe ambiental es un documento que necesariamente debe adjuntarse a la solicitud de calificación para poder iniciar el procedimiento.

Esta parece ser la postura seguida en la STSJEX de 21 de septiembre de 2022 (ECLI:ES:TSJEXT:2022:1095) cuando señala que «*debe ser el particular el que lo presente [el informe de impacto ambiental] junto con la calificación para solicitar la calificación, ya que de otra manera se pierde operatividad y eficacia en la actuación administrativa sin perjuicio, claro está, de que pueda reclamarlo de oficio la Administración*».

- Aunque en esta fase inicial no se realiza ninguna referencia al procedimiento de licencia ni a su imbricación con el de calificación rústica, ha de entenderse que **la persona o entidad promotora ha presentado conjuntamente las solicitudes de licencia y calificación** ya que uno de los trámites municipales subsiguientes consiste precisamente en la suspensión del procedimiento de licencia.
- Junto a la solicitud de la calificación rústica habrá de presentarse instancia del promotor solicitando la **reducción de la parcela mínima**, cuando proceda, justificando las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima. Al efecto, véase Capítulo 7. «*La parcela mínima*».

2. El Ayuntamiento dispone de un **plazo máximo de quince días para resolver sobre el órgano competente** para el otorgamiento de la calificación rústica (artículo 82.2 RGLOTUS).

Durante este plazo de quince días deben cumplimentarse los siguientes **trámites**:

- **Emisión de informes técnico y jurídico** con carácter previo a la decisión municipal sobre la competencia. Se sobreentiende que el objeto de dichos informes se circunscribirá exclusivamente a determinar el órgano competente para el otorgamiento de la calificación, absteniéndose de pronunciamiento alguno sobre la viabilidad urbanística de la actuación.
- **Acuerdo de suspensión** del procedimiento de concesión de licencia municipal. Esta suspensión impide que pueda entenderse concedida la licencia por silencio administrativo.

La LSOTEX preveía de forma expresa que, en los casos de competencia autonómica, los particulares pudieran solicitar conjuntamente la solicitud de licencia y calificación. En tales casos, el posterior requerimiento del Ayuntamiento al órgano autonómico suspendía de forma automática el transcurso del plazo máximo legal para el otorgamiento expreso de la licencia durante los tres meses siguientes a su registro de entrada en la Consejería competente o hasta la comunicación de la resolución expresa si ésta era anterior (artículo 27.4 LSOTEX).

No obstante, ni la LOTUS ni el RGLOTUS hacen referencia al plazo de duración de esta suspensión aunque no se aprecia obstáculo legal para seguir entendiendo que el plazo máximo de suspensión coincidirá con el de resolución del procedimiento de calificación, esto, es, tres meses.

- **Notificación** del acuerdo de suspensión del procedimiento de licencia municipal a la persona interesada.
- **Si se estima que la competencia es municipal**, se prosigue la instrucción del procedimiento en sede municipal. En tal caso, la fecha de entrada en el registro administrativo municipal de la solicitud o la fecha en que se haya completado la documentación (ver notas del nº 3 del apartado C. «Resolución» de este epígrafe) determinará la de **inicio del procedimiento de calificación** (artículo 82.4 RGLOTUS).

Si se estima que la competencia es autonómica:

- **Remisión al órgano autonómico** competente de la documentación aportada por la persona o entidad promotora relativa a la calificación, incluida la solicitud. La fecha de entrada en el registro administrativo autonómico determinará la de **inicio del procedimiento de calificación** (artículo 82.4 RGLOTUS).

La Circular de 20 de noviembre de 2020 que la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio dirigió a los Ayuntamientos (http://sitex.gobex.es/SITEX/files/interpretacionnormativa/Calificacion_Circular_Ayuntamientos.pdf) señala que la remisión al órgano autonómico:

- Debe incluir la solicitud de calificación, el proyecto básico y la documentación ambiental precisa conforme su normativa sectorial.
- Debe realizarse en los términos del artículo 14.1 de la Ley 40/2015, es decir, directamente, y, por ello, «sin necesidad de realizar ningún trámite de subsanación».

- **Notificación** de dicha remisión a la persona interesada.

B. INSTRUCCIÓN.

1. Solicitud de informes sectoriales (artículo 82.3 RGLOTUS).

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano instructor solicitará a aquellos órganos de la Administración que tengan encomendada la tutela de intereses públicos que pudieran resultar afectados los siguientes informes:

- **Informes preceptivos** previstos en la legislación sectorial aplicable.

En relación con los informes preceptivos, la STSJEX de 5 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TSJEXT:2021:1205) alude a la obligación de la Administración de recabar de oficio dichos informes cuando afirma que «en cuanto a la inexistencia de informe ambiental o de la Confederación Hidrográfica, debería la demandada continuar con la tramitación del procedimiento y requerir a la actora u obtenerlo de oficio en su caso, cuantos informes sean preceptivos o imprescindibles para resolver conforme a derecho». Este criterio ha sido reiterado en las SSTSJEX de 13 de diciembre de 2022 (ECLI:ES:TSJEXT:2022:1462) y 23 de enero de 2023 (ECLI:ES:TSJEXT:2023:83).

Por otra parte, tras la modificación operada por la Ley 5/2022 (medidas de mejora), se añade un nuevo apartado 3 al artículo 30 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura en el que se dispone que:

«3.(...) Asimismo, **tampoco será preceptivo dicho informe del órgano con competencia en materia de patrimonio histórico en los planes, programas y proyectos en suelo rústico, siempre que no afecten al suelo de protección patrimonial, ni afecten a ningún bien declarado de interés cultural o inventariado**».

- **Informes facultativos** que, de manera motivada, se entiendan necesarios para la resolución del procedimiento.

Debe entenderse que también se solicitarán las autorizaciones oportunas previstas por la legislación sectorial, sin perjuicio de aquellas **concesiones o autorizaciones administrativas** que la persona o entidad promotora haya aportado junto con la solicitud de calificación rústica.

En cualquier caso, la regulación del régimen de usos del suelo establecida por los instrumentos de ordenación, **de forma coordinada con todas las Administraciones Públicas con intereses territoriales, no precisa la consulta sectorial en su aplicación**, salvo las autorizaciones administrativas sectoriales legalmente reguladas (artículos 61.3 LOTUS y 73.3 RGLOTUS). Véase epígrafe 1. «Disposiciones generales» del Capítulo 4. «Reglas aplicables a las construcciones en suelo rústico».

A diferencia de la LSOTEX (artículo 22), la LOTUS no advierte sobre las consecuencias anulatorias de otorgar una calificación rústica en contra de lo previsto por los informes sectoriales ni tampoco de la posibilidad de otorgar una calificación con base en la incorporación al expediente de copia de las solicitudes de informes sectoriales, excluida la evaluación ambiental, en cuyo caso aquella quedaba condicionada a la posterior emisión de informe favorable en el procedimiento de licencia.

En este sentido, el artículo 36 Ley 4/2022 (simplificación administrativa) dispone que «El plazo máximo para la emisión de informes y dictámenes en los procedimientos administrativos autonómicos será de diez días, excepto que la normativa de la Unión Europea o del Estado, cuando sea de directa aplicación o básica, establezcan otro plazo superior. Excepcionalmente, podrá también establecerse un plazo superior mediante norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general» y que «De no emitirse el informe en el plazo señalado se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo. Cuando se trate de un informe preceptivo, su solicitud y emisión o las consecuencias de su no emisión se rigen por lo establecido por la normativa básica estatal».

2. Información pública.

Aunque **ni la LOTUS ni el RGLOTUS prevén de forma expresa un trámite preceptivo de información pública**, la Administración local podría acordarlo de forma excepcional en el caso de proyectos de especial incidencia o significación para el municipio con base en las reglas sobre procedimiento administrativo común y como medio para garantizar la participación pública y conocimiento del proyecto.

3. Emisión de informes técnico y jurídico.

Si bien el RGLOTUS no desarrolla el trámite de emisión de informes técnico y jurídico en el procedimiento de calificación rústica, el apartado b) del artículo 69.9 LOTUS dispone expresamente la necesidad de dicho trámite con carácter previo a la resolución del procedimiento.

No obstante, no se aclara el alcance de los informes técnico y jurídico y si los mismos, como los emitidos con ocasión de la licencia, deben concluir con un pronunciamiento claro y preciso que permita adoptar una resolución ajustada al ordenamiento jurídico.

Tampoco se aclara si, como en las licencias, el alcance del informe técnico es más limitado que el jurídico al circunscribirse el primero a «*confrontar la actuación con la ordenación aplicable y comprobar su adecuación a las normas urbanísticas*», debiendo el segundo emitir «*un juicio jurídico sobre el acomodo a la legalidad del proyecto o actuación que se pretende, así como sobre la adecuación del procedimiento*» (artículos 147.4 y 7 LOTUS y 187.4 y 7 RGLOTUS).

En este sentido, se dispone que dichos informes podrán ser emitidos por los propios servicios técnicos municipales o bien por otros servicios de apoyo, como son las Oficinas Técnicas Urbanísticas (OTUDTS) o el servicio de asistencia técnica de las Diputaciones Provinciales, o por algún organismo oficial colegiado o de acreditación técnica (artículos 147.4 LOTUS y 187.4 RGLOTUS).

4. Trámite de audiencia y propuesta de resolución.

De acuerdo con las normas sobre procedimiento administrativo común, una vez finalizada la instrucción del procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, con las limitaciones derivadas de la normativa sobre protección de datos.

Cabría prescindir del trámite de audiencia en aquellos supuestos en los que los informes municipales hubieran concluido un incumplimiento manifiesto de la ordenación territorial y/o urbanística.

5. (En su caso) Solicitud de informe de reducción de parcela mínima (artículos 70.3 LOTUS y 84 RGLOTUS).

Trámite sólo aplicable a los **procedimientos de competencia municipal**:

- **Una vez instruido el procedimiento**, inmediatamente antes de la resolución y a instancias del interesado, el municipio formulará solicitud de informe favorable de disminución de la parcela mínima a la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio.
- Dicha solicitud debe ir acompañada de:
 - **Informe** acreditativo del cumplimiento de la normativa urbanística aplicable y
 - (añade el RGLOTUS) **copia del acuerdo plenario** en el que se manifieste la conformidad municipal con la exención del cumplimiento de la exigencia de parcela mínima.

Asimismo, tal y como previene el artículo 84 RGLOTUS, debería acompañarse también la instancia del promotor solicitando la reducción de parcela mínima, justificando las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima. Al efecto, véase Capítulo 7. «*La parcela mínima*».

En los **procedimientos de competencia autonómica**, la resolución que ponga fin al mismo deberá pronunciarse, previo informe del órgano autonómico competente, sobre la disminución de la parcela mínima exigible. Aunque la norma guarde silencio, se sobreentiende que, previamente, se habrá incorporado al procedimiento tanto la solicitud del promotor justificando las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima como una copia del acuerdo plenario en el que se manifieste la conformidad municipal con la exención del cumplimiento de la exigencia de parcela mínima.

C. RESOLUCIÓN.

1. La obtención de la calificación rústica es un **requisito indispensable previo** a la licencia o comunicación municipal procedente (artículos 69.2 LOTUS y 81.2 RGLOTUS).

El Tribunal Supremo sanciona con la **nulidad** la concesión de una licencia municipal sin contar con la autorización previa de uso excepcional en suelo rústico (STS de 22 de diciembre de 2000 – ECLI:ES:TS:2000:9564- y 26 de noviembre de 2002 –ECLI:ES:TS:2002:7892-).

2. La resolución de calificación rústica debe dictarse dentro del **plazo de tres meses** (artículos 69.9.c) LOTUS y 82.4 RGLOTUS) desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro municipal o autonómico oportuno en función de la competencia para su otorgamiento. El RGLOTUS contempla que dicho plazo también puede computarse desde la fecha en que se haya completado la documentación en el supuesto de procedimientos de competencia municipal.

El Decreto-ley 1/2023, de 11 de enero, por el que se declara de interés general la **producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables en Extremadura**, dispone que «En todo caso, cualesquiera autorizaciones que precisen estos proyectos se tramitarán por los procedimientos de urgencia que establezcan sus respectivas normas» (artículo 2.3).

3. El transcurso del plazo de tres meses, sin notificación de la resolución de calificación rústica, determina la denegación de su otorgamiento por **silencio administrativo con efecto desestimatorio** (artículos 69.9.c) LOTUS y 82.4 RGLOTUS). Dicho plazo habrá de contarse:

- En los **procedimientos de competencia municipal**, desde la presentación de la solicitud en el **registro municipal** o desde la **fecha en que se haya completado la documentación**.

La referencia a «la fecha en que se haya completado la documentación», sólo adquiere sentido jurídico si se enmarca en los supuestos de subsanación de solicitudes del artículo **68.4 Ley 39/2015**, es decir, cuando un sujeto obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración presenta una solicitud de forma presencial y la Administración le requiere para que la subsane a través de su presentación electrónica. **En tales casos, se considera como fecha de presentación, no la inicial, sino aquella en la que se haya realizado la subsanación** (STS de 1 de julio de 2021 –ECLI:ES:TS:2021:2747-). Fuera de este supuesto específico, la fecha de presentación debería ir referida a la de la solicitud inicial (STS de 30 de noviembre de 2022 –ECLI:ES:TS:2022:4480-).

- En los **procedimientos de competencia autonómica**, el plazo de tres meses se computará desde la fecha en que tenga entrada (debe sobreentenderse en el registro administrativo) en la Consejería el expediente remitido por el Ayuntamiento.

4. Órganos competentes para resolver y medio de impugnación procedente:

- En los **procedimientos de competencia municipal**, la competencia para resolver el procedimiento de calificación rústica recae en la **Alcaldía** en aplicación de la competencia subsidiaria del artículo 21.1.s) Ley 7/1985 (Régimen Local). Al tratarse de un órgano cuyas resoluciones agotan la vía administrativa sólo cabría la interposición potestativa de **recurso de reposición** o directamente la vía contencioso-administrativa (artículo 123 Ley 39/2015).
- En los **procedimientos de competencia autonómica**, la competencia para resolver el procedimiento de calificación rústica recae en la **Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio** en aplicación del artículo 6.2.m) del Decreto 50/2016 (atribuciones de los órganos urbanísticos). Al tratarse de un órgano cuyas resoluciones no agotan la vía administrativa cabría la interposición de **recurso de alzada** ante el superior jerárquico (artículo 121 Ley 39/2015).

5. Forma de la resolución.

Tanto la LOTUS como el RGLOTUS hacen referencia en varias ocasiones al «*acto administrativo por el que se otorgue la calificación*», lo que da a entender la existencia de una **resolución individualizada de otorgamiento o denegación de la calificación rústica**. Esta opción resulta plenamente lógica cuando la competencia reside en la Administración autonómica pero no lo es tanto cuando la competencia recae en la Administración local ya que se obliga al Ayuntamiento al dictado de **dos actos administrativos con el mismo objeto, sujeto y fundamento**: uno para resolver la calificación rústica y otro para la licencia.

En los supuestos de competencia municipal, la LSOTEX disponía que los municipios se pronunciaron sobre la calificación rústica en el procedimiento de otorgamiento de licencia y con motivo de la resolución del mismo (artículo 26.1.1.2.b).

6. Pronunciamiento sobre la reducción de la superficie mínima exigible.

En los **procedimientos de competencia autonómica**, la resolución que ponga fin al mismo deberá pronunciarse, previo informe del órgano autonómico competente, sobre la disminución de la parcela mínima exigible (artículo 70.3 LOTUS).

En los **procedimientos de competencia municipal** bastaría que la resolución hiciera referencia a la incorporación al expediente del informe de disminución y a su sentido favorable o desfavorable (en interpretación de los artículos 70.3 LOTUS y 84 RGLOTUS).

7. Efectos de la calificación rústica sobre la licencia municipal.

Dado que la calificación rústica y la licencia son actos dirigidos a la fiscalización de extremos distintos de la normativa territorial y urbanística, se producen los siguientes efectos:

- la **denegación** de la calificación rústica **vincula al Ayuntamiento** a la hora de conceder la licencia municipal de modo que resultaría improcedente su concesión.
- por el contrario, el **otorgamiento** de la calificación rústica previa **no vincula al Ayuntamiento** respecto de la concesión de la licencia y cabría su denegación con base en el incumplimiento de los restantes requisitos o condiciones de la normativa urbanística.

La STS de 19 de mayo de 2000 (ECLI:ES:TS:2000:4073) - señala que «Una vez se haya obtenido esta primera autorización resulta necesaria la licencia de obras y de actividad del Ayuntamiento correspondiente (...) 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».

8. Norma aplicable para resolver la calificación rústica en casos de modificación normativa.

En aquellos supuestos en los que la normativa aplicable sufriera variaciones en el período de tiempo comprendido entre la solicitud y la resolución del expediente, existe una consolidada jurisprudencia que sienta las siguientes bases de actuación:

- Si **no ha transcurrido el plazo legal de resolución**, ha de aplicarse la normativa vigente en el **momento de dicha resolución**.

En materia de licencias, los artículos 147.12 LOTUS y 187.12 RGLOTUS se ajustan a esta previsión al señalar la aplicación de la normativa vigente en el momento de concesión de la licencia.

- Si **ha transcurrido el plazo legal de resolución**, ha de aplicarse la normativa vigente en el **momento de la solicitud**.

En materia de licencias, los artículos 147.12 LOTUS y 187.12 RGLOTUS no se ajustan a esta previsión al señalar la aplicación de la normativa vigente en el momento en que se tuvieron que resolver.

La STSJEX de 29 de septiembre de 2009 (ECLI:ES:TSJEXT:2009:1715) señala que «Las dudas se han planteado en los supuestos en que la normativa aplicable sufre variaciones entre el momento de la solicitud de la licencia y la resolución del expediente. Dudas que han sido también resueltas por la Jurisprudencia (STS de 26 de mayo de 1986, entre otras) del siguiente modo: aplicando las normas en vigor en el momento de la resolución, si ésta se produce dentro del plazo previsto en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, y las vigentes en el momento de la solicitud en caso contrario. Todo ello con la finalidad de evitar que quede al arbitrio de la Administración eludir la aplicación de la normativa procedente dilatando la decisión con trámites innecesarios o con una actividad que pueda dar lugar a la vigencia de un régimen urbanístico nuevo que impida la concesión (basado precisamente en el carácter reglado antes dicho, como recoge la STS de 2 de febrero de 1989)».

En cualquier caso y con carácter general, aunque ni la LOTUS ni el RGLOTUS lo determinen expresamente, el procedimiento de calificación rústica se resolverá atendiendo a la ordenación urbanística y territorial en vigor, sin que puedan otorgarse o denegarse, ni aun de manera condicionada, con fundamento en los parámetros previstos en una norma de planeamiento pendiente de aprobación o no vigente (artículo 187.13 RGLOTUS).

Entre la documentación que debe acompañarse a la solicitud de calificación rústica, el artículo 85 RGLOTUS contempla, en cuanto contenido del proyecto básico, una Memoria en la que deberá justificarse expresamente la adecuación de la actuación pretendida a **la legalidad vigente, incluido el planeamiento territorial y urbanístico en vigor**.

D. TRÁMITES POSTERIORES AL OTORGAMIENTO DE LA CALIFICACIÓN RÚSTICA.

1. Obligaciones del órgano competente para resolver la calificación:

- Comunicación de la calificación rústica otorgada al **Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura** (artículos 69.9.e) LOTUS y 82.5 RGLOTUS).

En relación con esta obligación, la legislación autonómica prevé, entre otras, que:

- Las **calificaciones rústicas otorgadas por los municipios** en el ejercicio de sus competencias, deberán ser comunicadas a la Junta de Extremadura para su inclusión en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Los municipios están obligados a mantener actualizada la información sobre las condiciones y vigencia de las calificaciones otorgadas (artículo 69.9.e) LOTUS). Dicha inscripción de las calificaciones rústicas **autorizadas** es obligatoria (artículo 59.3 LOTUS).
A pesar de la determinación del carácter positivo de las calificaciones rústicas para su inclusión en dicho Registro, el RGLOTUS dispone que cuando la resolución corresponda al Ayuntamiento, éste comunicará el **resultado** (se entiende positivo o negativo) de la calificación rústica a la persona o entidad promotora y al Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Cuando corresponda a la Junta de Extremadura, la trasladará al Registro Único y lo comunicará a la persona o entidad promotora así como al Ayuntamiento interesado (artículo 82.5 RGLOTUS).
- Serán objeto de publicación en el portal oficial de internet del Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, con carácter obligatorio, las calificaciones rústicas **otorgadas**, con independencia del órgano competente (artículo 71.2.d) RGLOTUS), que deberán ser enviadas en el plazo máximo de 10 días desde su adopción (artículo 71.6.f) RGLOTUS).

- Notificación** de la resolución a la persona o entidad promotora. En el supuesto de la calificación rústica autonómica, además, se notificará al Ayuntamiento interesado (artículo 82.5 RGLOTUS).

Obligaciones específicas del Ayuntamiento:

- Levantar la suspensión** del procedimiento de licencia y proseguir con su tramitación.
- Mantener actualizada** la información del Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura sobre las condiciones y vigencia de las calificaciones otorgadas (artículos 69.9.e) LOTUS).

2. Obligaciones de la persona o entidad promotora:

- Inscripción en el Registro de la Propiedad** de la calificación rústica obtenida (artículos 69.9.d) LOTUS y 82.7 RGLOTUS).

Se trata de un requisito imprescindible para obtener la licencia de ocupación y/o cédula de habitabilidad para el supuesto de usos residenciales o licencia de primera utilización para el supuesto de actividades (artículos 148.7.c) LOTUS y 188.7.c) RGLOTUS).

- Abono del canon** en el plazo máximo de **tres meses** desde la notificación del otorgamiento de la calificación rústica para evitar que esta caduque (artículo 82.6 RGLOTUS).
- Iniciar las obras** en un plazo no superior a **dos años** desde la notificación del otorgamiento de la calificación rústica a fin de mantener sus efectos (artículo 82.9 RGLOTUS).

INICIO			
SOLICITUD ANTE AYUNTAMIENTO	Licencia + calificación rústica (adjunta documentación exigible) + reducción de superficie mínima exigible (si procede).		
RESOLUCIÓN MUNICIPAL SOBRE COMPETENCIA CALIFICACIÓN RÚSTICA	PLAZO MAXIMO 15 DÍAS	- Informe técnico + Informe jurídico sobre competencia. - Acuerdo municipal suspensión de licencia + notificación al interesado. - Resolución municipal sobre competencia.	
COMPETENCIA MUNICIPAL		COMPETENCIA AUTONÓMICA	
- Prosigue con la instrucción. - Fecha inicio procedimiento: fecha de entrada en el registro municipal de la solicitud.		- Remisión de documentación aportada + notificación al interesado. - Fecha inicio procedimiento: fecha de entrada en el registro autonómico del expediente remitido.	
INSTRUCCIÓN			
COMPETENCIA MUNICIPAL		COMPETENCIA AUTONÓMICA	
SOLICITUD DE INFORMES SECTORIALES	✓	✓	
EMISIÓN DE INFORMES TÉCNICO Y JURÍDICO	✓	✓	
SOLICITUD MUNICIPAL REDUCCIÓN PARCELA	✓ A la DGUOT + remisión de documentación exigible.		Tramitación autonómica en el seno del procedimiento de calificación rústica.
RESOLUCIÓN			
COMPETENCIA MUNICIPAL		COMPETENCIA AUTONÓMICA	
PLAZO	3 MESES	- Desde fecha de entrada de la solicitud en el registro. - Desde la fecha en la que se haya completado la documentación.	Desde fecha de entrada del expediente remitido en el registro.
SILENCIO ADMINISTRATIVO	Desestimatorio		Desestimatorio
ÓRGANO COMPETENTE	Alcaldía		DGUOT
IMPUGNACIÓN	Reposición/ contencioso-administrativo		Alzada
TRÁMITES POSTERIORES			
COMPETENCIA MUNICIPAL		COMPETENCIA AUTONÓMICA	
COMUNICACIÓN REGISTRO ÚNICO	PLAZO 10 DÍAS	- Resolución calificación - Actualización de vigencia y condiciones.	Resolución calificación.
NOTIFICACIÓN RESOLUCIÓN	A la persona interesada		A la persona interesada + Ayuntamiento
OTROS	Levantar suspensión procedimiento de licencia y proseguir con su tramitación		
Obligaciones de la persona o entidad promotora:			
- Inscripción en el Registro de la Propiedad de la calificación rústica obtenida. - Abono del canon en el plazo máximo de 3 meses desde la notificación de la resolución. - Iniciar obras en un plazo no superior a 2 años desde la notificación de la resolución.			

Cuadro nº 7. Esquema de trámites del procedimiento de autorización de usos sujetos a calificación rústica y licencia urbanística municipal.

6.2. USOS SUJETOS A CALIFICACIÓN RÚSTICA Y COMUNICACIÓN PREVIA MUNICIPAL.

1. La obtención de la calificación rústica es un **requisito indispensable previo** a la licencia o comunicación municipal procedente (artículos 69.2 LOTUS y 81.2 RGLOTUS).

No obstante, a la vista de las actuaciones sujetas a comunicación previa de obras, instalación y construcción (artículos 162 LOTUS y 202 RGLOTUS) y comunicación previa de uso y actividad (artículos 163 LOTUS y 203 RGLOTUS), los supuestos sujetos a calificación rústica y comunicación serán realmente escasos.

2. En todo caso, se impone la **tramitación del procedimiento de calificación rústica con carácter previo a la presentación de la comunicación previa**. A tales efectos, deberá adjuntarse a la comunicación previa copia de la calificación rústica tal y como se desprende de las siguientes previsiones:

- Cuando la actuación esté sujeta a **autorizaciones**, comunicaciones o declaraciones responsables de otras Administraciones Públicas **ajenas a la Administración Local**, deberá presentarse documentación que acredite que han sido comunicadas o **las correspondientes resoluciones administrativas de autorización** (artículos 164.4 LOTUS y 204.4 RGLOTUS).
- Con la comunicación previa para el ejercicio de actividades debe aportarse, entre otra documentación, *«Copia de las autorizaciones, notificaciones o informes de carácter ambiental de las que se deba disponer para poder ejercer la actividad en cada caso»* (artículo 164.10.d) LOTUS). El RGLOTUS prevé, en su caso, que la comunicación previa para el ejercicio de obras o para el ejercicio de actividades deberá ir acompañada, entre otras, de copia de las autorizaciones, comunicaciones o declaraciones responsables de otras Administraciones Públicas ajenas a la Administración Local, así como, en particular para el ejercicio de actividades, de los informes de carácter ambiental de los que se deba disponer para poder ejercer la actividad en cada caso (artículo 204.10.c) y 11.d) RGLOTUS).

Debe recordarse que los artículos 69.1 LOTUS y 81.1 RGLOTUS no atribuyen naturaleza autorizatoria a la calificación rústica.

- En **supuestos sujetos a evaluación de impacto ambiental** para el desarrollo de una actividad, la comunicación previa no podrá presentarse ante el Ayuntamiento hasta haber llevado a cabo dicha evaluación y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite (artículos 164.10.d) LOTUS y 204.11.d) RGLOTUS). En tales casos, la sucesión de procedimientos sería la siguiente:
 - En primer lugar, el procedimiento ambiental.
 - En segundo lugar, la calificación rústica a cuya solicitud se adjuntaría el informe de impacto ambiental simplificado o abreviado.
 - Y, finalmente, la presentación de la comunicación previa, a la que se adjuntaría tanto el informe ambiental como la calificación rústica.

6.3. USOS SUJETOS A CALIFICACIÓN RÚSTICA Y DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

Según el régimen competencial para el otorgamiento de la calificación rústica previsto por los artículos 69 LOTUS y 81 RGLOTUS, en las actuaciones sujetas a evaluación de impacto ambiental ordinaria autonómica la competencia recae siempre en la Junta de Extremadura.

La Circular de 20 de noviembre de 2020 que la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio dirigió a los Ayuntamientos (http://sitex.gobex.es/SITEX/files/interpretacionnormativa/Calificacion_CircularAyuntamientos.pdf) señala expresamente que, en los supuestos de actuaciones sujetas a calificación rústica y a evaluación de impacto ambiental ordinaria, «no es objeto de procedimiento en esta Dirección General, y deberá dirigirse, por tanto, a la Dirección General de Sostenibilidad».

En tales casos debe seguirse el procedimiento especial previsto en el artículo 71.3 Ley 16/2015 (ambiental de Extremadura), conforme al cual:

1. El promotor elaborará el proyecto en el que se incluirá el **estudio de impacto ambiental** y lo presentará ante el órgano sustantivo junto con la documentación exigida legalmente para la tramitación de la correspondiente autorización sustantiva (autorización sectorial, licencia urbanística, etc.). Corresponde al órgano sustantivo, a su vez, la remisión al órgano autonómico competente en materia de medioambiente.

El **estudio de impacto ambiental** se presentará ante el órgano ambiental para aquellos proyectos en los que no exista órgano sustantivo, o siéndolo la Administración local, la actividad esté sometida a autorización ambiental integrada o unificada (artículo 65 Ley 16/2015, ambiental de Extremadura).

2. Durante la sustanciación del procedimiento ambiental, la **Dirección General con competencias en materia de medioambiente** recabará de la **Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio** o, en su caso del municipio en cuyo territorio pretenda ubicarse la instalación o actividad, un informe urbanístico.

3. El informe debe venir referido a la **no prohibición de usos** y a los **condicionantes urbanísticos** que la instalación deba cumplir en la concreta ubicación de que se trate.

Dicho informe comprenderá, en su caso, el informe favorable a la reducción de superficie mínima exigible a efectos urbanísticos (artículo 84 RGLOTUS).

4. El informe deberá emitirse en el plazo de **quince días**, entendiéndose **favorable** de no ser emitido en dicho plazo. El contenido de dicho informe se incorporará al condicionado de la declaración de impacto ambiental.

7. CONTENIDO.

El contenido preceptivo al que debe ajustarse la calificación rústica viene determinado por los artículos 69.8 LOTUS y 81.9 RGLOTUS:

- a) Las **características específicas** y **condiciones de materialización** de las edificaciones, construcciones e instalaciones precisas.

A través de la calificación rústica se establecen las condiciones para la materialización de las edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la implantación de un uso permitido o autorizable en suelo rústico (artículos 69.1 LOTUS y 81.1 RGLOTUS).

- b) El **importe del canon** a satisfacer, que será provisional hasta que se finalice la obra y será definitivo con la liquidación de las mismas.

- c) Las condiciones y características de las **medidas medioambientales** exigibles para preservar los valores naturales del ámbito de implantación, su entorno y paisaje.

- d) El conjunto de **deberes** que, vinculados a la calificación rústica, sustancien los requisitos impuestos por las Administraciones titulares de competencias afectadas.

- e) El **periodo de vigencia**.

Además del período de vigencia, en la resolución de calificación rústica debe hacerse constar, como condición resolutoria expresa, que la misma cesará de producir efectos si, transcurridos **dos años** desde la fecha de su notificación, no se hubieren iniciado las obras para las que se hubiera concedido (artículo 82.9 RGLOTUS).

- f) Relación de **todas las edificaciones, construcciones e instalaciones** que se ejecuten para la implantación y desarrollo de usos y actividades en suelo rústico, que deben comprender la totalidad de los servicios que demanden.

- g) **Representación gráfica georreferenciada** de la envolvente poligonal de todos los elementos significativos a materializar sobre el terreno, y del área de suelo vinculada a la calificación.

8. VIGENCIA, EFICACIA Y CADUCIDAD.

8.1. VIGENCIA Y EFICACIA.

Uno de los rasgos característicos de la calificación rústica es su **naturaleza temporal**, sujeta a un plazo prorrogable. Esta característica resulta plenamente congruente con las propias del suelo rústico ya que se trata de un suelo no apto por su naturaleza para acoger determinados usos y actividades. Precisamente por ello, la naturaleza temporal de la calificación impide el **fraude de ley** que supondría que la edificación, construcción o instalación autorizada pudiera llegar a consolidarse y perpetuarse indefinidamente, encubriendo así de forma ilícita una suerte de **reclasificación puntual de suelo** (STS de 10 de mayo de 2012 – ECLI:ES:TS:2012:3238).

El **régimen legal** referido a la vigencia y eficacia de la calificación rústica puede sintetizarse en los siguientes apartados:

1. La calificación rústica tiene un periodo de **eficacia temporal limitado y renovable**. Dicho periodo temporal en ningún caso será inferior al **periodo de amortización de las inversiones** precisas para materializar los actos sujetos a calificación (artículos 69.5 LOTUS y 81.5 RGLOTUS).

2. En la resolución por la que se acuerde otorgar la calificación rústica **se fijará el periodo de vigencia** de la misma que **no podrá ser superior** a la prevista en la siguiente tabla (artículo 81.5 RGLOTUS):

TIPO DE ELEMENTO	PERÍODO DE AÑOS
Obra civil	
Obra civil general	100
Pavimentos	34
Infraestructuras y obras mineras	30
Centrales	
Centrales hidráulicas	100
Centrales nucleares	60
Centrales de carbón	50
Centrales renovables	30
Otras centrales	40
Edificios	
Edificios industriales	68
Terrenos dedicados exclusivamente a escombreras	50
Almacenes y depósitos (gaseosos, líquidos y sólidos)	30
Edificios comerciales, administrativos, de servicios y residencial autónomo	100
Instalaciones	
Subestaciones. Redes de transportes y distribución de energía	40
Resto instalaciones	20

Cuadro nº 8. Período de vigencia de las calificaciones rústicas.

3. La calificación rústica **se consume por la ejecución de las obras** de edificación, construcción e instalación que ampara si bien **sus efectos se extienden en el tiempo** hasta la finalización del plazo que se fije en la resolución de otorgamiento o renovación (artículo 81.5 RGLOTUS).

Transcurrido el plazo fijado en la calificación sin haberse renovado, debe entenderse que **la actividad ha finalizado**. En tal caso, el Ayuntamiento debe dictar una orden de ejecución ordenando **la restauración de los terrenos y de su entorno inmediato** (artículo 77.1.d) RGLOTUS).

4. El acto administrativo por el que se acuerde el otorgamiento de calificación rústica cesará de producir efectos si, transcurridos **dos años** desde la fecha de su notificación, **no se hubieren iniciado las obras** para las que se hubiera concedido. En la resolución deberá dejarse constancia de dicho plazo sujetando su eficacia a condición resolutoria expresa (artículo 82.9 RGLOTUS).

5. Las calificaciones rústicas implícitas contenidas en el **Plan Especial Territorial de ordenación de nuevos asentamientos en suelo rústico** (artículo 37.3 RGLOTUS) o **Urbanístico de asentamiento irregular** (artículo 62.3 RGLOTUS) cesarán de producir efectos cuando transcurra el plazo previsto para la ejecución de las actuaciones contempladas en dichos Planes sin que se hayan llevado a cabo que, en caso de regularización de asentamientos, se establece en seis años prorrogables por otros tres. Esta pérdida de efectos se declarará por resolución expresa del órgano que haya aprobado el Plan Especial, previa audiencia de las personas interesadas y se comunicará a las personas interesadas, al Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Registro de la Propiedad.

6. Respecto de la **vigencia de las calificaciones urbanísticas otorgadas al amparo de la LSOTEX**, la **Disposición transitoria única RGLOTUS** establece el siguiente régimen:

- Tendrán la duración que se hubiere establecido en la resolución por la que se otorgaron, **pudiéndose renovar a su finalización**.
- En el caso de que la resolución de calificación no hubiera fijado ningún plazo, se entenderán otorgadas por el tiempo de duración máximo previsto en el artículo 81 RGLOTUS, **contado a partir de la entrada en vigor de dicho reglamento** (28 de enero de 2022, conforme a su Disposición final segunda).

7. Las calificaciones rústicas otorgadas por los municipios en el ejercicio de sus competencias, deberán ser comunicadas a la Junta de Extremadura para su inclusión en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. **Los municipios están obligados a mantener actualizada la información sobre las condiciones y vigencia de las calificaciones otorgadas** (artículo 69.9.e) LOTUS).

8.2. CADUCIDAD.

1. De modo automático, la caducidad de la autorización municipal vinculada conllevará la caducidad de la calificación rústica (artículo 69.5 LOTUS y artículos 81.5 y 82.8 RGLOTUS).

La vigencia de la calificación rústica se halla ineludiblemente anudada a la de la licencia urbanística municipal o, en su caso, comunicación previa, determinando la caducidad de estas la automática caducidad de aquella. En este sentido debe tenerse presente que los artículos 157 LOTUS y 197 RGLOTUS, para las licencias, y artículos 165 LOTUS y 205 RGLOTUS, para las comunicaciones previas, tan sólo prevén como **causa de caducidad de las licencias y comunicaciones previas** el agotamiento de los plazos legales o de sus prórrogas ya que, a diferencia de la LSOTEX, ya no constituye un supuesto de caducidad de la licencia el incumplimiento de las condiciones de la calificación, el de las impuestas en la propia licencia o el de cualquier otra determinación sustantiva de la ordenación territorial y urbanística (artículo 29.3 LSOTEX).

Este supuesto de caducidad automática *ex lege* de la calificación rústica no se alinea con la jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída en materia de caducidad que niega que ésta pueda operar de modo automático, requiriéndose en todo caso un acto declarativo expreso previa audiencia del interesado y siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente.

En cualquier caso, tanto la caducidad de la licencia como de la comunicación previa será declarada previa audiencia a la persona interesada (artículos 157.4 y 165 LOTUS y artículos 197.4 y 205 RGLOTUS).

2. Asimismo, la **falta de abono del canon** en los tres meses siguientes a la notificación del otorgamiento de la calificación rústica determina la caducidad de esta (artículo 82.6 RGLOTUS). En tal caso, se entiende ineludible la tramitación de un procedimiento previo con audiencia de la persona o entidad promotora.

CAPÍTULO 7

LA PARCELA MÍNIMA

- 1. REGLA GENERAL.**
- 2. SUPUESTOS ESPECIALES.**
 - 2.1.** APLICACIÓN DE LA PARCELA PREEXISTENTE.
 - 2.2.** REDUCCIÓN DE LA PARCELA MÍNIMA.
- 3. VINCULACIÓN.**

CAPÍTULO 7. LA PARCELA MÍNIMA

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS

Artículo 70. Requisitos de la calificación rústica.

3. La superficie mínima de suelo que sirva de soporte físico a las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta será de 1,5 hectáreas, pudiendo vincularse fincas completas o parte de ellas. Solo los planes territoriales podrán establecer un valor para este mínimo absoluto. Tanto el planeamiento territorial como el urbanístico podrán establecer valores superiores a 1,5 hectáreas.

En el caso de rehabilitación de edificaciones, construcciones o instalaciones tradicionales con antigüedad no inferior a 30 años en el momento de entrada en vigor de esta (la) ley, situadas en parcelas inferiores a 1,5 hectáreas, se considera bastante la parcela preexistente siempre que no haya sido dividida en los 5 años inmediatamente anteriores.

En los casos de ampliación, renovación o mejora de actividades agroindustriales y agropecuarias, así como las actividades destinadas a economía verde y circular que deban tener su implantación en suelo rústico, situadas en parcelas inferiores a 1,5 hectáreas, se considera capaz la parcela preexistente, siempre que no haya sido dividida en los 5 años inmediatamente anteriores. Este tipo de instalaciones podrán contar con ocupaciones superiores a las genéricamente permitidas siempre que se justifique debidamente.

En los usos dotacionales, productivos, agropecuario y terciarios y los destinados a alojamientos turísticos o estaciones de servicio, en la resolución por la que se acuerde el otorgamiento de la calificación rústica y a instancias del interesado, podrá disminuirse la superficie mínima exigible, aunque ello suponga unos parámetros de ocupación o densidad superior a los establecidos en los indicadores de sostenibilidad territorial. Será condición imprescindible para acceder a la disminución, la conformidad de la iniciativa sujeta a calificación con la normativa urbanística aplicable.

En el procedimiento de calificación rústica de competencia municipal, una vez instruido el mismo e inmediatamente antes de la resolución, el municipio formulará solicitud de informe favorable a la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, acompañada de un informe acreditativo del cumplimiento de la normativa urbanística aplicable.

En el procedimiento de calificación rústica de competencia autonómica, la resolución que ponga fin al mismo, deberá pronunciarse, previo informe del órgano autonómico competente, sobre la disminución de la parcela mínima exigible.

4. La superficie de suelo requerida para la calificación rústica quedará vinculada legalmente a las edificaciones, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. Mientras la calificación rústica permanezca vigente, la unidad integrada por esos terrenos no podrá ser objeto de división.

RGLOTUS

Artículo 83. Requisitos de la calificación rústica.

3. La superficie mínima de suelo que sirva de soporte físico a las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta será de 1,5 hectáreas, pudiendo vincularse fincas completas o parte de ellas. Sólo los planes territoriales podrán establecer un valor inferior para este mínimo absoluto.

En los casos de ampliación, renovación o mejora de actividades agroindustriales, así como las actividades destinadas a economía verde y circular que deban tener su implantación en suelo rústico, situadas en parcelas inferiores a 1,5 hectáreas, se considera capaz la parcela preexistente, siempre que no haya sido dividida en los 5 años inmediatamente anteriores. Este tipo de instalaciones podrán contar con ocupaciones superiores a las genéricamente permitidas siempre que se justifique debidamente.

Véase artículo 84. Reducción de la superficie mínima exigible.

Artículo 84. Reducción de la superficie mínima exigible.

Para los usos dotacionales, productivos, agropecuario y terciarios destinados a alojamientos turísticos o estaciones de servicio, en la resolución por la que se acuerde el otorgamiento de la calificación rústica, previo informe favorable de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, podrá disminuirse la superficie mínima exigible, aunque ello suponga unos parámetros de ocupación o densidad superior a los establecidos en los indicadores de sostenibilidad territorial. Será condición imprescindible, para acceder a la disminución de superficie necesaria, la conformidad de la iniciativa sujeta a calificación con la normativa urbanística aplicable, con la única salvedad de los parámetros de ocupación o densidad, antes mencionados. Así mismo deberán justificarse por parte del promotor, en la solicitud, las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima.

En los procedimientos de competencia municipal, el órgano competente para resolver la calificación rústica, una vez instruido el procedimiento, inmediatamente antes de la resolución y a instancias del interesado, formulará la solicitud del informe a que se refiere el párrafo anterior dirigido a la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, acompañada de un informe acreditativo del cumplimiento de normativa urbanística y copia del acuerdo plenario, en el que se manifieste la conformidad municipal con la exención del cumplimiento de la exigencia de parcela mínima.

En las calificaciones rústicas producidas por la formulación de declaración de impacto ambiental en los términos previstos en el artículo 71.3 de la Ley 16/2015 de 23 de abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el informe favorable a la reducción de superficie mínima exigible se comprenderá dentro del informe urbanístico a que se refiere dicho artículo.

En los actos promovidos por las administraciones públicas, que lleven implícita la calificación rústica del suelo al que afecten, el acuerdo de reducción de la superficie mínima también se entenderá implícito en el acto sin necesidad de informe favorable.

En los procedimientos de calificación rústica instruidos por la Comunidad Autónoma, el informe favorable se entenderá implícito en el pronunciamiento que a tales efectos se realice en la resolución de la Dirección General con competencias en materia de urbanismo por la que se otorgue la calificación.

La utilización racional del recurso natural suelo conforme al interés general y de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible justifica la existencia de diferentes **límites y requisitos legales** dirigidos a su ordenación y preservación- véase Capítulos 2. «*Régimen general de derechos y deberes en suelo rústico*», 3. «*Limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico*» y 4. «*Reglas aplicables a las construcciones en suelo rústico*»-. Entre estos límites se encuentra el establecimiento de un régimen de parcelas mínimas que, en relación con el suelo rústico, supone la fijación de un **estándar mínimo de protección** que contribuye, en última instancia, a la consecución de los fines específicos de esta clase de suelo.

La cuestión relativa a la parcela mínima urbanística, esto es, la superficie mínima que debe reunir un terreno rústico para ser susceptible de edificación, representa uno de los aspectos fundamentales a la hora de resolver los procedimientos de autorización de edificaciones, construcciones e instalaciones en suelo rústico. Su aplicación suele generar bastante incertidumbre debido a la existencia de **diferentes normas que regulan diferentes parcelas mínimas para un mismo terreno dependiendo de la finalidad a la que se destine**. Así, junto a la parcela mínima prevista por la normativa urbanística, coexisten otras técnicas como la **unidad mínima de cultivo** o la **unidad mínima forestal** cuya regulación, respondiendo a otros fines, como los agrarios o forestales, ha determinado la disposición de un régimen de parcelas mínimas cuyas superficies no suelen ser coincidentes.

Por ello, el establecimiento de un régimen de superficies mínimas de las fincas rústicas que sirva de referente tanto para su explotación natural como para su disposición y construcción, representa una cuestión que remite a la **naturaleza estatutaria del derecho de propiedad** que, en materia de propiedad agraria, debe conectarse necesariamente con la función social que debe cumplir la misma y que debe dirigirse, fundamentalmente, a asegurar un desarrollo sostenible del medio rural mediante el empleo y uso racional de las fincas rústicas, incluyendo la protección del paisaje agrícola tradicional y la protección del medio ambiente. En este sentido, la función social de la propiedad agraria habilita al legislador y a la Administración para que impongan deberes y límites a la propiedad rural de acuerdo con el concepto de desarrollo sostenible adecuado a la misma.

Ante este escenario, desde la perspectiva urbanística, el establecimiento de un régimen de parcelas mínimas para poder construir sobre suelo rústico **responde básicamente a la finalidad de evitar en la medida de lo posible la formación de nuevos núcleos de población** que puedan suponer cargas adicionales para los Ayuntamientos en el futuro, remitiéndose su fijación tradicionalmente al planeamiento urbanístico al considerarse este el ámbito de ordenación más adecuado para ello. No en vano, la fijación de diferentes magnitudes de parcela dependerá en muchos casos de circunstancias tan dispares como las características ambientales, orográficas, agrarias, socioeconómicas, etc., del término municipal en cuestión.

No obstante, ello no impide que, desde otros ámbitos de ordenación superiores, pueda establecerse un régimen de parcelas mínimas que juegue a modo de **mínimo común denominador para un determinado territorio**, ya se trate de términos municipales, comarcas, provincias o la propia Comunidad Autónoma. Es lo que sucede en el caso de Extremadura ya que la LOTUS, haciendo uso de la habilitación prevista por el artículo 13.1 RDL 7/2015 para regular las condiciones exigibles a la edificación y construcción en suelo rural para usos específicos (los considerados permitidos y autorizables en la vigente legislación autonómica), ha previsto una **superficie mínima de 1,5 hectáreas aplicable con carácter general a toda la Comunidad Autónoma** si bien faculta, al mismo tiempo, al planeamiento territorial y urbanístico para fijar una parcela distinta que, en el caso de los Planes Territoriales, puede llegar a ser incluso inferior.

En cualquier caso, la fijación *ex lege* de esta parcela mínima **no se realiza con carácter absoluto y rígido** al existir **diferentes excepciones** que modulan el régimen legal. Así,

- por un lado, se permite que su fijación se remita al planeamiento de ordenación territorial y urbanística, aunque con diferente intensidad al quedar reservada en exclusiva a los Planes Territoriales la habilitación para establecer una superficie inferior a 1,5 hectáreas. Mayor flexibilidad legal se aprecia en cuanto a la posibilidad de fijar superficies superiores ya que tal opción podrá venir recogida tanto en el planeamiento territorial como en el urbanístico.
- El segundo grupo de excepciones legales a la aplicación de la parcela mínima urbanística fijada por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña lo representan diferentes **supuestos especiales** en los que, o bien se aplica la parcela preexistente, o bien se permite su reducción.

En el caso de aplicación de la **parcela preexistente**, la excepción a la regla general viene impuesta directamente por la norma en función de las especiales características que presentan determinados usos que pretende fomentar (rehabilitaciones, actividades vinculadas a la economía verde y circular o actividades agroindustriales y agropecuarias).

A diferencia de estos, en los casos de **reducción de la parcela mínima** se precisa la emisión de un informe favorable por parte de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Como novedad importante respecto de la LSOTEX, además de la emisión expresa de dicho informe, el RGLOTUS contempla determinados supuestos de emisión **«implícita»** del mismo. No obstante, a partir de la reforma de la LOTUS operada por la Ley 5/2022 (medidas de mejora) se impone con carácter general la emisión expresa del referido informe en todos los casos, quedando así desplazada la regulación reglamentaria.

La decisión sobre la reducción de la parcela mínima representa el ejercicio por la Administración de una **competencia de naturaleza discrecional**, lo que no debe entenderse como sinónimo de libre o arbitraria. Precisamente por ello, la norma se

preocupa por establecer ciertas **cautelos o requisitos** para que pueda informarse favorablemente la reducción: conformidad con la normativa urbanística (salvo parámetros de ocupación o densidad), concurrencia de motivos específicos que impidan o dificulten especialmente que pueda ampliarse la superficie disponible o conformidad municipal con la reducción.

Finalmente, otra cuestión de importancia capital al tratar de parcelas mínimas viene representada por la necesidad de **coordinación del Registro de la Propiedad con el régimen legal urbanístico**, aspiración constante desde la Ley del Suelo de 1956. Resulta habitual que la normativa urbanística recabe la colaboración del Registro de la Propiedad a la hora de dar publicidad a las vicisitudes urbanísticas más relevantes que puedan afectar a las fincas dotando así de la necesaria seguridad jurídica al tráfico inmobiliario, sobre todo cuando de ello pudieran derivarse perjuicios para los terceros adquirentes de buena fe.

Junto a esta cautela elemental, la inscripción registral de determinados actos urbanísticos también puede dirigirse a otras finalidades complementarias, pero directamente relacionadas con las funciones registrales. Es lo que sucede con la **vinculación que se produce entre la calificación rústica y el terreno al que afecta** ya que se produce una afectación especial entre el uso autorizado y el suelo. Tal vinculación, además de ser requisito de necesaria acreditación para el otorgamiento de la pertinente autorización municipal, es la que impide que la superficie de suelo afectada **pueda ser objeto de división o fraccionamiento** en tanto permanezca vigente aquella.

1. REGLA GENERAL.

Con carácter general, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña dispone que la calificación rústica debe cumplir con el siguiente requisito (artículos 70.3 LOTUS y 83.3 RGLOTUS):

*«La superficie mínima de suelo que sirva de soporte físico a las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta será de **1,5 hectáreas**, pudiendo vincularse fincas completas o parte de ellas. Solo los planes territoriales podrán establecer un valor para este mínimo absoluto. Tanto el planeamiento territorial como el urbanístico podrán establecer valores superiores a 1,5 hectáreas».*

En desarrollo (y aclaración) de esta previsión y en relación a la posibilidad de que el planeamiento territorial establezca un valor para este mínimo absoluto, el artículo 83.3 RGLOTUS señala, *«Sólo los planes territoriales podrán establecer un valor **inferior** para este mínimo absoluto».*

Los factores que delimitan el requisito de superficie mínima previsto por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña son los siguientes (artículos 70.3 LOTUS y 83.3 RGLOTUS):

1. Requisito de la calificación rústica: el cumplimiento de la parcela mínima constituye un requisito de la calificación rústica (artículos 70.1 LOTUS y 83.1 RGLOTUS) por lo que resulta aplicable a los usos sujetos a su obtención, esto es, los considerados **permitidos y autorizables** (artículos 68.3 LOTUS y 80.3 RGLOTUS).

Los usos vinculados no se sujetan a calificación rústica por lo que no les resultaría aplicable la parcela mínima de 1,5 hectáreas al no preverse así expresamente por la norma que guarda silencio sobre la parcela a la que deben ajustarse este tipo de usos (unidad mínima de cultivo, unidad mínima forestal, etc.).

2. Nueva planta: las edificaciones, construcciones e instalaciones deben tener la consideración legal de **nueva planta** para que les resulte aplicable la parcela mínima urbanística de 1,5 hectáreas.

3. Superficie mínima: la superficie mínima de suelo se establece en **1,5 hectáreas**, si bien se puntualiza que:

- A fin de disponer de una superficie suficiente, podrá vincularse **la totalidad o sólo parte de las fincas rústicas**.

En este sentido, se echa en falta alguna previsión similar respecto de las **fincas funcionales por unidad de destino**, es decir, fincas no colindantes que, sin embargo, constituyen una única unidad registral por su vinculación con la misma actividad.

- Se habilita al planeamiento territorial y urbanístico para establecer una **superficie diferente al mínimo legal** según el siguiente régimen:
 - **Parcela inferior a 1,5 hectáreas:** sólo los Planes Territoriales podrán establecer una superficie inferior al mínimo legal.
 - **Parcela superior a 1,5 hectáreas:** tanto el planeamiento territorial como el urbanístico podrán establecer una superficie superior al mínimo legal.
- En relación con los **planeamientos urbanísticos no adaptados** a la nueva norma, ha de tenerse en cuenta el régimen transitorio previsto por la Disposición transitoria segunda 2.f) LOTUS en cuya virtud *«Se considerará como superficie mínima necesaria para otorgar la calificación rústica, la prevista en el planeamiento urbanístico, siempre que no sea inferior al mínimo establecido por el artículo 70.3 de esta ley, o al que en su desarrollo pudiera prever el planeamiento territorial. Los supuestos especiales establecidos en el artículo 70.3 se aplicarán en sus propios términos»*.

En relación con la **interacción de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística respecto del requisito de parcela mínima**, véase apartado 1.3. *«El suelo rústico en los instrumentos de ordenación»*, epígrafe 1. *«Concepto»* del Capítulo 1. *«El suelo rústico. Concepto, categorías y zonas de afección»*, si bien cabría destacar las siguientes previsiones establecidas en la normativa extremeña:

- El establecimiento, en su caso, de la superficie mínima de suelo que sirva de soporte físico a las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta según lo establecido en el artículo 83.3 RGLOTUS se configura como determinación de carácter urbanístico del **Plan Territorial** (artículo 27.3.c) RGLOTUS) por lo que **prevalecerá**, en todo caso, sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico y será de **directa aplicación** desde la entrada en vigor del Plan Territorial (artículos 23.3 LOTUS y 27.3 RGLOTUS).
- En cuanto instrumento de ordenación pormenorizada del suelo rústico, las determinaciones de los **Planes de Suelo Rústico** se impondrán (sustituyendo, añade el RGLOTUS) a las que contengan los instrumentos de ordenación urbanística en vigor en los municipios que hayan asumido, mediante solicitud de redacción o acuerdo plenario, la eficacia del Plan de Suelo Rústico en su término municipal (artículos 30.1 LOTUS y 35.1 RGLOTUS).
- Respecto de los municipios con **planes e instrumentos de ordenación urbanística vigentes en el momento de entrada en vigor de la LOTUS o aprobados definitivamente en el plazo de cuatro años desde aquella**, se considerará como superficie mínima necesaria para otorgar la calificación rústica la prevista en el planeamiento urbanístico, siempre que no sea inferior al mínimo establecido por el artículo 70.3 LOTUS o al que en su desarrollo pudiera prever el planeamiento territorial (Disposiciones transitorias segunda y cuarta LOTUS).
- Respecto de los **municipios sin planeamiento**, se aplicarán cuantas determinaciones se contienen en la LOTUS y cuantas otras impongan la legislación sectorial (Disposición adicional duodécima LOTUS).
A tales efectos, debe tenerse en cuenta que las determinaciones de los **Planes de Suelo Rústico serán aplicables en los municipios que carezcan de planeamiento y en aquellos que sólo cuenten con PDSU** y no hayan solicitado su inclusión en el ámbito del Plan, al menos hasta la aprobación de su Plan General Municipal (artículos 30.3 LOTUS y 35.3 RGLOTUS).

Esta regla debe entenderse aplicable a aquellos municipios con PDSU dada la naturaleza de este instrumento respecto de la regulación del suelo rústico.

En definitiva, el régimen general de aplicación de la parcela mínima podría resumirse conforme al siguiente **cuadro**:

		REGLA GENERAL MUNICIPIOS CON PLANEAMIENTO ADAPTADO A LOTUS	MUNICIPIOS SIN PLANEAMIENTO O CON PDSU	MUNICIPIOS CON PLANEAMIENTO VIGENTE NO ADAPTADO A LOTUS
EDIFICACIONES, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES DE NUEVA PLANTA	1º	La que determine el Plan Territorial (inferior o superior a 1,5 hectáreas).		
	2º	En su defecto, la que determine, en su caso, el Plan de Suelo Rústico (superior a 1,5 hectáreas).		
	3º	En su defecto, la que determine el PGM: a) Con Plan Territorial: conforme al mismo. b) Sin Plan Territorial: podría establecer una parcela superior a 1,5 hectáreas.	En su defecto, 1,5 hectáreas	En su defecto, la prevista en el planeamiento urbanístico, siempre que no sea inferior a 1,5 hectáreas o a la superficie que en su desarrollo hubiera previsto el planeamiento territorial.
	4º	En su defecto, 1,5 hectáreas		En su defecto, 1,5 hectáreas

Cuadro nº 9. Régimen de aplicación de la parcela mínima.

2. SUPUESTOS ESPECIALES.

El régimen general se completa legalmente con el establecimiento de algunos **supuestos especiales** que se pueden dividir en dos categorías:

- En la primera de ellas se encuentran aquellos supuestos en los que se considera suficiente la **parcela preexistente** en cuanto revisten cierto interés público desde un punto de vista urbanístico como son los casos de la **rehabilitación** de edificaciones, construcciones e instalaciones tradicionales o que se suponen de interés estratégico para la economía autonómica, como la **agroindustria**, la **actividad agropecuaria** o la **economía verde y circular**. En cualquier caso, todos estos supuestos especiales deben ajustarse a una serie de requisitos que se detallan de forma pormenorizada en la regulación legal y reglamentaria.
- En la segunda categoría se encuentran aquellos supuestos determinados en la LOTUS y en el RGLOTUS en los que se permite la **reducción de la parcela mínima**. Se trata de un supuesto especial que constituye un auténtico régimen excepcional aplicable a determinados **casos singulares** que, o bien revisten cierto interés general (caso de los usos dotacionales o el turístico), o bien se trata de usos íntimamente vinculados a infraestructuras públicas (caso de las estaciones de servicio).

2.1. APLICACIÓN DE LA PARCELA PREEXISTENTE.

ARTÍCULOS 70.3 LOTUS Y 83.3 RGLOTUS

En cuanto a los supuestos de aplicación de la parcela preexistente, el apartado 3 de los artículos 70 LOTUS y 83 RGLOTUS (sin referencia este último a las actividades agropecuarias tras modificación operada por la Ley 5/2022, medidas de mejora, respecto del artículo 70.3 LOTUS), dispone:

«En el caso de rehabilitación de edificaciones, construcciones o instalaciones tradicionales con antigüedad no inferior a 30 años en el momento de entrada en vigor de esta ley, situadas en parcelas inferiores a 1,5 hectáreas, se considera bastante la parcela preexistente siempre que no haya sido dividida en los 5 años inmediatamente anteriores.»

En los casos de ampliación, renovación o mejora de actividades agroindustriales y agropecuarias, así como las actividades destinadas a economía verde y circular que deban tener su implantación en suelo rústico, situadas en parcelas inferiores a 1,5 hectáreas, se considera capaz la parcela preexistente, siempre que no haya sido dividida en los 5 años inmediatamente anteriores. Este tipo de instalaciones podrán contar con ocupaciones superiores a las genéricamente permitidas siempre que se justifique debidamente».

Los factores que delimitan la aplicación de la parcela preexistente prevista por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña son los siguientes:

1. Ámbito objetivo: es un requisito de la calificación rústica (artículos 70.1 LOTUS y 83.1 RGLOTUS) por lo que resulta aplicable a los usos sujetos a su obtención, esto es, los considerados **permitidos y autorizables** (artículos 68.3 LOTUS y 80.3 RGLOTUS) que se encuentren en los supuestos y cumplan los requisitos legalmente establecidos.

2. Supuestos y requisitos:

a) **Rehabilitación** de edificaciones, construcciones o instalaciones. Para la aplicación de la parcela preexistente deben concurrir los siguientes **requisitos**:

- **De las edificaciones, construcciones o instalaciones:** deben ser *«tradicionales»* y contar con una antigüedad mínima de 30 años en la fecha de entrada en vigor de la LOTUS (27 de junio de 2019).
- **De la parcela:** debe contar con una superficie inferior a 1,5 hectáreas y no haberse dividido en los 5 años inmediatamente anteriores.

No aclara la norma si este régimen especial resulta aplicable a aquellos supuestos en los que la parcela preexistente es superior a 1,5 hectáreas, pero inferior a la fijada por el planeamiento territorial o urbanístico.

Aunque, en principio, la extensión de este régimen a tales supuestos podría basarse en una interpretación *a fortiori* del precepto legal, la Disposición transitoria segunda 2.f) LOTUS parece cerrar esta vía cuando cuentan con un planeamiento no adaptado a LOTUS, al disponer que *«Los supuestos especiales establecidos en el artículo 70.3 se aplicarán en sus propios términos»*.

- b) **Ampliación, renovación o mejora** de actividades agroindustriales y agropecuarias así como las actividades destinadas a economía verde y circular que deban tener su implantación en suelo rústico. La aplicación de la parcela preexistente exige la concurrencia de los siguientes **requisitos**:

▪ **De las edificaciones, construcciones o instalaciones:**

- En el caso de **actividades agroindustriales y agropecuarias**, la actuación debe consistir en la **ampliación, renovación o mejora** de las edificaciones, construcciones o instalaciones existentes, lo que excluiría los supuestos de implantación de nueva planta.

En relación con los usos y sus definiciones, véase Capítulo 5. «Usos y actividades en suelo rústico. Régimen de autorización».

- En el caso de **actividades destinadas a economía verde y circular**, una interpretación gramatical del precepto da a entender la inexistencia de limitaciones basadas en la naturaleza de la actuación a desarrollar. Por tanto, podría concluirse que el supuesto comprende tanto la ampliación, renovación o mejora de las edificaciones, construcciones o instalaciones preexistentes, como su implantación de nueva planta.

El RGLOTUS delimita los siguientes **usos vinculados a la economía verde y circular** que deben tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características (artículo 79.4.d):

1. Gestión forestal y obtención, tratamiento y primera transformación de biomasa.
2. Plantas de tratamiento de biorresiduos-lombricultura.
3. Utilización de las cenizas volantes y lodos de depuradoras.
4. Instalaciones de tratamiento y revalorización de purines y estiércol.
5. Gestión de residuos procedentes de explotaciones agropecuarias y balsas de evaporación.
6. Gestión de residuos sólidos urbanos y aguas residuales urbanas.
7. Gestión de residuos procedentes de demolición y construcción.

- **De la parcela:** debe contar con una superficie inferior a 1,5 hectáreas y no haberse dividido en los 5 años inmediatamente anteriores.

Tampoco aclara la norma si este régimen especial resulta aplicable a aquellos supuestos en los que la parcela preexistente es superior a 1,5 hectáreas, pero inferior a la determinada por el planeamiento territorial o urbanístico. En este sentido, cabría la interpretación dada en la nota anterior del apartado a).

Como **facultad** vinculada a este régimen especial, se permite de forma excepcional que las edificaciones, construcciones e instalaciones puedan contar con **ocupaciones superiores** a las genéricamente permitidas siempre que se justifique debidamente.

3. Aplicación: se establece *ex lege* una parcela mínima (la preexistente), razón por la cual debe entenderse que la misma **prevalece sobre la prevista por el planeamiento urbanístico o territorial** en aplicación del principio de jerarquía normativa.

2.2. REDUCCIÓN DE LA PARCELA MÍNIMA.

ARTÍCULOS 70.3 LOTUS Y 84 RGLOTUS

En cuanto a los supuestos de reducción de la parcela mínima o, en los términos empleados por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña, de la superficie mínima exigible, el apartado 3 del artículo 70 LOTUS dispone:

«En los usos dotacionales, productivos, agropecuario y terciarios y los destinados a alojamientos turísticos o estaciones de servicio, en la resolución por la que se acuerde el otorgamiento de la calificación rústica y a instancias del interesado, podrá disminuirse la superficie mínima exigible, aunque ello suponga unos parámetros de ocupación o densidad superior a los establecidos en los indicadores de sostenibilidad territorial. Será condición imprescindible para acceder a la disminución, la conformidad de la iniciativa sujeta a calificación con la normativa urbanística aplicable.

En el procedimiento de calificación rústica de competencia municipal, una vez instruido el mismo e inmediatamente antes de la resolución, el municipio formulará solicitud de informe favorable a la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, acompañada de un informe acreditativo del cumplimiento de la normativa urbanística aplicable.

En el procedimiento de calificación rústica de competencia autonómica, la resolución que ponga fin al mismo, deberá pronunciarse, previo informe del órgano autonómico competente, sobre la disminución de la parcela mínima exigible».

La reforma de la LOTUS mediante la Ley 5/2022 (medidas de mejora) ha pormenorizado el régimen jurídico de este supuesto introduciendo diferentes previsiones para su aplicación que, a grandes rasgos, ya venían recogidas en el artículo 84 RGLOTUS si bien es cierto que ahora se dota a estas de la correspondiente cobertura legal.

Los factores que delimitan este supuesto especial son los siguientes:

1. Ámbito objetivo: es un requisito de la calificación rústica (artículos 70.1 LOTUS y 83.1 RGLOTUS) por lo que los supuestos a los que resulta aplicable la reducción deben ser los usos sujetos a su obtención, esto es, los considerados **permitidos y autorizables** (artículos 68.3 LOTUS y 80.3 RGLOTUS).

2. Supuestos: podrá aplicarse en los siguientes supuestos:

- usos dotacionales,
- usos productivos,
- uso agropecuario,
- usos terciarios,
- usos destinados a alojamientos turísticos o estaciones de servicio.

No debe pasar inadvertida la **ampliación de supuestos relacionados con el uso terciario** que pueden beneficiarse de la reducción de parcela mínima a la vista de la reforma del artículo 70.3 introducida por la Ley 5/2022 (medidas de mejora). En la redacción anterior a la reforma, la reducción se aplicaba a usos «terciarios destinados a alojamientos turísticos o estaciones de servicio», lo que limitaba los supuestos del uso terciario a estas dos actuaciones. Sin embargo, la redacción tras la reforma aplica la reducción a usos «terciarios y los destinados a alojamientos turísticos o estaciones de servicio», con lo que (salvo errata) **cualquier uso terciario podrá beneficiarse del régimen especial de reducción de parcela mínima**.

En relación con los usos y sus definiciones, véase Capítulo 5. «Usos y actividades en suelo rústico. Régimen de autorización».

3. Requisitos:

- **Conformidad** de la actuación **a la normativa urbanística aplicable**, con la única salvedad de los parámetros de ocupación o densidad ya que podrán ser superiores a los establecidos en los indicadores de sostenibilidad territorial.
- **Justificación** por parte del promotor, en la solicitud, de las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima.
- **Acuerdo plenario** de conformidad municipal con la exención del cumplimiento de la exigencia de parcela mínima.

Aunque este acuerdo plenario sólo se prevé en la norma de forma expresa para los supuestos de calificaciones rústicas de competencia municipal, una interpretación acorde con el respeto a la garantía constitucional de la autonomía local exigiría que dicho acuerdo también fuese necesario en los supuestos de calificación rústica de competencia autonómica y en los de calificación rústica a través de la formulación de la declaración de impacto ambiental.

4. Competencia: dado que la reducción de la parcela mínima debe acordarse en la **resolución** por la que se acuerde el otorgamiento de la calificación rústica, la **competencia** corresponderá al órgano autonómico o municipal competente para dictar dicho acto administrativo.

Como **requisito imprescindible** para acceder a tal reducción se prevé la emisión de un **informe de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio**.

Debe entenderse aplicable el artículo 5.2.o) del Decreto 50/2016 (atribuciones de los órganos urbanísticos) que atribuye a la persona titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio Informar las solicitudes de calificación urbanística en orden a disminuir la superficie mínima requerida para la autorización de construcciones e instalaciones no destinadas a vivienda familiar.

La emisión de este informe preceptivo debe ajustarse al siguiente régimen:

- En el caso de **procedimientos de calificación rústica de competencia municipal**, una vez instruido el mismo, inmediatamente antes de la resolución y a instancias del interesado (justificando en dicha solicitud las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima), el municipio formulará **solicitud de informe favorable** a la

Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, acompañada de un informe acreditativo del cumplimiento de la normativa urbanística aplicable y copia del correspondiente acuerdo plenario de conformidad con la exención. Obtenido el informe favorable, la reducción se acuerda a través del dictado de la resolución de otorgamiento de la calificación rústica.

La referencia expresa que realiza la LOTUS al sentido «favorable» del informe indicaría que se trata de un informe vinculante para el Ayuntamiento.

- En el **procedimiento de calificación rústica de competencia autonómica**, la resolución que ponga fin al mismo, deberá pronunciarse, **previo informe** del órgano autonómico competente, sobre la disminución de la parcela mínima exigible.

El primer párrafo del artículo 84 RGLOTUS precisa el régimen legal de este informe al hacer referencia con carácter general a su sentido favorable.

No obstante, se aprecia cierta disonancia entre el régimen del artículo 70.3 LOTUS, tras modificación por la Ley 5/2022 (medidas de mejora), y el del artículo 84 RGLOTUS ya que, mientras el primero prevé la obligación de que la resolución que ponga fin al procedimiento de calificación rústica de competencia autonómica se pronuncie expresamente sobre la disminución de la parcela mínima previo informe recabado al efecto; el precepto reglamentario establece que el informe favorable se entenderá implícito en el pronunciamiento que a tales efectos se realice en la resolución de la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

- En las **calificaciones rústicas producidas por la formulación de declaración de impacto ambiental** en los términos previstos en el artículo 71.3 Ley 16/2015 (ambiental de Extremadura), el informe favorable a la reducción de superficie mínima exigible se comprenderá **dentro del informe urbanístico** a que se refiere dicho artículo.

5. Excepciones:

El artículo 84 RGLOTUS introduce como excepción a la emisión de informe favorable del órgano competente el **supuesto de actos promovidos por las Administraciones Públicas** en cuanto, considerando que dichos actos lleven implícita la calificación rústica del suelo al que afecten, el acuerdo de reducción de la superficie mínima también se entenderá implícito en tal acto **sin necesidad de informe favorable**.

De nuevo, se aprecia una disonancia entre el régimen del artículo 70.3 LOTUS, tras modificación por la Ley 5/2022 (medidas de mejora), y el del artículo 84 RGLOTUS ya que el precepto legal hace referencia a la necesidad de informe en todos los casos (competencia municipal o autonómica) sin prever ninguna excepción a esta regla general. La excepción contemplada en el artículo 84 RGLOTUS supone una regulación *ultra vires* al no contar con habilitación legal.

6. Trámites para la reducción de la parcela mínima urbanística según las diferentes tipologías de procedimientos de calificación rústica:

1	CALIFICACIÓN RÚSTICA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (artículos relacionados: 69.9 LOTUS y 82 RGLOTUS)
	1º. Solicitud de licencia municipal, calificación rústica y de reducción de la superficie mínima por el interesado, justificando las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima. 2º. Instrucción del procedimiento de calificación rústica por el órgano competente municipal. 3º. Antes de resolver la calificación rústica, el municipio formulará solicitud de informe favorable de reducción de la superficie mínima al órgano autonómico competente (dirigido) a la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, acompañada de un informe acreditativo del cumplimiento de la normativa urbanística y copia del acuerdo plenario en el que se manifieste la conformidad municipal con la exención de parcela mínima. 4º. Emisión de Informe favorable por la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio. 5º. Resolución de la calificación rústica con determinación de la disminución de la superficie mínima.
2	CALIFICACIÓN RÚSTICA POR FORMULACIÓN DE DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (artículos relacionados: 81.6 RGLOTUS y 71 Ley 16/2015)
	1º. Solicitud de procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental Ordinaria y de reducción de la superficie mínima por el interesado, justificando las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima y, en su caso, informe acreditativo del cumplimiento de la normativa urbanística y copia del acuerdo plenario de conformidad municipal con dicha reducción. 2º. Solicitud del órgano ambiental competente a la Dirección General con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio de informe urbanístico, con remisión de la solicitud de reducción de la superficie mínima. 3º. Emisión de informe urbanístico comprensivo de informe favorable a la reducción de superficie mínima exigible. 4º. Declaración de Impacto ambiental.
3	CALIFICACIÓN RÚSTICA IMPLÍCITA EN ACTOS PROMOVIDOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (artículos relacionados: 69.6 y 7 LOTUS y 81.7 y 8 RGLOTUS)
	El acuerdo de reducción de la superficie mínima también se entenderá implícito en el acto de la calificación rústica sin necesidad de informe favorable. Véase notas del apartado 5 del epígrafe 2.2 «Reducción de la parcela mínima» de este Capítulo.
4	CALIFICACIÓN RÚSTICA DE COMPETENCIA AUTONÓMICA (artículos relacionados: 69.9 LOTUS y 82 RGLOTUS)
	1º. Solicitud de licencia municipal, calificación rústica y reducción de la superficie mínima por el interesado, justificando las causas por las que no es posible contar con la superficie mínima y, en su caso, acuerdo plenario de conformidad municipal con dicha reducción. 2º. Instrucción del procedimiento de calificación rústica por el órgano competente autonómico. 3º. Emisión de Informe por la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio. 4º. Resolución de la calificación rústica con pronunciamiento expreso sobre la disminución de la superficie mínima.

3. VINCULACIÓN.

En cuanto a la vinculación de la superficie de suelo requerida para la calificación rústica, el apartado 4 de los artículos 70 LOTUS y 83 RGLOTUS dispone:

«La superficie de suelo requerida para la calificación rústica quedará vinculada legalmente a las edificaciones, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. Mientras la calificación rústica permanezca vigente, la unidad integrada por esos terrenos no podrá ser objeto de división».

Los elementos que caracterizan este requisito legal son los siguientes:

1. Ámbito objetivo: es un requisito de la calificación rústica (artículos 70.1 LOTUS y 83.1 RGLOTUS) por lo que resulta aplicable a los usos sujetos a su obtención, esto es, los considerados **permitidos y autorizables** (artículos 68.3 LOTUS y 80.3 RGLOTUS).

2. Sujeto obligado: la **obligación** de hacer constar en el Registro de la Propiedad la vinculación entre el suelo y la actividad corresponde a la **persona o entidad promotora** que deberá inscribir la calificación obtenida (artículo 82.7 RGLOTUS).

3. Trámite: la inscripción debe acreditarse con carácter previo al otorgamiento de la autorización municipal correspondiente (artículos 69.9.d) LOTUS y 82.7 RGLOTUS), entendiendo esta última como la **licencia de ocupación** y/o la **cédula de habitabilidad** para el supuesto de usos residenciales o la **licencia de primera utilización** para el supuesto de actividades (artículos 148.7.c) LOTUS y 188.7.c) RGLOTUS).

No aclara la norma ante qué órgano debe acreditarse la inscripción, si ante el Ayuntamiento o ante la Administración autonómica que, con probabilidad habrá condicionado la calificación rústica a la acreditación de dicha inscripción.

No obstante, en buena lógica, podría entenderse que la acreditación debe realizarse ante el Ayuntamiento al ser este el órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones que dependen de dicha inscripción.

4. Efectos: esta afectación implicará la vinculación entre la actuación autorizada y la superficie de la finca, **impidiendo futuras divisiones o fraccionamientos** mientras permanezca vigente la licencia (artículos 148.6.c) y 7.c) LOTUS y 188.6.c) y 7.c) RGLOTUS).

Por su parte, los artículos 70.4 LOTUS y 83.4 RGLOTUS disponen que mientras la calificación rústica permanezca vigente, la unidad integrada por esos terrenos no podrá ser objeto de división (artículos 70.4 LOTUS y 83.4 RGLOTUS).

Al efecto, véase epígrafe 8. «Vigencia, eficacia y caducidad» del Capítulo 6. «La calificación rústica» y epígrafe 7. «Caducidad» del Capítulo 9. «Licencias y comunicaciones previas».

Con carácter general y para todos los supuestos de indivisibilidad de parcelas, la legislación básica estatal prevé que los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles (artículo 26.2 RDL 7/2015).

CAPÍTULO 8

EL CANON EN SUELO RÚSTICO

1. DELIMITACIÓN.
2. SUJETOS INTERVINIENTES.
3. DEVENGO.
4. BASE DEL CÁLCULO.
5. TIPOS IMPOSITIVOS.
 - 5.1. REGLA GENERAL.
 - 5.2. SUPUESTOS ESPECIALES.

CAPÍTULO 8. EL CANON EN SUELO RÚSTICO

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS

Artículo 70. Requisitos de la calificación rústica.

2. Las cuantías del canon que debe fijar la calificación rústica para las nuevas edificaciones, construcciones e instalaciones será un mínimo del 2% del importe total de la inversión realizada en la ejecución, con las siguientes salvedades:

- a) Un 5% en usos residenciales, en todo caso.
- b) Un 1% en el caso de rehabilitación de los edificios, construcciones o instalaciones tradicionales con una antigüedad de al menos 30 años, en el momento de entrada en vigor de esta [la] ley.
- c) Un 1% en el caso de ampliación, mejora o reforma de agroindustrias, así como las actividades relacionadas con la economía verde y circular que deban tener su necesaria implantación en suelo rústico por sus características.
- d) En el caso de dotaciones o infraestructuras de titularidad pública, no será aplicable el canon.

RGLOTUS

Artículo 83. Requisitos de la calificación rústica.

2. El canon a que está sujeto la calificación rústica es una prestación patrimonial de carácter público, de naturaleza no tributaria, que ha de satisfacerse en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación de la Administración Pública por la que se confiere el derecho a edificar en suelo rústico. Queda obligada al canon la persona o entidad que figure en la solicitud de calificación rústica.

Las cuantías del canon que debe fijar la calificación rústica para las nuevas edificaciones, construcciones e instalaciones será un mínimo del 2% del importe total de la inversión, considerando la base del presupuesto de ejecución material de todas las edificaciones, construcciones e instalaciones proyectadas, incluidas las de seguridad, así como de la maquinaria, incluso desmontable, necesaria para el funcionamiento de la actividad, con las siguientes salvedades:

El canon en suelo rústico es una **prestación patrimonial de carácter público y naturaleza no tributaria** (artículo 83.2 RGLOTUS) cuyo fundamento se encuentra en el artículo 16.2 RDL 7/2015 que contempla el deber de los propietarios de suelo en situación rural de «satisfacer las prestaciones patrimoniales **que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística**, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria». Se trata, por tanto, de una carga o deber que recae sobre los propietarios de suelo rústico cuyo régimen no difiere sustancialmente del canon urbanístico que previa la anterior LSOTEX.

El fundamento legal de esta carga debe conectarse con una de las características básicas de la calificación rústica, su **eficacia temporal** (artículos 69.5 LOTUS y 81.5 RGLOTUS), en tanto su otorgamiento supone una autorización excepcional para edificar en suelo rústico, es decir, para destinar el suelo rústico a un uso ajeno a su destino genuino, durante un periodo de tiempo limitado, aunque renovable. En este sentido, tanto la normativa estatal como la autonómica, que contempla figuras similares, son conscientes del **riesgo** que ello supone: la conversión de la autorización en una reclasificación puntual del suelo.

De ahí deriva la imposición legal de ciertas cautelas destinadas fundamentalmente a evitar dicho riesgo supeditando el otorgamiento de la autorización excepcional al cumplimiento de dos requisitos: vigencia temporal y sujeción a un **canon compensatorio** que grava el derecho o privilegio (o aprovechamiento especial) que, de esta forma, obtiene el propietario del suelo rústico. Por ello, la figura del canon en suelo rústico no difiere sustancialmente de la exigencia de cesiones obligatorias impuestas a los propietarios de terrenos urbanos o urbanizables y cuya finalidad última reside en **hacer partícipe a la comunidad de las plusvalías generadas por la acción urbanística** tal y como prevé el artículo 47 CE, en este caso, por el derecho a edificar en suelo rústico (artículo 83.2 RGLOTUS).

De esta forma, se pretende rescatar la renta diferencial de uso obtenida por la atribución de un aprovechamiento especial singularizado a un propietario que, en principio, sólo tenía derecho al rendimiento rústico del suelo, al igual que la generalidad de propietarios de suelo rústico, asegurando así «*el retorno a la comunidad de los aumentos de valor del suelo que ella misma genera con sus decisiones*», como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha (Sentencias nº 248/2011 de 15 de noviembre –nº recurso 233/2010- y nº 315/2010 de 13 de diciembre –nº recurso 302/2009-).

Al margen de lo anterior, el canon, aunque no posea naturaleza tributaria, representa una figura cercana a los tributos, razón por la cual su exigencia, características, tipo de gravamen, exenciones, bonificaciones, etc., es decir, sus características esenciales, deben estar recogidas en una norma con rango de ley en virtud del **principio de legalidad tributaria** o reserva de ley (artículos 31 y 133 CE) y, en su caso, por las normas que desarrollen la ley que haya establecido la figura impositiva cuando la misma remita al desarrollo reglamentario la regulación de alguna de sus características.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que los municipios despliegan su potestad tributaria a través de las ordenanzas fiscales municipales, normas reglamentarias que «ayudan» a la ley en la definición de los elementos esenciales de los tributos, dentro de los límites fijados en la misma. En todo caso, la **potestad tributaria de un Ayuntamiento debe ejercerse obligatoriamente a través de Ordenanzas fiscales** (artículos 84 y 106 Ley 7/1985, Régimen Local, en relación con los artículos 15 y siguientes del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, que imponen la obligación de contar con Ordenanza fiscal para la gestión municipal de los tributos) ya que toda la actuación de la Administración se sujeta a la Ley y al Derecho (principio de legalidad).

En relación con el principio de legalidad, debe tenerse también en cuenta que la posición imperante actualmente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo se decanta por la teoría de la **vinculación negativa del principio de legalidad**, de forma que el ejercicio de la competencia normativa de las entidades locales no precisaría de una habilitación legal específica en cada ámbito sectorial bastando con que su competencia no estuviera excluida y con no contravenir la legislación que resulte de aplicación.

Atendiendo a esta argumentación, los **Ayuntamientos estarían facultados para regular el régimen del canon dentro de los límites legales marcados por la LOTUS y RGLTUS** y a través del cauce procedimental adecuado para ello, es decir, a través del ejercicio de su potestad tributaria mediante el dictado de una Ordenanza fiscal. En caso de ausencia de esta, el Ayuntamiento debe limitarse a aplicar lo previsto en la ley pudiéndose calificar de actuación material o de vía de hecho la exigencia de importes superiores a los previstos legalmente sin la cobertura de una Ordenanza fiscal por carecer de la base jurídica adecuada para ello (conculca el principio de legalidad) siendo un ejemplo claro de arbitrariedad. En esta línea parece encaminarse el artículo 16.2 RDL 7/2015 al disponer la obligación de satisfacer las prestaciones patrimoniales establecidas por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, término genérico que englobaría el conjunto de normas reguladoras de la actividad urbanística, entre las que se encuentran tanto las de rango legal como reglamentario, comprendiendo estas últimas, entre otras, las Ordenanzas municipales.

1. DELIMITACIÓN.

Los factores que delimitan el requisito del canon previsto por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña son los siguientes (artículos 70.2 LOTUS y 83.2 RGLOTUS):

1. Requisito de la calificación rústica.

Es un requisito de la calificación rústica (artículos 70.1 LOTUS y 83.1 RGLOTUS) por lo que resulta aplicable a los usos sujetos a su obtención, esto es, los considerados **permitidos y autorizables** (artículos 68.3 LOTUS y 80.3 RGLOTUS).

2. Nueva planta.

Las edificaciones, construcciones e instalaciones deben tener la consideración legal de **nueva planta**, salvo en los supuestos especiales determinados.

Respecto de la naturaleza y características del canon vinculado a la regularización de asentamientos irregulares existentes en suelo rústico como deber impuesto a los propietarios con la finalidad de contribuir a mitigar los efectos negativos que originan para el medio ambiente (artículos 71 LOTUS y 88 RGLOTUS), véase Capítulo 11. «Asentamientos en suelo rústico».

2. SUJETOS INTERVINIENTES.

1. Sujeto activo.

Será el habilitado para exigir el pago del canon. Dado que el canon se configura como un requisito de la calificación rústica (artículos 70.1 LOTUS y 83.1 RGLOTUS) y constituye contenido necesario de la misma (artículos 69.8.b) LOTUS y 81.9.b) RGLOTUS), el sujeto activo **variará en función de la competencia para otorgar la calificación rústica**, entendiendo que, en caso de competencia autonómica, la exigencia del canon se realizará por el órgano autonómico que corresponda y por cuenta del Ayuntamiento que será quien, finalmente, ostente el derecho a su abono en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación de la Administración Pública **por la que se confiere el derecho a edificar en suelo rústico** (artículo 83.2 RGLOTUS).

2. Sujeto pasivo.

Será el obligado al pago del canon, disponiéndose expresamente que será la persona o entidad que figure en la solicitud de calificación rústica (artículo 83.2 RGLOTUS).

3. DEVENGO.

1. Plazo.

El canon se devengará a partir del otorgamiento de la calificación, estableciéndose un plazo máximo para abonarlo de **3 meses** desde la notificación del otorgamiento de dicha calificación a la persona o entidad interesada (artículo 82.6 RGLOTUS). En este sentido, la calificación rústica contendrá el importe del canon a satisfacer, que será **provisional** hasta que se finalice la obra y será **definitivo** con la liquidación de las mismas (artículos 69.8.b) LOTUS y 81.9.b) RGLOTUS).

No contempla la norma la posibilidad de que pudiera concederse un **fraccionamiento del canon** mediante su establecimiento a través de Ordenanza municipal, si bien parece una opción remota o, cuando menos, de difícil cumplimiento, a la vista del limitado tiempo del que dispone la persona o entidad interesada para su completo abono.

2. Impago.

En caso de no abonarse el canon en el plazo establecido, la calificación obtenida **caducará** (artículo 82.6 RGLOTUS).

No aclara la norma si nos encontramos ante un supuesto de caducidad automática o si, por el contrario, debe seguirse el régimen general que exige el dictado de un acto declarativo expreso previa audiencia de la persona interesada y siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente.

4. BASE DEL CÁLCULO.

La **base del cálculo** del canon viene determinada legalmente por el **«importe total de la inversión realizada en la ejecución»** (artículo 70.2 LOTUS), considerando *«la base del presupuesto de ejecución material de todas las edificaciones, construcciones e instalaciones proyectadas, incluidas las de seguridad, así como de la maquinaria, incluso desmontable, necesaria para el funcionamiento de la actividad»* (artículo 83.2 RGLOTUS).

Los términos empleados por el RGLOTUS para delimitar el concepto *«importe total de la inversión»* se alejan, no ya de lo expresado por la propia LOTUS, sino también de una reiterada jurisprudencia (como ejemplos pueden citarse las dictadas por el TSJEX, Sentencia nº 173, de 11 de junio de 2010, ECLI:ES:TSJEXT:2010:1199; Sentencia nº 174, de 15 de junio de 2010, ECLI:ES:TSJEXT:2010:1201; o Sentencia nº 80, de 17 de julio de 2020, ECLI:ES:TSJEXT:2020:457) que ha ido perfilando durante los últimos años los contornos de lo que debe entenderse por *«importe total de la inversión»* identificándolo con el importe total del gasto a realizar para la ejecución íntegra del proyecto en el que se comprendían partidas como la obra civil, todas las instalaciones fijas, honorarios de redacción de proyectos, gastos generales y beneficio industrial, referidos tanto a la ejecución de la obra como a la implantación de la actividad. Además, esta jurisprudencia también se ha pronunciado sobre otras cuestiones, como la exclusión de determinadas partidas de la base del cálculo del canon como sucede con el importe del IVA al no constituir propiamente un coste de la inversión.

No obstante, a la vista de la redacción del artículo 83.2 RGLOTUS, conceptos como los gastos generales, el beneficio industrial o los honorarios por la redacción de proyectos parecen quedar ahora excluidos del concepto *«importe total de la inversión»*.

5. TIPOS IMPOSITIVOS.

En cuanto a los **tipos impositivos** del canon, la normativa autonómica prevé una **regla general** consistente en fijar un tipo mínimo general del 2%, y varias **reglas especiales** previstas para supuestos determinados en los que concurren especiales características que justifican bien la imposición de un tipo fijo diferente al general, sin el carácter de mínimo, bien la exención (artículos 70.2 LOTUS y 83.2 RGLOTUS).

5.1. REGLA GENERAL.

- Se aplica a las **nuevas** edificaciones, construcciones e instalaciones.

Ello implicaría la exclusión de otro tipo de obras no subsumibles dentro de la «obra nueva».

- Se fija en un **mínimo del 2% del importe total de la inversión** realizada en la ejecución.

Este tipo se impone como un mínimo legal, opción que habilitaría la regulación de **tipos superiores** mediante Ordenanza municipal.

5.2. SUPUESTOS ESPECIALES.

a. «Un 5% en usos residenciales, en todo caso».

- Se trata de un **tipo fijo**, sin carácter de mínimo, lo que excluiría la regulación de uno diferente mediante Ordenanza municipal.
- La expresión **«en todo caso»** implicaría una cláusula de carácter absoluto que permite entender incluido en su ámbito de aplicación, no sólo la ejecución de nueva planta, sino también los supuestos de **rehabilitaciones de construcciones existentes, tradicionales o no, de uso residencial y con independencia de su antigüedad**.

Por otro lado, la expresión «en todo caso» no debe llevar a la confusión de entender exigible el canon a todo uso residencial, ya sea vinculado o autónomo, ya que, tratándose de un requisito de la calificación rústica, el primero no se encuentra sujeto a la obtención de la misma (artículos 68.2 LOTUS y 80.2 RGLOTUS). Además, se encuentra expresamente excluido por la normativa básica estatal de suelo en cuanto el artículo 16.2 RDL 7/2015 circunscribe este tipo de prestaciones patrimoniales a «usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria».

b. «Un 1% en el caso de rehabilitación de los edificios, construcciones o instalaciones tradicionales con una antigüedad de al menos 30 años, en el momento de entrada en vigor de esta ley».

- Se trata de un **tipo fijo**, sin carácter de mínimo, lo que excluiría la regulación de uno diferente mediante Ordenanza municipal.
- Las edificaciones, construcciones o instalaciones deben tener la condición de **tradicionales** para su aplicación, con una antigüedad de al menos 30 años a fecha 27 de junio de 2019.

La aplicación de un tipo inferior al general en este supuesto resulta coherente con las políticas públicas de **fomento de la rehabilitación** frente a la nueva construcción, sobre todo cuando se trata de construcciones tradicionales.

Si bien esta previsión no aclara si se aplica a los supuestos de rehabilitación de construcciones residenciales tradicionales, ha de tenerse en cuenta la rotundidad de los términos literales con los que se expresa el legislador cuando impone un tipo del 5% al uso residencial, «*en todo caso*».

c. «Un 1% en el caso de ampliación, mejora o reforma de agroindustrias, así como las actividades relacionadas con la economía verde y circular que deban tener su necesaria implantación en suelo rústico por sus características».

- Se trata de un **tipo fijo**, sin carácter de mínimo, lo que excluiría la regulación de uno diferente mediante Ordenanza municipal.
- **Uso agroindustrial:** la reducción del tipo impositivo sólo resulta aplicable a los supuestos de **ampliación, mejora o reforma** de edificaciones, construcciones o instalaciones preexistentes, por lo que debe entenderse que la ejecución de **nueva planta** destinada al uso agroindustrial debería sujetarse al tipo general del 2%.
- **Actividades relacionadas con la economía verde y circular** que deban tener su necesaria implantación en suelo rústico por sus características.

En este sentido, el RGLOTUS contempla los siguientes usos vinculados a la economía verde y circular que deben tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características (artículo 79.4.d):

1. Gestión forestal y obtención, tratamiento y primera transformación de biomasa.
2. Plantas de tratamiento de biorresiduos-lombricultura.
3. Utilización de las cenizas volantes y lodos de depuradoras.
4. Instalaciones de tratamiento y revalorización de purines y estiércol.
5. Gestión de residuos procedentes de explotaciones agropecuarias y balsas de evaporación.
6. Gestión de residuos sólidos urbanos y aguas residuales urbanas.
7. Gestión de residuos procedentes de demolición y construcción.

En relación con la inclusión entre estas actividades de las **instalaciones de energías renovables** a efectos de aplicación del canon, la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura ha adoptado el **criterio** (Informe publicado en la página web Sistema de Información Territorial de Extremadura – SITEX: <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/normativa>) de entender que, para la aplicación del tipo reducido, el precepto legal exigía el cumplimiento de un **doble requisito**: que la actividad esté relacionada con la «economía verde» y que a su vez también lo esté con la denominada «economía circular». Sobre esta base se concluyó que las instalaciones de energías renovables debían acogerse al tipo general del 2% ya que, si bien podían comprenderse dentro de la economía verde, no encajaban en el concepto de economía circular.

El **criterio expuesto** fue corregido por la sentencia nº 40/22 de 14 de marzo de 2022 del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de Badajoz al entender que el término «economía verde y circular» hace referencia a un único concepto, que las instalaciones de energías renovables quedan comprendidas en él y que, en consecuencia, **debe aplicarse el tipo reducido del 1%**.

Finalmente, la **STSJEX nº 479/2022, de 20 de septiembre de 2022** (recurso de apelación 117/2022), entiende que **los términos «economía verde» y «economía circular» son diferentes** por lo que «una actividad será verde y circular, a los efectos que nos ocupan, cuando estemos ante una actividad de energía renovable (verde) que se lleve a cabo conforme establece el artículo 13 del Reglamento (circular), lo que no ocurre en nuestro caso».

Es decir, aunque una instalación de energías renovables represente de por sí una actividad verde, sólo podrá considerarse también circular cuando se haya llevado a cabo de acuerdo con los requerimientos de la economía circular reflejados en el artículo 13 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles: uso de materiales sostenibles de origen biológico, aumento de la durabilidad, la reparabilidad o las posibilidades de actualización o reutilización de los productos, especialmente en las actividades de diseño y fabricación, aumento de la reciclabilidad de los productos, prolongación del uso de productos por medio de la reutilización, etc. En el caso **concreto objeto de controversia judicial**, la implantación de la instalación de energías renovables no se ajustaba a los requerimientos de la economía circular, razón por la que el Tribunal estima que **debe aplicarse el tipo general del 2%**.

La Sentencia cuenta con un voto particular que se alinea con la sentencia recurrida.

En cualquier caso, debe advertirse que el pronunciamiento judicial se basa exclusivamente en las previsiones dispuestas en la LOTUS, sin tener en consideración que el artículo 79.4.d) RGLOTUS contiene un listado cerrado de los usos vinculados a la economía verde y circular que deben tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características, entre los que no se encuentran las instalaciones de producción de energía renovable ya que estas poseen en la sistemática tanto de la LOTUS como del RGLOTUS una consideración independiente de aquellos usos.

d. Exención: «en el caso de dotaciones o infraestructuras de titularidad pública».

Se trata de una exención de abono del canon que resulta coherente con la normativa básica estatal en cuanto el artículo 16.2 RDL 7/2015 circunscribe la exigibilidad de este tipo de prestaciones patrimoniales a «**usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria**».

En relación con los usos y sus definiciones, véase Capítulo 5. «Usos y actividades en suelo rústico. Régimen de autorización».

CAPÍTULO 9

LICENCIAS Y COMUNICACIONES PREVIAS

- 1. CONSIDERACIONES PREVIAS.**
 - 1.1. DEFINICIONES.
 - 1.2. RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN.
 - 1.3. COMPETENCIA.
 - 1.4. RÉGIMEN TRANSITORIO.
 - 1.5. GENERALIDADES.
- 2. SUPUESTOS SUJETOS A LICENCIA.**
 - 2.1. LICENCIA DE OBRAS DE EDIFICACIÓN, CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN.
 - 2.2. LICENCIA DE DIVISIÓN DEL SUELO.
 - 2.3. LICENCIA DE ACTIVIDAD.
 - 2.4. LICENCIA DE PRIMERA OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN.
- 3. SUPUESTOS SUJETOS A COMUNICACIÓN PREVIA.**
 - 3.1. DE OBRAS, INSTALACIÓN Y CONSTRUCCIÓN.
 - 3.2. DE USO Y ACTIVIDAD.
- 4. SUPUESTOS ESPECIALES.**
 - 4.1. LICENCIAS EN SUPUESTOS DE INTERES GENERAL.
 - 4.2. LICENCIAS DE OBRAS Y USOS PROVISIONALES.
 - 4.3. ACTOS PROMOVIDOS POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
 - 4.4. TRÁMITE DE CONSULTA SUSTITUTIVA DE LA LICENCIA O AUTORIZACIÓN.
 - 4.5. EDIFICACIONES ANTERIORES A LA LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.
- 5. PROCEDIMIENTOS.**
 - 5.1. LICENCIAS URBANÍSTICAS.
 - 5.2. COMUNICACIONES PREVIAS.

6.

EFFECTOS.

- 6.1.** EFECTOS DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS.
- 6.2.** EFECTOS DE LAS COMUNICACIONES PREVIAS.
- 6.3.** TRANSMISIÓN DE LICENCIAS.

7.

CADUCIDAD.

- 7.1.** CADUCIDAD DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS.
- 7.2.** CADUCIDAD DE LAS COMUNICACIONES PREVIAS.

8.

INTERACCIÓN CON LA CALIFICACIÓN RÚSTICA.

- 8.1.** LICENCIA DE OBRAS DE EDIFICACIÓN, CONSTRUCCIÓN O INSTALACIÓN.
- 8.2.** LICENCIA DE DIVISIÓN DEL SUELO.
- 8.3.** LICENCIA DE PRIMERA OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN.
- 8.4.** LICENCIA DE ACTIVIDAD.
- 8.5.** COMUNICACIONES PREVIAS.

CAPÍTULO 9. LICENCIAS Y COMUNICACIONES PREVIAS

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS	RGLOTUS
Artículo 143. Régimen del control administrativo de las actividades urbanísticas. En aplicación de la presente ley y sin perjuicio de otros requisitos administrativos: - Se consideran actividades urbanísticas sujetas a control administrativo: - Las del uso y transformación del suelo y el subsuelo. - Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones. - Las de implantación de usos en las construcciones, edificaciones e instalaciones. - Las divisiones del suelo, de las edificaciones e instalaciones. - Las de modificación de cualquier alcance de las situaciones anteriores. - El control administrativo de las actividades se gradúa atendiendo al momento y al alcance de su intervención: - Licencia: autorización administrativa por la que se permiten de forma expresa las actividades urbanísticas descritas, se otorgan con anterioridad a la realización de la actividad, y suponen un control administrativo de su adecuación a la legalidad urbanística. - Comunicación previa: aquel documento mediante el que las personas interesadas ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho. - Declaración responsable: documento suscrito por una persona interesada en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. - Inspección urbanística: intervención administrativa que se produce con posterioridad a la realización de las actividades sujetas a licencias, comunicaciones previas, declaraciones responsables, a lo largo de toda su vida útil. - Protección de la legalidad urbanística: intervención administrativa que se produce con posterioridad a la realización de la actividad urbanística, cuando se infrinjan las determinaciones legales vigentes, las licencias urbanísticas otorgadas, cuando las comunicaciones o declaraciones no cumplen el referido marco legal, o se incumpla cualquier determinación de regulación urbanística. - La competencia del control administrativo de las actividades urbanística corresponde: - Al municipio, en la implantación de actividades sujetas a licencias, comunicaciones, y declaraciones responsables. Las inspecciones urbanísticas ulteriores a la implantación de las actividades. Las actuaciones de protección de la legalidad urbanística a consecuencia dichas actividades, a excepción de las que se por su alcance se reserve la comunidad autónoma. - A la comunidad autónoma, en materia de protección de la legalidad urbanística en los supuestos previstos en esta ley. - Los municipios podrán suscribir convenios de colaboración con otras entidades públicas u organismos dependientes de ellas para que asuman sus competencias de control administrativo. - Los procedimientos de control previstos en la presente ley serán aplicables en los casos en que la normativa sectorial estatal o autonómica no establezca un procedimiento específico de control previo o posterior, que sujete una determinada actuación de uso o transformación del suelo, el vuelo o el subsuelo, a un régimen de licencia, comunicación previa o declaración responsable, sin perjuicio de la necesidad de la calificación rústica en suelo rústico que resulte exigible de acuerdo con lo previsto en la presente ley.	Artículo 183. Régimen del control administrativo de las actividades urbanísticas. En aplicación <u>de la Ley y del presente Reglamento</u> y sin perjuicio de otros requisitos administrativos: Los procedimientos de control previstos en la <u>Ley y en el presente Reglamento</u> serán aplicables en los casos en que la normativa sectorial estatal o autonómica no establezca un procedimiento específico de control previo o posterior, que sujete una determinada actuación de uso o transformación del suelo, el vuelo o el subsuelo, a un régimen de licencia, comunicación previa o declaración responsable, sin perjuicio de la necesidad de la calificación rústica en suelo rústico que resulte exigible de acuerdo con lo previsto en <u>la Ley y en el presente reglamento</u>.

La intervención administrativa sobre los actos de construcción, edificación y uso del suelo posee una profunda raigambre en nuestro derecho urbanístico, constituyendo la licencia urbanística el máximo exponente de la actividad de policía urbanística de las Administraciones Públicas. No obstante, este régimen tradicional ha sufrido una importante transformación como consecuencia del cambio de paradigma que supuso la **Directiva de Servicios** y la normativa posterior, estatal y autonómica, dictada para su adaptación.

Ha sido la doctrina jurisprudencial la que ha ido configurando con sus pronunciamientos el concepto de licencia urbanística. En este sentido, la STC 61/1997, de 20 de marzo, delimitó el concepto de licencia urbanística señalando que «(...) el acto autorizatorio de la licencia municipal no es sino el modo de control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el derecho a edificar, (...)». Los **caracteres de las licencias urbanísticas** suelen resumirse del siguiente modo: carácter preventivo, objetivo, real, neutral, reglado, motivado (sobre todo cuando es denegada) y declarativo.

En este contexto, la normativa básica estatal de suelo establece como regla general que *«Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación»* (artículo 11.3 RDL 7/2015).

Sin perjuicio de que la intervención administrativa sobre los usos del suelo y, por tanto, sobre la edificación, corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, no debe pasar desapercibido que la regla general establecida por la normativa básica estatal **impone, para cualquier acto de edificación, el requisito de una intervención administrativa de conformidad, aprobación o autorización** y que tal intervención se exige con independencia de la situación básica en la que se halle el suelo donde se pretenda ejecutar el acto edificatorio. No obstante, también es cierto que se deja margen suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan concretar a través de la legislación de ordenación territorial y urbanística qué forma de intervención resultará preceptiva en función del tipo de edificación de que se trate.

De esta forma, la legislación básica estatal fija un **mínimo común** que deja margen a las Comunidades Autónomas para elegir la técnica de intervención preceptiva en función del uso edificatorio, sin que, desde esta perspectiva, se excedan las competencias estatales reconocidas por el artículo 149.1.18 CE (STC 143/2017, de 14 de diciembre).

El régimen legal previsto por la LOTUS en materia de control administrativo de actividades urbanísticas ha introducido **novedades de importancia** respecto de la anterior ley del suelo extremeña. Entre ellas merecen destacarse las definiciones que se ofrecen de las diferentes técnicas urbanísticas de intervención, el detalle de los trámites procedimentales a seguir o la interacción entre las diferentes licencias necesarias para la puesta en marcha de actividades.

Conforme a esta normativa, sin perjuicio de otros requisitos administrativos, se consideran **actividades urbanísticas sujetas a control administrativo** (artículos 143.1 LOTUS y 183.1 RGLOTUS):

- a) Las del uso y transformación del suelo y el subsuelo.
- b) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones.
- c) Las de implantación de usos en las construcciones, edificaciones e instalaciones.
- d) Las divisiones del suelo, de las edificaciones e instalaciones.
- e) Las de modificación de cualquier alcance de las situaciones anteriores.

El control administrativo de dichas actividades se gradúa atendiendo al momento y al alcance de su intervención, disponiendo las siguientes técnicas o instrumentos:

- a) **Licencia:** autorización administrativa por la que se permiten de forma expresa las actividades urbanísticas descritas, se otorgan con anterioridad a la realización de la actividad, y suponen un control administrativo de su adecuación a la legalidad urbanística.
- b) **Comunicación previa:** aquel documento mediante el que las personas interesadas ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.
- c) **Declaración responsable:** documento suscrito por una persona interesada en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.
- d) **Inspección urbanística:** intervención administrativa que se produce con posterioridad a la realización de las actividades sujetas a licencias, comunicaciones previas o declaraciones responsables, a lo largo de toda su vida útil.
- e) **Protección de la legalidad urbanística:** intervención administrativa que se produce con posterioridad a la realización de la actividad urbanística, cuando se infrinjan las determinaciones legales vigentes, las licencias urbanísticas otorgadas, cuando las comunicaciones o declaraciones no cumplen el referido marco legal, o se incumple cualquier determinación de la regulación urbanística.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

1.1. DEFINICIONES.

ARTÍCULOS 143.2 LOTUS Y 183.2 RGLOTUS

1. Licencia: en cuanto instrumento de control administrativo, es la autorización administrativa por la que se permiten **de forma expresa** las actividades urbanísticas sujetas a dicho control.

De acuerdo con los artículos 143.1 LOTUS y 183.1 RGLOTUS, se consideran actividades urbanísticas sujetas a control administrativo:

- a) Las del uso y transformación del suelo y el subsuelo.
- b) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones.
- c) Las de implantación de usos en las construcciones, edificaciones e instalaciones.
- d) Las divisiones del suelo, de las edificaciones e instalaciones.
- e) Las de modificación de cualquier alcance de las situaciones anteriores.

Se otorgan con anterioridad a la realización de la actividad y suponen un control administrativo de su adecuación a la legalidad urbanística.

2. Comunicación previa: en cuanto instrumento de control administrativo, es aquel documento mediante el cual las personas interesadas ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

1.2. RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN.

ARTÍCULOS 143.5 LOTUS Y 183.5 RGLOTUS

Carácter subsidiario: los procedimientos de control previstos en la LOTUS y RGLOTUS serán aplicables en los casos en que la normativa sectorial estatal o autonómica no establezca un **procedimiento específico** de control previo o posterior, que sujete una determinada actuación de uso o transformación del suelo, el vuelo o el subsuelo, a un régimen de licencia, comunicación previa o declaración responsable, sin perjuicio de la necesidad de la calificación rústica en suelo rústico que resulte exigible de acuerdo con lo previsto en la LOTUS y en el RGLOTUS.

Por otro lado, respecto de la posibilidad de regular el procedimiento mediante Ordenanza municipal hay que tener en cuenta que:

- 1) La iniciación, instrucción y resolución del procedimiento para el otorgamiento de la licencia se **regulará** por las correspondientes ordenanzas municipales, de acuerdo con lo dispuesto en la LOTUS, cuya regulación se aplicará, en todo caso, con carácter supletorio (artículos 147.1 LOTUS y 187.1 RGLOTUS).
- 2) Los Ayuntamientos **deberán** aprobar ordenanzas que regulen el procedimiento de control de actividades sometidas a comunicación previa (artículos 166.6 LOTUS y 206.6 RGLOTUS).

1.3. COMPETENCIA.

ARTÍCULOS 143.3 LOTUS Y 183.3 RGLOTUS

Le corresponde al **municipio** la competencia del control administrativo en la implantación de actividades sujetas a licencias y comunicaciones.

1. Licencias: la competencia para otorgar cualquier tipo de licencia urbanística corresponderá al órgano municipal determinado conforme a la legislación de régimen local, ajustándose el procedimiento a lo establecido en la legislación sectorial aplicable y la de procedimiento administrativo común (artículos 145.1 LOTUS y 185.1 RGLOTUS).

De acuerdo con el artículo 21.1.q) Ley 7/1985 (Régimen Local) corresponde al alcalde la competencia para «El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local».

2. Comunicaciones previas: aun cuando la LOTUS y el RGLOTUS atribuyen genéricamente a la competencia del «Ayuntamiento» el dictado de actos de trámite o resoluciones referidas al procedimiento de comunicación previa, puede entenderse que los mismos recaen igualmente en el alcalde.

1.4. RÉGIMEN TRANSITORIO.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA LOTUS

Las solicitudes de licencia que se hayan presentado **antes de la entrada en vigor de la LOTUS**, se rigen por la normativa aplicable en el momento de su presentación.

Cuando la nueva regulación establezca el régimen de comunicación previa, la persona interesada puede, con anterioridad a la resolución municipal que ponga fin al procedimiento, desistir de su solicitud y **optar** por la aplicación de lo dispuesto en la LOTUS.

1.5. GENERALIDADES.

1. Derecho de propiedad y terceros (artículos 145.2 LOTUS y 185.2 RGLOTUS): las licencias se otorgarán dejando **a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceras personas**, excepto en los casos en los que se vean afectados bienes de dominio público o patrimoniales.

Esta previsión es directamente heredera de la tradicional declaración del artículo 12.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, Decreto de 17 de junio de 1955: «Las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero».

2. Relación de actuaciones y modelos (artículos 145.3 LOTUS y 185.3 RGLOTUS): los Ayuntamientos deberán publicar, en sus respectivos **portales electrónicos de transparencia, la relación de actuaciones sujetas a licencia municipal y a comunicación previa**. En dichos portales se facilitará, igualmente, el acceso a los **modelos de solicitud** de licencia y comunicación previa que se establezcan por cada Administración.

3. Responsabilidad de técnicos redactores (artículos 159 LOTUS y 199 RGLOTUS): la persona en ejercicio de su actividad profesional, autora de la documentación técnica en que se fundamente la solicitud de licencia, comunicación previa o declaración responsable, responderá, a los efectos que procedan legalmente, de la **exactitud y veracidad** de los datos de carácter técnico consignados en ella.

4. Información y publicidad (artículos 160 LOTUS y 200 RGLOTUS): será obligatoria la disposición de un **cartel oficial informativo**, visible desde la vía pública, en toda obra de construcción, edificación o instalación que cuente con información sobre la fecha de otorgamiento de licencia y el objeto de las obras autorizadas. Las disposiciones generales relativas a la colocación del preceptivo cartel informativo de obra se recogerán en las correspondientes ordenanzas municipales.

Al regular esta obligación, tanto la LOTUS como el RGLOTUS se refieren expresamente a «la fecha de otorgamiento de [la] licencia», por lo que puede entenderse que dicha obligación de información y publicidad sólo afectaría a las obras sujetas a licencia excluyéndose las sujetas a comunicación previa.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta que se tipifica como infracción urbanística leve (artículos 183.4.c) LOTUS y 224.4.c) RGLOTUS), en aquellas actuaciones legitimadas mediante licencia (precisa el RGLOTUS), la ausencia del obligatorio cartel de obras en todas aquellas obras de construcción, edificación y urbanización, así como su falsedad o contenido no ajustado a las respectivas ordenanzas municipales.

Las **licencias o comunicaciones previas de uso y actividad** se exhibirán en un **lugar visible** del local, establecimiento o instalación, con la información y características que dispongan las correspondientes ordenanzas municipales.

5. Compañías suministradoras (artículos 161 LOTUS y 201 RGLOTUS):

Contratación provisional: las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas, telefonía, telecomunicaciones y demás servicios exigirán para la contratación provisional, en su caso, la **acreditación del título habilitante** que resulte preciso, fijando como plazo máximo de duración del contrato el establecido en ella para la ejecución de las obras, transcurrido el cual no podrá continuar la prestación del servicio.

Contratación definitiva: las empresas suministradoras exigirán para la contratación definitiva de los suministros respectivos, **en suelo rústico**, la siguiente documentación:

- **Uso residencial:** cédula de habitabilidad o licencia de primera ocupación.
- **Actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, de ocio, industriales y de servicios, u otros usos no residenciales:** licencia de actividad o, en el caso de usos y actividades sujetas al régimen de comunicación previa, documento acreditativo de haberse presentado la misma en el correspondiente Ayuntamiento; o licencia de primera utilización.

Las compañías suministradoras de servicios deberán abstenerse de extender las redes y prestar servicios o suministros a terrenos, edificaciones, instalaciones, obras o construcciones, si no se les acredita que cuentan con los correspondientes instrumentos de intervención urbanística y ambiental para el uso efectivo al que se destinan, una copia de los cuales exigirán de quienes les requieran los servicios y custodiarán bajo su responsabilidad.

2. SUPUESTOS SUJETOS A LICENCIA.

2.1. LICENCIA DE OBRAS DE EDIFICACIÓN, CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN.

ARTÍCULOS 146 LOTUS Y 186 RGLOTUS

2.1.1. REGLA GENERAL.

ARTÍCULOS 146.1 LOTUS Y 186.1 RGLOTUS

Estarán sujetos a licencia municipal de obras de edificación, construcción e instalación, sin perjuicio de las demás licencias o autorizaciones que fueran procedentes con arreglo a la LOTUS y RGLOTUS y de aquellas que fueran procedentes de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, los siguientes actos:

- a) Las obras de toda clase de **nueva planta**.
- b) La **demolición** de edificaciones y construcciones, salvo en los supuestos de declaración de ruina inminente.
- c) Las obras de **urbanización** no incluidas en proyectos de urbanización o actuaciones aisladas de urbanización.
- d) Las obras de **ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición** cuando alteren la configuración arquitectónica del edificio por tener el carácter de intervención total o, aun tratándose de intervenciones parciales, por producir una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el sistema estructural, o cuando tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
- e) Los **movimientos de tierra**, tales como desmontes, explanaciones, excavaciones y terraplenados, salvo que su ejecución forme parte de un proyecto de urbanización o de edificación aprobado por el Ayuntamiento.
- f) La **extracción de áridos y la explotación de canteras**.
- g) Los **trabajos de investigación relacionados con actividades mineras** que puedan afectar a la configuración de los terrenos.
- h) La **ubicación de construcciones e instalaciones prefabricadas, provisionales o permanentes**.
- i) La **instalación de invernaderos** de altura igual o superior a 1 metro y cuya superficie ocupada sea igual o superior a 500 m².

La sujeción de los invernaderos a licencia o comunicación previa depende de la aplicación simultánea de dos parámetros: altura y superficie ocupada. De esta forma, los que igualen o superen 1 metro de altura y 500 m² de superficie ocupada se sujetan a licencia y los que tengan una altura inferior a 1 metro y una superficie ocupada inferior a 500 m² se sujetan a comunicación previa (artículos 162.h) LOTUS y 202.h) RGLOTUS).

No obstante, esta regla resulta incompleta ya que no se aclara qué régimen legal resulta aplicable a aquellos **invernaderos que se sitúan en una posición intermedia**, esto es, los que cuenten con una altura igual o superior a 1 metro y una superficie ocupada inferior a 500 m², y los que tengan una altura inferior a 1 metro y una superficie ocupada igual o superior a 500 m².

El régimen aplicable a estos supuestos será, en primer lugar, el que venga establecido en el planeamiento territorial o urbanístico o en las ordenanzas municipales (letra p) de los artículos 146.1 LOTUS y 186.1 RGLOTUS). En caso de que estos instrumentos no prevean estos supuestos, lo más razonable pasa por sujetarlos a comunicación previa en aplicación de la regla general subsidiaria sentada en el primer párrafo de los artículos 162 LOTUS y 202 RGLOTUS, en cuya virtud todo lo no sujeto a licencia de forma expresa se sujeta a comunicación previa.

- j) Las **instalaciones que se ubiquen en o afecten al subsuelo**.
- k) La **apertura de caminos o vías de acceso** de titularidad privada o la **modificación de su trazado**.
- l) La **modificación del uso característico o mayoritario** de los edificios, construcciones e instalaciones.
- m) La **instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y de redes de transporte de energía**.
- n) Las construcciones e instalaciones de **carácter temporal** destinadas a **espectáculos públicos y actividades recreativas**.
- o) La **construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos**, y, en general, **cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio**.
- p) Los demás actos que **señalen los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística u ordenanzas municipales**.

2.1.2. EN DOMINIO PÚBLICO.

ARTÍCULOS 146.2 LOTUS Y 186.2 RGLOTUS

Están también sujetos a licencia los actos de construcción, edificación e instalación que realicen **los particulares** en terrenos de dominio público, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que otorgue el ente titular del dominio público.

2.1.3. EXCEPCIONES.

ARTÍCULOS 146.3 LOTUS Y 186.3 RGLOTUS

Quedan exceptuadas del procedimiento de licencia urbanística las siguientes obras:

- a) Las **obras promovidas por el Ayuntamiento** en su propio término municipal.

La STS de 4 de noviembre de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:7118) afirma que, para que un municipio conceda una licencia para el desarrollo de una actividad que afecta parcialmente a otro término municipal, es necesaria la intervención de dicho municipio en la forma que determine la normativa de aplicación.

- b) Las obras públicas que estén expresamente **eximidas por la legislación sectorial** y los **proyectos empresariales de interés autonómico** que dispongan de declaración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La autorización de los proyectos empresariales de interés autonómico (denominados PREMIA) puede llevarse a cabo mediante una consulta sustitutiva de la licencia (artículos 158 LOTUS y 198 RGLOTUS), salvo que se trate de **«proyectos de concesiones de explotación de los recursos minerales de litio»**, en cuyo caso quedan sujetos a licencia urbanística municipal (artículo 3.b) Ley 5/2022, medidas de mejora).

- c) Las actuaciones por realizar en cumplimiento de lo dispuesto en una **orden de ejecución**.
- d) Las obras de urbanización incluidas en **proyectos de urbanización** sometidos a aprobación municipal.

2.2. LICENCIA DE DIVISIÓN DEL SUELO.

ARTÍCULOS 148 LOTUS Y 188 RGLOTUS

Sobre el régimen de división del suelo rústico, véase Capítulo 10. «La división del suelo rústico».

2.3. LICENCIA DE ACTIVIDAD.

ARTÍCULOS 151 LOTUS Y 191 RGLOTUS

2.3.1. REGLA GENERAL.

ARTÍCULOS 151.1 LOTUS Y 191.1 RGLOTUS

Está sujeta a licencia de actividad la implantación de cualquier **uso terciario productivo que precise autorización ambiental** de conformidad con lo previsto en la legislación ambiental aplicable.

La referencia al uso «*terciario productivo*» resulta imprecisa al no corresponderse con los usos definidos en los artículos 5.5 LOTUS y RGLOTUS que contemplan por separado el uso terciario y el uso productivo.

No obstante, el RGLOTUS ha especificado que está sujeta a licencia de actividad la implantación de cualquier uso **terciario o productivo** que precise autorización ambiental.

2.3.2. REGLA ESPECIAL.

ARTÍCULOS 151.2 LOTUS Y 191.2 RGLOTUS

De conformidad con el artículo 84 bis Ley 7/1985 (Régimen Local), la Administración Municipal podrá someter a licencia determinadas actividades en los **siguientes casos**:

- a) Cuando esté justificado por **razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente** en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una comunicación previa o declaración responsable.

Por su posible incidencia en el orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, el RGLOTUS prevé que requerirán del otorgamiento previo de una licencia de actividad las siguientes:

- Actividades de carácter **productivo o terciario** que dispongan de 50 o más trabajadores/as en un mismo centro de trabajo.
- Los establecimientos para la celebración de **espectáculos públicos o actividades recreativas**, así como su celebración, cuando su normativa específica exija la concesión de licencia.
- Establecimientos destinados a la venta o almacenamiento de **armas, explosivos o material pirotécnico**.
- **Centros y establecimientos sanitarios.**
- **Estaciones de servicio de carburantes y áreas de servicio.**
- Establecimientos relacionados con la **Policía Sanitaria Mortuoria**.

- Aquellas otras actividades en las que el Ayuntamiento, para el caso concreto y específico de que se trate y previo informe de sus servicios técnicos y jurídicos municipales, determine que concurren **razones justificadas** en los motivos expuestos de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente que hacen preciso un control administrativo previo mediante la obtención de licencia.
- b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, **el número de operadores económicos del mercado sea limitado**.

2.3.3. REQUISITOS Y EXCEPCIONES.

ARTÍCULOS 151.3 y 4 LOTUS Y 191.3 y 4 RGLOTUS

- La Consejería competente en materia de medio ambiente deberá pronunciarse sobre la sujeción de las actividades a la autorización ambiental (artículos 151.3 LOTUS y 191.3 RGLOTUS).
- La licencia de actividad **no será aplicable** a aquellas actividades económicas cuya legislación específica, estatal o autonómica, exima del procedimiento de licencia y requiera para su puesta en funcionamiento de la presentación de una comunicación previa o declaración responsable (artículos 151.4 LOTUS y 191.4 RGLOTUS).

2.4. LICENCIA DE PRIMERA OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN.

ARTÍCULOS 152 LOTUS Y 192 RGLOTUS

2.4.1. REGLA GENERAL.

ARTÍCULOS 152.1 LOTUS Y 192.1 RGLOTUS

Está sometida a licencia la **primera ocupación o utilización**, total o parcial, de los edificios, construcciones e instalaciones de obra nueva, ampliación o rehabilitación, una vez concluida su construcción.

La finalidad de las licencias de primera ocupación o utilización se encamina a comprobar «si el edificio puede destinarse a determinado uso por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización» (artículo 21.2.d del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, Decreto de 17 de junio de 1955).

Desde este punto de vista, la jurisprudencia ha concluido que estas licencias se dirigen a satisfacer una **doble finalidad**, por un lado, verificar si el edificio reúne las condiciones técnicas de seguridad y salubridad y puede destinarse al uso a que se destina, y, por otro lado, constatar si la obra ejecutada se ajusta a la previa licencia de obras. Es por ello por lo que ha afirmado que estas licencias son la última posibilidad de control que se ofrece a la Administración a efectos de comprobar los usos a que el edificio va a ser destinado, si reúne las condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigidas y, por último y en su caso, si se han cumplido los compromisos de urbanización asumidos (STS de 8 de noviembre de 2003 - ECLI:ES:TS:2003:6978-).

2.4.2. REGLAS ESPECIALES.

A. PARCIAL (artículos 152.1 LOTUS y 192.1 RGLOTUS).

Podrán otorgarse licencias de primera ocupación o utilización parcial, limitadas **a partes concretas** de las edificaciones, construcciones e instalaciones, siempre que se cumplan las siguientes **condiciones**:

- a) Que **se hayan ejecutado de conformidad** con lo autorizado en la licencia municipal y en el proyecto que le sirvió de soporte.
- b) Que se haya dado **cumplimiento íntegro a los términos y condiciones** previstos expresamente en la licencia de obras.
- c) Que la fase o unidades independientes resulten **técnica y funcionalmente susceptibles de ser** utilizados de forma independiente sin detrimento de las restantes.
- d) Que en la ejecución del **resto de las obras** previamente autorizadas se estén cumpliendo, en el momento de la solicitud de licencia parcial, los plazos y las demás determinaciones que imponga la normativa aplicable.

En estos supuestos, el Ayuntamiento podrá exigir mediante acuerdo motivado que la persona solicitante constituya **garantía** para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes.

B. DE ACTUACIÓN DISCONFORME (artículos 152.2 LOTUS y 192.2 RGLOTUS).

El órgano competente municipal, previo informe técnico y jurídico, podrá otorgar la licencia de primera ocupación o primera utilización a aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones que, previo reconocimiento expreso municipal, se encuentren **en situación de actuación disconforme** en los términos previstos en los artículos 142 LOTUS y 180 RGLOTUS.

En este sentido, el RGLOTUS añade que se aplicará a aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones **ejecutadas sin la cobertura de título habilitante** con la finalidad de posibilitar su ocupación o utilización mediante el desarrollo o funcionamiento de cualquier tipo de uso o actividad amparado en el planeamiento y sin perjuicio de que deban someterse al procedimiento de control administrativo previo o posterior que en su caso corresponda.

La posibilidad de otorgar licencias de primera ocupación o utilización a edificios, construcciones o instalaciones que no cuentan con una previa licencia de obras resulta incompatible con la doctrina jurisprudencial sobre la **doble finalidad** que debe cumplir este tipo de licencias, esto es, por un lado, verificar si el edificio reúne las condiciones técnicas de seguridad y salubridad y puede destinarse al uso a que se destina, y, por otro lado, constatar si la obra ejecutada se ajusta a la previa licencia de obras.

Para solventar esta problemática, la jurisprudencia alude a la función autónoma de cada una de estas finalidades cuyo cumplimiento puede verificarse de forma **autónoma e independiente**. De esta forma, la imposibilidad de cumplir con uno de sus fines ante la ausencia de una previa licencia de obras, no impediría que la licencia de primera ocupación o utilización pudiera cumplir con su otra finalidad, comprobar el cumplimiento del régimen de usos del edificio.

2.4.3. EXCEPCIONES.

ARTÍCULOS 152.4 LOTUS Y 192.4 RGLOTUS

No será exigible la licencia de primera ocupación o utilización respecto de aquellas obras o actividades **sometidas a comunicación previa** de acuerdo con el régimen de control posterior previsto en la LOTUS y en el RGLOTUS.

3. SUPUESTOS SUJETOS A COMUNICACIÓN PREVIA.

3.1. DE OBRAS, INSTALACIÓN Y CONSTRUCCIÓN.

ARTÍCULOS 162 LOTUS Y 202 RGLOTUS

Están sujetos a comunicación previa al municipio los actos de aprovechamiento y uso del suelo y los de obras de construcción, edificación, instalación y urbanización, no incluidos en el ámbito de aplicación de los artículos 146 LOTUS y 186 RGLOTUS (actos sujetos a licencia municipal).

En particular, los siguientes:

- a) Las obras de **ampliación, modificación, reforma, rehabilitación y las que modifiquen la distribución interior** de las edificaciones o construcciones existentes, cualquiera que sea su uso, que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, el sistema estructural, no tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio, ni supongan impacto sobre el patrimonio histórico-artístico o sobre el uso privativo y ocupación de bienes de dominio público.
- b) Obras sobre construcciones y edificaciones existentes que por su alcance puedan considerarse de **escasa entidad y se realicen con un reducido presupuesto**, tales como sustitución, renovación o reparación de revestimientos, alicatados, pavimentos, falsos techos, tabiquería, carpintería, fontanería, instalaciones eléctricas, enlucidos y pinturas.

A pesar de este listado ejemplificativo, la indeterminación de las expresiones «escasa entidad» o «reducido presupuesto» no contribuye a dotar de seguridad jurídica la aplicación de este supuesto ya que habrá otras muchas obras en las que su concreción quedará al arbitrio municipal.

- c) Trabajos previos a la construcción, tales como **sondeos, prospecciones, catas, ensayos y limpieza de solares**.
- d) La **tala de arbolado en suelo urbano**.
- e) La implantación de **estaciones o instalaciones radioeléctricas** utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público.

El artículo 49.9 **Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones** dispone que para la instalación o explotación de las estaciones o infraestructuras radioeléctricas y recursos asociados en dominio privado no podrá exigirse por parte de las Administraciones Públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, de carácter medioambiental ni otras de clase similar o análogas, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural declarada por las autoridades competentes o cuando ocupen una superficie superior a 300 metros cuadrados, computándose a tal efecto toda la superficie incluida dentro del vallado de la estación o instalación o, tratándose de instalaciones de nueva construcción, tengan impacto en espacios naturales protegidos.

- f) El **cerramiento de fincas, muros y vallados**.
- g) La colocación de **carteles y vallas de propaganda** visibles desde la vía pública.

Véase letra h) del apartado 3, «Reglas aplicables» del epígrafe 2, «Reglas de aplicación subsidiaria» del Capítulo 4, «Reglas aplicables a las construcciones en suelo rústico» y notas a la misma.

- h) La instalación de **invernaderos** de altura inferior a 1 metro y cuya superficie ocupada sea inferior a 500 m².

Véase notas a la letra i) del apartado 2.1.1. «Regla general» del epígrafe 2, «Supuestos sujetos a licencia» de este Capítulo.

- i) La reparación de **firres y cunetas** de caminos privados existentes.
- j) La instalación de **placas solares** sobre edificios y construcciones, así como los **puntos de recarga de vehículos eléctricos**, salvo que supongan un impacto sobre el patrimonio histórico artístico.

El artículo 48.5 **Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico** dispone que para la instalación de **puntos de recarga** no podrá exigirse por parte de las Administraciones Públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, de carácter medioambiental ni otras de clase similar o análogas, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural.

Las licencias o autorizaciones previas serán sustituidas por declaraciones responsables que permitirán realizar la instalación del punto de recarga e iniciar el servicio de recarga energética desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección de las Administraciones Públicas competentes.

Sobre instalaciones de autoconsumo, ver la Instrucción 1/2023, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, sobre tramitación de instalaciones de autoconsumo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicada en el DOE de 21 de marzo de 2023.

A diferencia del régimen previsto para las licencias (letra p) del artículo 146.1 LOTUS y 186.1 RGLOTUS), en el caso de las comunicación previas no se habilita a los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística ni a las ordenanzas municipales para que puedan ampliar el elenco de actos sujetos a comunicación previa.

3.2. DE USO Y ACTIVIDAD.ARTÍCULOS 163 LOTUS Y 203 RGLOTUS

3.2.1. REGLA GENERAL.ARTÍCULOS 163.1 LOTUS Y 203.1 RGLOTUS

Estarán sujetos a comunicación previa de uso y actividad, sin perjuicio de los informes o autorizaciones que sean exigibles conforme la legislación aplicable, los siguientes actos:

- a) La puesta en funcionamiento de **actividades comerciales, industriales, de ocio y de servicios** siempre que no deban someterse a licencia urbanística de uso y actividad.
- b) La **modificación de uso** de los edificios, construcciones e instalaciones cuando no se sujete a licencia urbanística de uso y actividad.
- c) Asimismo, quedan sujetos al régimen de comunicación previa las **transmisiones de cualesquiera licencias urbanísticas y el cambio de titularidad** de actividades comerciales y de servicios a los que no resulte exigible la obtención de licencia previa.

El artículo 203.1.b) RGLOTUS añade el siguiente supuesto:

Los establecimientos para la celebración de **espectáculos públicos o actividades recreativas**, así como su celebración, cuando su normativa específica exija la presentación de una comunicación previa.

3.2.2. EXCEPCIONES.ARTÍCULOS 163.3 LOTUS Y 203.3 RGLOTUS

La comunicación previa de uso y actividad no será aplicable a aquellas actividades cuya legislación específica, estatal o autonómica, requiera de licencia de usos y actividad o las someta a la mera presentación de una declaración responsable.

4. SUPUESTOS ESPECIALES.

4.1. LICENCIAS EN SUPUESTOS DE INTERES GENERAL.ARTÍCULOS 153 LOTUS Y 193 RGLOTUS

La naturaleza y condiciones de esta clase de licencias excluirían su aplicación en el suelo rústico.

4.2. LICENCIAS DE OBRAS Y USOS PROVISIONALES.ARTÍCULOS 154 LOTUS Y 194 RGLOTUS

A. Ámbito territorial: suelo urbano, urbanizable o rústico.

La legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña configura la realización de obras y usos provisionales como un derecho de la propiedad ejercitable en cualquier clase de suelo (artículos 62 LOTUS y 74 RGLOTUS) a diferencia de la legislación básica estatal que restringe dichas obras y usos al suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado (artículo 13.2 RDL 7/2015).

B. Condiciones objetivas que deben reunir las obras y/o los usos:

- Que no dificulten la ejecución de los planes.

Probablemente se trate de la **condición fundamental** que legitima el otorgamiento de la licencia ya que la propia subsistencia de las obras y/o usos depende directamente de la potestad revocatoria de la licencia que posee el Ayuntamiento. Es decir, aunque la concesión de la licencia se condicione a la demolición de las obras y/o cesación del uso sin derecho a indemnización cuando lo acuerde el Ayuntamiento, dicho acuerdo municipal de revocación de la licencia no puede dictarse de forma arbitraria sino que debe poseer una causa legitimadora.

En este caso, la causa legitimadora debe venir representada por un cambio en las circunstancias urbanísticas que determine que las obras y/o usos autorizados dificultan la ejecución de los planes. Por el contrario, revocar la licencia sin un cambio de las circunstancias urbanísticas existentes en el momento del otorgamiento y sin ser inminente la ejecución del plan carecería de sentido y contravendría los principios de buena fe y equidad, pudiendo hacer incurrir a la Administración en **desviación de poder**.

En suma, la potestad administrativa de revocar en cualquier momento la licencia de obra y/o uso provisional se encuentra condicionada a que se haya producido **un cambio de circunstancias que obliguen a revocar la licencia por imponerlo así el interés público** al ser inminente la ejecución del plan, condición que se instituye en límite de la potestad revocatoria municipal.

- Que sean justificadas, de naturaleza provisional y fácilmente desmontables.
- Que no estén expresamente prohibidas por la legislación urbanística o sectorial ni por el Plan General Municipal.

C. Excepciones: en ningún caso se admitirán como usos provisionales los usos residenciales, el uso vivienda, o los usos productivos o terciarios con vocación de permanencia.

D. Condiciones administrativas:

- Los usos autorizados habrán de cesar, con obligación de desmontar las instalaciones o demoler las obras realizadas, **sin derecho a indemnización** alguna, cuando así lo acordare el Ayuntamiento, condición que debe ser aceptada expresamente por la persona interesada como requisito previo a su otorgamiento.
- La eficacia de la licencia quedará supeditada a su **constancia en el Registro de la Propiedad** mediante nota al margen de la última inscripción de dominio de la finca correspondiente, de conformidad con la legislación hipotecaria.
- La licencia especial se tramitará de conformidad con lo previsto en las licencias de obra.
- El Ayuntamiento podrá exigir el depósito de un **aval** en cuantía suficiente para garantizar la reposición del terreno a su estado inicial.

4.3. ACTOS PROMOVIDOS POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ARTÍCULOS 155 LOTUS Y 195 RGLLOTUS

En función de la Administración Pública promotora se puede distinguir:

A. Administración municipal: las obras promovidas por el Ayuntamiento en su propio término municipal se entenderán autorizadas mediante el **acuerdo municipal** correspondiente que deberá someterse a los mismos requisitos previos de verificación de cumplimiento de la normativa aplicable.

Sobre la construcción de una casa de la cultura por un Ayuntamiento, la STSJEX de 29 de octubre de 2004 (ECLI:ES:TSJEXT:2004:1676) señala que «al tratarse de una obra municipal no es necesario que el Ayuntamiento dicte un acto administrativo específico de licencia a su favor, siendo suficiente con que compruebe la legalidad del proyecto de obra en el momento de su aprobación, como ha ocurrido en el presente supuesto donde por Acuerdo del Pleno se acordó la aprobación del proyecto técnico de construcción». Por su lado, la STS de 2 de abril de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:2333) incide en esta idea señalando que «si la finalidad de toda licencia municipal de obras radica en la necesidad del control por parte del Ayuntamiento de los proyectos presentados al efecto, para dilucidar su ajuste y conformidad a la normativa urbanística, cuando tales proyectos son realizados por el propio Ayuntamiento es lógico deducir que tal necesidad objetiva de licencia, plasmada formalmente en la correspondiente autorización resulta innecesaria, al ser el propio órgano competente para controlar el ajuste de la obra a la normativa urbanística vigente el autor del correspondiente proyecto a finalizar, lo que por sí mismo conlleva esa autorización».

B. Otras Administraciones: los actos de transformación o uso del suelo que sean promovidos por el resto de Administraciones Públicas o por las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas:

- **Regla general:** sujeción a licencia urbanística o título habilitante correspondiente.
- **Excepciones:** las previstas en la legislación sectorial aplicable en las que el control preventivo propio de la actuación se sustituye por una **consulta al Ayuntamiento** respectivo.

En los que casos en los que la actuación a realizar no esté sometida a licencia municipal o título habilitante:

- **Plazo para informe municipal:** el Ayuntamiento dispondrá de un plazo de **dos meses** para informar el proyecto y la actuación con relación a la ordenación urbanística en vigor. En el supuesto de que concurran **razones de urgencia o de excepcional interés público** en la obra a ejecutar, el Ayuntamiento deberá pronunciarse en el plazo de **un mes**.
- **Silencio administrativo:** transcurrido el plazo sin que se evacue informe, se entenderá **otorgada la conformidad al proyecto**.
- **Disconformidad del proyecto:** ha de elevarse el proyecto a la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio que habrá de resolver sobre la ejecución o modificación de dicho proyecto, o al Consejo de Ministros cuando las obras sean promovidas por la Administración del Estado.

C. Administración General del Estado: en el caso de actos promovidos por la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos que se encuentren sujetos a intervención municipal previa en los que concurran **razones de urgencia, excepcional interés público o emergencia**, así como en la ejecución de obras que afecten a la

defensa nacional, habrá que completar las previsiones expuestas con el procedimiento especial previsto en la Disposición adicional décima RDL 7/2015.

Disposición adicional décima RDL 7/2015. Actos promovidos por la Administración General del Estado.

1. Cuando la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos promuevan actos sujetos a intervención municipal previa y razones de **urgencia o excepcional interés público** lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor.

En **caso de disconformidad**, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al titular del Ministerio competente en materia de suelo y vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la comunidad autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

2. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la **suspensión de las obras** a que se refiere el apartado 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con la ordenación urbanística y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro competente en materia de suelo y vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo.

3. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la **defensa nacional**, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente en materia de suelo y vivienda, previa solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.

4. Cuando los actos a que se refiere el apartado 1 cumplan los requisitos que justifican la **tramitación de emergencia** regulada por el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el Ministro o la Ministra competentes por razón de la materia podrán declarar dicha situación de emergencia conjuntamente en la misma Orden Ministerial por la que se declara la urgencia o excepcional interés público, reduciéndose en tal caso los plazos previstos en el citado apartado, de la siguiente forma:

- a) **5 días naturales**, tras la notificación al Ayuntamiento para que este notifique, a su vez, la conformidad o disconformidad del proyecto de que se trate con la ordenación urbanística en vigor. En el caso de que el Ayuntamiento no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido.
- b) **5 días naturales** para la emisión del informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma, a contar también desde la oportuna notificación. En el caso de que la Comunidad Autónoma no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido.

4.4. TRÁMITE DE CONSULTA SUSTITUTIVA DE LA LICENCIA O AUTORIZACIÓN.

ARTÍCULOS 158 LOTUS Y 198 RGLOTUS

A. Ámbito objetivo: la licencia urbanística o, en su caso, la licencia de obras y usos provisionales podrá ser sustituida por el trámite de consulta en el caso de los Proyectos Empresariales de Interés Autonómico (denominados «PREMIA») cuyo carácter haya sido declarado por el Consejo de Gobierno, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias que, en su caso, fueran exigibles.

El artículo 3.b) Ley 5/2022 (medidas de mejora) excluye del régimen de consulta sustitutiva los «proyectos de concesiones de explotación de los recursos minerales de litio» que se tramiten como PREMIA, que quedarán sujetos en todo caso a licencia urbanística municipal.

B. Tramitación:

1. La consulta, que versará sobre la adecuación a la ordenación urbanística y, en su caso la cuantificación de las obligaciones tributarias municipales correspondientes, se formula al Ayuntamiento competente por razón del territorio.

2. El Ayuntamiento deberá evacuar la consulta en el plazo máximo de **quince días**.

Supuesto de obras o actos no previstos en el planeamiento: si las obras o actos proyectados no estuvieran expresamente previstos en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, y siempre que no estuvieran expresamente prohibidos en los mismos o por la legislación sectorial aplicable, en el plazo más breve posible se procederá a tramitar el correspondiente expediente de suspensión parcial de la aplicación de dicho planeamiento para su revisión o modificación.

3. La evacuación de la consulta en disconformidad no impedirá la continuación y terminación del procedimiento. A estos efectos, se remitirá el expediente a la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio para que, previo informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, lo apruebe definitivamente y disponga, en su caso, lo necesario para su ejecución, determinando, cuando proceda, la incoación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, los Proyectos Empresariales de Interés Autonómico que afecten a **suelos protegidos** sólo podrán ejecutarse cuando los usos y actividades que contemplen sean congruentes con los valores objeto de protección y **siempre que no estén expresamente prohibidos**. En estos casos se requerirá informe favorable del organismo que ostente la competencia sectorial en razón de los valores protegidos.

4. **Finalizada la ejecución** de las obras o instalaciones, la persona o entidad promotora presentará ante la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística **certificación acreditativa** de tal extremo, así como de que aquellas se han llevado a cabo conforme al proyecto, de lo que la Consejería dará traslado al Ayuntamiento, autorizando a continuación el inicio de la actividad.

4.5. EDIFICACIONES ANTERIORES A LA LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.

DISPOSICIÓN ADICIONAL UNDÉCIMA LOTUS

A. Ámbito objetivo: las instalaciones, construcciones y edificaciones en suelo rústico, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia.

B. Requisitos:

- Que **no posean licencia urbanística municipal** para su ubicación en suelo rústico.
- Que estuvieran **terminadas** en dicha fecha (antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975): 25 de mayo de 1975.
- Que sigan **manteniendo** en la actualidad el **uso y las características tipológicas** que tenían a la entrada en vigor de la Ley 19/1975.
- Que no se encuentren en situación legal de **ruina urbanística**.

C. Excepciones: se exceptúan de este régimen aquellas instalaciones, construcciones y edificaciones que afecten a **bienes catalogados o declarados de interés cultural** o que **se hayan ejecutado sobre bienes de dominio público**.

5. PROCEDIMIENTOS.

5.1. LICENCIAS URBANÍSTICAS.

5.1.1. LICENCIA DE OBRAS DE EDIFICACIÓN, CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN.

ARTÍCULOS 147 LOTUS Y 187 RGLLOTUS

A. Regulación (artículos 147.1 LOTUS y 187.1 RGLLOTUS): la iniciación, instrucción y resolución del procedimiento para el otorgamiento de la licencia se regulará por las correspondientes **ordenanzas municipales**, de acuerdo con lo dispuesto en la LOTUS, cuya regulación se aplicará, en todo caso, con carácter supletorio.

B. Plazo (artículos 147.8 LOTUS y 187.8 RGLLOTUS): las licencias se resolverán en el plazo máximo de **un mes**.

El Decreto-ley 1/2023, de 11 de enero, por el que se declara de interés general la **producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables en Extremadura**, dispone que «En todo caso, cualesquiera autorizaciones que precisen estos proyectos se tramitarán por los procedimientos de urgencia que establezcan sus respectivas normas» (artículo 2.3).

Posibles suspensiones del plazo máximo para resolver:

- **Solicitud de informes sectoriales** (artículos 147.3 LOTUS y 187.3 RGLLOTUS): plazo máximo 3 meses.
- **Tramitación de evaluación ambiental** (artículos 147.5 LOTUS y 187.5 RGLLOTUS): hasta resolución o informe favorable y la inclusión de las medidas correctoras resultantes en el proyecto.
- **Requerimiento de subsanación de deficiencias o mejora de la solicitud formulada** (artículos 147.8 LOTUS y 187.8 RGLLOTUS): solo se podrá interrumpir el plazo máximo para resolver por esta causa **una vez**.

C. Silencio administrativo: todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación (artículo 11.3 RDL 7/2015).

No obstante, el transcurso del plazo máximo para resolver desde la presentación de la solicitud, sin notificación de resolución alguna, determinará el otorgamiento de la licencia interesada por **silencio administrativo positivo** (artículos 147.9 LOTUS y 187.9 RGLOTUS).

Obtenida una licencia por silencio administrativo, la persona interesada comunicará **fehacientemente** al Ayuntamiento con una antelación mínima de **10 días**, la fecha de comienzo de las obras o actividades correspondientes (artículos 147.10 LOTUS y 187.10 RGLOTUS).

- **Excepciones:** en los casos en que la legislación básica del Estado señale que se requiere el acto **expreso** de conformidad, aprobación o autorización administrativa (artículos 147.9 LOTUS y 187.9 RGLOTUS). Serán **expresos, con silencio administrativo negativo**, los actos que autoricen:
 - a) **Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas** en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.
 - b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de **nueva planta**.
 - c) La ubicación de construcciones e instalaciones **prefabricadas, provisionales o permanentes**.
 - d) La ejecución de **obras y usos provisionales** previstos en los artículos 154 LOTUS y 194 RGLOTUS.
 - e) La ejecución de obras y usos que afecten o se realicen sobre **bienes de dominio público o patrimoniales** de la Administración.

En términos similares se expresa la legislación básica estatal (artículo 11.4 RDL 7/2015).
--

- **Nulidad** (artículos 147.11 LOTUS y 187.11 RGLOTUS): en cualquier caso, serán nulas de pleno derecho las licencias obtenidas por acto expreso o presunto que contravengan de modo grave y manifiesto la legislación o el planeamiento urbanístico. **En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo, facultades en contra de las leyes, de la ordenación urbanística o territorial, proyectos, programas u ordenanzas municipales.**

D. Trámites.

1. Solicitud de licencia ante el Ayuntamiento (artículos 147.2 LOTUS y 187.2 RGLOTUS).

El procedimiento se iniciará a instancia de la persona interesada, a cuya solicitud deberá acompañarse:

- a) **Memoria descriptiva** de la actuación sujeta a licencia o **proyectos técnicos** correspondientes.
- b) Las **autorizaciones concurrentes** exigidas por la legislación en cada caso aplicable, así como de las concesiones correspondientes cuando el acto pretendido suponga la ocupación o utilización de dominio público del que sea titular Administración distinta.

2. Informes sectoriales (artículos 147.3 LOTUS y 187.3 RGLOTUS):

- **Solicitante:** el Ayuntamiento deberá recabar aquellos informes que resulten procedentes para resolver y formarán parte del expediente administrativo.

En relación con la solicitud de informes sectoriales, véase apartado B. «Instrucción» del epígrafe 6.1. «Usos sujetos a calificación rústica y licencia urbanística municipal» del Capítulo 6. «La calificación rústica».

- **Suspensión del plazo para resolver:** se podrá suspender el plazo máximo legal para resolver por el tiempo que medie entre la petición de informe y la recepción del mismo. Esta suspensión no podrá exceder el plazo de **tres meses**.
- **Notificación:** la petición de informe deberá comunicarse a las partes interesadas.

En ningún caso, las resoluciones de otorgamiento de la licencia de obras pueden condicionar o suplir mediante condiciones la ausencia de las concesiones de dominio público ni los informes o autorizaciones sectoriales que resulten exigibles legalmente (artículo 187.13 RGLOTUS).

3. Evaluación ambiental (artículos 147.5 LOTUS y 187.5 RGLOTUS).

- **Exigibilidad:** en el supuesto de que la actuación sujeta a licencia municipal requiera la previa tramitación de un procedimiento de evaluación ambiental.
- **Suspensión del procedimiento y del plazo para resolver:** quedará en suspenso la tramitación del procedimiento de concesión de licencia así como el cómputo del plazo máximo para resolver hasta tanto se acredite en el expediente el carácter favorable de la correspondiente autorización, declaración o informe ambiental y la inclusión en el proyecto de las medidas correctoras resultantes.

Teniendo en cuenta que el cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento de otorgamiento de licencia solo se podrá interrumpir una única vez mediante requerimiento de subsanación de deficiencias o mejora de la solicitud formulada (artículos 147.8 LOTUS y 187.8 RGLOTUS) sería aconsejable que, en la notificación de la suspensión por tramitación de la evaluación ambiental, se recordara a las personas interesadas la obligación de aportar tanto la resolución favorable de la evaluación ambiental como la inclusión en el proyecto de las medidas correctoras resultantes a fin de salvaguardar la suspensión por requerimiento de deficiencias para trámites posteriores.

- **Evaluación desfavorable o incumplimiento de medidas correctoras** (artículos 147.6 LOTUS y 187.6 RGLOTUS): no se podrá otorgar licencia cuando la declaración o informe de impacto ambiental hubieran sido desfavorables o se incumplieran las medidas correctoras impuestas por la Administración competente en materia de medio ambiente.

4. Emisión de Informes técnico y jurídico (artículos 147.4 LOTUS y 187.4 RGLOTUS).

- **Obligatoriedad:** deberán ser recabados por el Ayuntamiento con **carácter previo** a la resolución o acuerdo municipal que ponga fin al procedimiento y **formarán parte** del expediente administrativo.
- **Emisión:** pueden ser emitidos por los propios **servicios técnicos municipales** o bien por otros **servicios de apoyo** como son las Oficinas Técnicas Urbanísticas (OTUDTS) o el servicio de asistencia técnica de las Diputaciones Provinciales o por algún organismo oficial colegiado o de acreditación técnica.
- **Pronunciamiento:** los informes técnico y jurídico deberán concluir con un pronunciamiento **claro y preciso** que permita al órgano municipal competente adoptar una resolución ajustada al ordenamiento jurídico.

El **informe técnico** deberá confrontar la actuación con la ordenación aplicable y comprobar su **adecuación a las normas urbanísticas** así como, añade el RGLOTUS, que se ha presentado la totalidad de la documentación exigible según lo dispuesto en la legislación urbanística y sectorial aplicable.

El **informe jurídico** contendrá una enumeración de hechos, la relación de disposiciones legales aplicables y un juicio jurídico sobre el **acomodo a la legalidad del proyecto o actuación** que se pretende así como sobre la adecuación del procedimiento.

Aunque la norma prevea que el informe jurídico debe pronunciarse sobre el acomodo a la legalidad (en general), existe una consolidada jurisprudencia que declara que **el control de legalidad ejercido mediante la licencia urbanística debe limitarse a la legalidad urbanística**.

Un exponente claro de ello lo constituye la STSJEX de 26 de septiembre de 2007 (ECLI:ES:TSJEXT:2007:1571) que, haciéndose eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, afirma que «la licencia urbanística es un acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente. Pues bien, la licencia, como es sabido, tiene un carácter reglado cuya concesión o denegación va unida, exclusivamente, a **la conformidad o disconformidad con la legalidad urbanística**». De forma rotunda lo confirma la STS de 23 de febrero de 2005 (ECLI:ES:TS:2005:1118) que, reiterando la doctrina sentada por la Sala, argumenta que «La jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha declarado, a propósito de las relaciones entre el dominio público y las licencias municipales de urbanismo, que a través de la licencia urbanística la Administración Municipal actúa un control de legalidad, pero **no de la legalidad en general sino de la legalidad urbanística (...)**».

5. Resolución municipal.

- **Motivación** (artículos 147.7 LOTUS y 187.7 RGLOTUS): la resolución denegatoria deberá ser motivada, con explícita referencia a la norma o normas de la ordenación territorial y urbanística o, en su caso, de otro carácter con las que esté en contradicción el acto, la operación o la actividad sometido a licencia.

En el mismo sentido, la legislación básica estatal determina que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, **debiendo ser motivada su denegación** (artículo 11.3 RDL 7/2015).

- **Normativa aplicable** (artículos 147.12 LOTUS y 187.12 RGLOTUS): las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística **vigente en el momento de otorgarlas, siempre que se resuelvan en plazo.**

Si se resolvieran fuera de plazo, se otorgarán de acuerdo con la **normativa vigente en el momento en que se tuvieron que resolver**. En todo caso, constará en el procedimiento el correspondiente informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido en estas previsiones.

Esta última previsión conforme a la cual las licencias resueltas fuera de plazo atenderán a la normativa vigente en el momento en que se tuvieron que resolver, no se ajusta a las determinaciones expresadas por una jurisprudencia consolidada en cuanto refiere que será la **normativa vigente en el momento de la solicitud**.

La STSJEX de 29 de septiembre de 2009 (ECLI:ES:TSJEXT:2009:1715) señala que «Las dudas se han planteado en los supuestos en que la normativa aplicable sufre variaciones entre el momento de la solicitud de la licencia y la resolución del expediente. Dudas que han sido también resueltas por la Jurisprudencia (STS de 26 de mayo de 1986, entre otras) del siguiente modo: **aplicando las normas en vigor en el momento de la resolución, si ésta se produce dentro del plazo** previsto en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, **y las vigentes en el momento de la solicitud en caso contrario**. Todo ello con la finalidad de evitar que quede al arbitrio de la Administración eludir la aplicación de la normativa procedente dilatando la decisión con trámites innecesarios o con una actividad que pueda dar lugar a la vigencia de un régimen urbanístico nuevo que impida la concesión (basado precisamente en el carácter reglado antes dicho, como recoge la STS de 2 de febrero de 1989)».

- **Contenido mínimo** (artículos 157.1 LOTUS y 197.1 RGLOTUS): la resolución por la que se otorgue licencia deberá contener expresamente los plazos para iniciar y finalizar las obras y el plazo máximo de interrupción de las mismas.
- **Documentación técnica insuficiente** (artículos 157.6 LOTUS y 197.6 RGLOTUS): en el supuesto de que la licencia de obras de edificación, construcción o instalación se haya solicitado y otorgado mediante la presentación de un **proyecto básico**, insuficiente para iniciar las obras, será preceptivo que en el plazo máximo de **tres meses** desde la notificación de su otorgamiento se presente ante el Ayuntamiento un **proyecto de ejecución** ajustado a sus determinaciones. La falta de presentación del proyecto de ejecución en este plazo implicará, por ministerio legal, la extinción de los efectos de la licencia, en cuyo caso se debe solicitar una nueva licencia.

- **Condicionado** (artículo 187.13 RGLOTUS): los Ayuntamientos podrán incorporar en las resoluciones de otorgamiento de la licencia de obras determinadas **condiciones fácilmente subsanables** al objeto de evitar que pequeñas deficiencias impidan su otorgamiento.
- **Excepciones:** en ningún caso, las condiciones a exigir en el acto de otorgamiento podrán suplir la ausencia de las concesiones de dominio público, ni los informes o autorizaciones sectoriales que resulten exigibles legalmente.

El procedimiento de licencia se resolverá atendiendo a la ordenación urbanística y territorial en vigor, sin que puedan otorgarse o denegarse licencias, **ni aun de manera condicionada**, con fundamento en los parámetros previstos en una norma de planeamiento pendiente de aprobación o no vigente.

- **Revisión:** el cumplimiento de las condiciones impuestas deberá revisarse en el procedimiento destinado al otorgamiento de la licencia de primera ocupación o utilización, teniendo en cuenta que las condiciones deberán cumplirse obligatoriamente con carácter previo a la ocupación o utilización del inmueble de que se trate.

5.1.2. LICENCIA DE DIVISIÓN DEL SUELO.

ARTÍCULOS 149 LOTUS Y 189 RGLOTUS

Véase Capítulo 10. «La división del suelo rústico».

5.1.3. LICENCIA DE ACTIVIDAD.

ARTÍCULOS 151 LOTUS Y 191 RGLOTUS

A. Tramitación (artículos 151.5 LOTUS y 191.5 RGLOTUS).

Se tramitarán en un único procedimiento de manera simultánea e integrada los procedimientos autonómicos de **autorización ambiental integrada o unificada** y el procedimiento municipal de otorgamiento de **licencia de actividad**.

El procedimiento de autorización ambiental integrará aquellos trámites necesarios para que conste el pronunciamiento municipal sobre todos aquellos aspectos de su competencia, con especial atención a la verificación del cumplimiento de la normativa urbanística.

B. Plazo (artículos 151.5 LOTUS y 191.5 RGLOTUS): en el supuesto de obtener autorización ambiental favorable, el Ayuntamiento deberá otorgar licencia de actividad mediante resolución expresa en un **plazo máximo de 15 días** desde que reciba la comunicación del órgano ambiental.

La resolución firme denegando la autorización ambiental llevará aparejada la de la licencia de actividad **sin necesidad de una posterior resolución expresa municipal**.

C. Silencio administrativo (artículos 151.5 LOTUS y 191.5 RGLOTUS): transcurrido el plazo de 15 días sin que se notifique el otorgamiento de la licencia de actividad, se entenderá concedida con sujeción a las condiciones que en su caso figuren en la autorización ambiental.

- **Excepción:** en el caso de que la actuación propuesta se ubique en suelo rústico y requiera **calificación rústica autonómica**, será obligatorio el **otorgamiento expreso de licencia de actividad**, sin que pueda otorgarse la misma hasta que no conste la documentación que acredite que se ha autorizado la calificación rústica requerida.

D. Supuestos de nulidad (artículos 151.5 LOTUS y 191.5 RGLOTUS): serán nulas de pleno derecho las licencias de actividad que se concedan **sin la previa autorización ambiental y calificación rústica**, cuando sea precisa.

E. Supuestos que conlleven la ejecución de obras (artículos 151.6 LOTUS y 191.6 RGLOTUS): en el supuesto de que la actuación requiera de la ejecución de obras sujetas a licencia, la misma se tramitará de manera **conjunta o posterior a la licencia de actividad**, sin que pueda iniciarse la ejecución de la obra hasta la obtención de la licencia de actividad.

Una vez finalizadas las obras, quien ostente la titularidad de la actividad deberá solicitar **licencia de primera utilización y comunicar el inicio de la actividad al Ayuntamiento**, acompañando la siguiente documentación:

- a) Certificado final de obras suscrito por la dirección facultativa.
- b) Informes o autorizaciones favorables que legalmente procedan en función de las características de la actividad.
- c) Cualquier otro documento que el Ayuntamiento estime conveniente al objeto de acreditar el cumplimiento de la normativa exigible, de acuerdo con lo dispuesto en sus ordenanzas municipales.

La **licencia de primera utilización** deberá resolverse en un plazo máximo de **un mes** que podrá ampliarse por razones justificadas hasta un máximo de un mes (artículos 151.7 LOTUS y 191.7 RGLOTUS).

A. Plazo (artículos 152.3 LOTUS y 192.3 RGLLOTUS): un mes.

B. Silencio administrativo (artículos 152.3 LOTUS y 192.3 RGLLOTUS): el transcurso del plazo máximo de un mes para resolver desde la presentación de la solicitud de licencia de primera ocupación o utilización, sin notificación de resolución alguna, determinará el otorgamiento de la licencia interesada por **silencio administrativo positivo**.

De esta regla se excluye el supuesto en el que se condicione la licencia de obra a la ejecución simultánea de obras de urbanización y resulte necesaria la previa comprobación municipal de su cumplimiento, en cuyo caso el silencio es negativo.

C. Excepción (artículos 152.4 LOTUS y 192.4 RGLLOTUS): no será exigible la licencia de primera ocupación o utilización respecto de aquellas obras o actividades sometidas a comunicación previa de acuerdo con el régimen de control posterior previsto en la LOTUS y en el RGLLOTUS.

D. Supuestos especiales:

D.1. Parcial (artículos 152.1 LOTUS y 192.1 RGLLOTUS):

1. Solicitud (artículo 192.1 RGLLOTUS): solicitud de la persona interesada que deberá presentar, al menos, la siguiente documentación:

- a) Fotocopia del DNI de la persona solicitante.
- b) Fotocopia de la licencia de obras.
- c) Certificado final de obras expedido por la dirección facultativa debidamente visado.
- d) Declaración del personal técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el autorizado por la licencia de obras correspondiente.
- e) Solicitud de alta en el impuesto de bienes inmuebles de naturaleza urbana.
- f) Fotografía de la fachada del edificio.
- g) Acreditación de la terminación y recepción de las obras de urbanización que se hubiesen acometido simultáneamente con la edificación, en su caso.
- h) Si existe modificación en el proyecto técnico conforme al cual se otorgó la correspondiente licencia de obras, documentación visada del estado definitivo.

2. Comprobación municipal: verificar el cumplimiento de las condiciones previstas en los artículos 152.1 LOTUS y 192.1 RGLLOTUS.

3. Acuerdo municipal: el Ayuntamiento podrá exigir mediante acuerdo motivado que la persona solicitante constituya garantía para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes (artículos 152.1 LOTUS y 192.1 RGLLOTUS).

D.2. En edificación en situación de actuación disconforme (artículos 152.2 LOTUS y 192.2 RGLOTUS):

1. Trámite previo: reconocimiento expreso municipal en situación de actuación disconforme en los términos previstos en los artículos 142 LOTUS y 180 RGLOTUS.

RECONOCIMIENTO EN SITUACIÓN DE ACTUACIÓN DISCONFORME

1. Ámbito objetivo (artículos 142.2 LOTUS y 180.2 RGLOTUS): aplicable a aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones no amparadas en título habilitante y que resulten inatacables por haber transcurrido el plazo máximo previsto en la LOTUS y RGLOTUS para llevar a cabo la restauración de la legalidad que implique su demolición, mientras no se proceda a su legalización.

2. Reglas (artículo 182.1 RGLOTUS): la declaración en situación de actuación disconforme deberá realizarse conforme a los documentos que debe aportar la persona interesada (artículo 181 RGLOTUS) y se tramitará con arreglo a las reglas del procedimiento administrativo regulado en la normativa estatal y sujeto a la atribución de competencias de cada municipio, con base a las reglas descritas en el apartado 8 siguiente. **Debe darse trámite de audiencia a la ciudadanía afectada** así como realizar notificación a la persona titular registral en caso de que no coincida con la persona que lo solicite (artículo 182.1.d) RGLOTUS).

3. Competencia (artículo 182.1.e) RGLOTUS): la competencia para dictar la resolución por la que se acuerde el transcurso del plazo previsto para adoptar medidas de protección o restauración de la legalidad urbanística y se reconozca la situación de actuación disconforme, corresponderá a la **Alcaldía**, pudiendo delegar la misma en los términos previstos en la legislación básica de régimen local.

4. Plazo (artículo 182.1.f) RGLOTUS): la resolución expresa sobre la solicitud deberá notificarse a la persona interesada dentro del plazo máximo de **tres meses**.

5. Silencio administrativo (artículo 182.1.f) RGLOTUS): transcurrido el plazo de tres meses sin que se hubiere notificado la resolución expresa, se entenderá **desestimada por silencio administrativo**.

6. Compañías suministradoras (artículo 180.4 RGLOTUS): en las edificaciones, construcciones o instalaciones con reconocimiento expreso municipal en situación de actuación disconforme, no se podrá obtener la contratación de ningún tipo de servicio, como el suministro de energía eléctrica o cualquier otro de naturaleza similar, hasta tanto no se proceda a su legalización de acuerdo con la legislación y el planeamiento urbanístico y territorial en vigor.

7. Inscripción en el Registro de la Propiedad (artículo 182.1.h) RGLOTUS): será título bastante y suficiente para la inscripción registral la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de reconocimiento de la actuación disconforme. Dicha resolución será necesaria para la inscripción en el Registro de la Propiedad en la forma y a los efectos previstos en la legislación hipotecaria (artículo 182.1.i) RGLOTUS).

8. Trámites (artículo 182 RGLOTUS):

8.1. Solicitud de la persona interesada del reconocimiento en situación de actuación disconforme a la que deberá adjuntarse, como mínimo, la documentación prevista en el artículo 181 RGLOTUS.

8.2. Comprobación municipal de que no se encuentra en trámite ningún tipo de procedimiento de restauración de la legalidad urbanística infringida respecto del inmueble objeto de reconocimiento y de que no es posible adoptar ninguna medida al efecto (artículos 142.2 LOTUS y 180.2 RGLOTUS).

8.3. Emisión de informes técnico y jurídico previos a la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo.

- **Informe técnico:** para la emisión del informe técnico municipal, se requerirá la visita de inspección al inmueble relativa a la comprobación de la idoneidad de la documentación aportada. El personal técnico se pronunciará sobre la acreditación de la fecha de terminación de la edificación, su destino o uso específico, sobre la posible ocupación de bienes de dominio público y la existencia de cualquier tipo de servidumbre.
- **Informe jurídico:** comprobará que no se encuentra en curso ningún procedimiento de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado y que no es posible legalmente medida alguna de restablecimiento del orden jurídico y reposición de la realidad física.

8.4. Resolución expresa municipal del reconocimiento en situación de actuación disconforme en la que deberá indicarse expresamente el régimen jurídico aplicable al inmueble, reflejando las condiciones a las que se sujeta (artículos 142.2 LOTUS y 180.2 RGLOTUS).

Precisa el RGLOTUS que la resolución administrativa por la que se acuerde el transcurso del plazo previsto para adoptar medidas de protección o restauración de la legalidad urbanística, contendrá la declaración expresa del inmueble afectado en situación de actuación disconforme, identificando suficientemente la instalación, construcción o edificación afectada y las circunstancias que lo motivan con indicación de que sobre la misma solo podrán realizarse las obras previstas en el artículo 180.2 RGLOTUS (y 142.2 LOTUS), haciendo constar el número de finca registral, si estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad (artículo 184.1.g RGLOTUS).

9. Otras actuaciones (artículos 142.3 LOTUS y 180.3 RGLOTUS): en las edificaciones o construcciones ejecutadas al amparo de título habilitante en las que se hayan ejecutado obras de ampliación o reforma sin título habilitante o habiendo sido anulado, previa comprobación de que no se encuentra en trámite ningún tipo de procedimiento de restauración de la legalidad urbanística infringida y de que no es posible adoptar ninguna medida al efecto, serán autorizables, en todo caso, las obras de salubridad, seguridad, accesibilidad universal e higiene y, de manera excepcional, aquellas que expresamente prevea el Plan únicamente en la parte realizada legalmente.

Las licencias que se concedan en edificaciones, construcciones e instalaciones en situación de actuación disconforme tanto en los supuestos en los que no cuenten con título habilitante (artículos 142.2 LOTUS y 180.2 RGLOTUS) como en los supuestos de obras de ampliación o reforma sin título habilitante o habiendo sido anulado (artículos 142.3 LOTUS y 180.3 RGLOTUS) describirán la situación de actuación disconforme y las condiciones a las que se sujeta, **otorgándose bajo la condición de su inscripción en el Registro de la Propiedad si la edificación, construcción o instalación estuviera inscrita** (artículo 182.2 RGLOTUS).

2. Solicitud de la persona interesada a la que deberá adjuntar la siguiente documentación:

- a) Certificado municipal de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística.
- b) Certificado suscrito por técnico competente en el que se describa el estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta, y se acredite, en atención de las circunstancias anteriores, **la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto, siempre que el mismo se encuentre permitido por el planeamiento.**

En este sentido, el RGLOTUS prevé que el otorgamiento de la licencia de primera ocupación o primera utilización de actuación disconforme a las edificaciones, construcciones e instalaciones así declaradas tiene la finalidad de posibilitar su ocupación o utilización mediante el desarrollo o funcionamiento de cualquier tipo de uso o actividad amparado en el planeamiento y, sin perjuicio de que deban someterse al procedimiento de control administrativo previo o posterior que en su caso corresponda (artículo 192.2 RGLOTUS).

En su artículo 180.2 determina que:

- En estas edificaciones, construcciones o instalaciones, **no se permitirá la implantación de ningún uso ni la modificación del uso existente de acuerdo con lo establecido en el artículo 192.2.b) RGLOTUS.**
- Únicamente, se permitirá el **mantenimiento del uso** siempre que se haya otorgado licencia de primera ocupación o utilización de actuación disconforme.
- Cualquier actuación que lleve aparejada la **implantación por primera vez de un uso, o la modificación del mismo**, requerirá su previa legalización mediante la presentación ante el Ayuntamiento de un proyecto técnico de legalización.

- c) Documentación descriptiva y justificativa de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora.

3. Emisión de Informe técnico y jurídico,

4. Resolución municipal.

5.2. COMUNICACIONES PREVIAS.

ARTÍCULOS 164 LOTUS Y 204 RGLLOTUS

Los **trámites administrativos** asociados a la presentación de una comunicación previa serán los siguientes:

1. Presentación por el interesado.

La comunicación previa urbanística y la comunicación ambiental municipal prevista en la legislación ambiental autonómica, se podrán **presentar de manera conjunta** ante el registro del Ayuntamiento (artículos 164.2 LOTUS y 204.2 RGLLOTUS).

Cuando la actuación esté sujeta a autorizaciones, comunicaciones o declaraciones responsables **de otras Administraciones Públicas ajenas a la Administración Local**, deberá presentarse documentación que acredite que han sido comunicadas o las correspondientes resoluciones administrativas de autorización (artículos 164.4 LOTUS y 204.4 RGLLOTUS).

A. Documentación.

Obras (artículo 204.10 RGLLOTUS): la comunicación previa para el ejercicio de obras deberá ir acompañada, al menos, de la siguiente documentación:

- a) Descripción suficiente de la obra, incorporando en su caso, croquis y presupuesto.
- b) Fecha a partir de la cual se pretende iniciar la ejecución de las obras.
- c) Copia de las autorizaciones, comunicaciones o declaraciones responsables de otras Administraciones Públicas ajenas a la Administración Local.

Actividades (artículos 164.10 LOTUS y 204.11 RGLLOTUS): la comunicación previa para el ejercicio de actividades deberá ir acompañada, al menos, de la siguiente documentación:

- a) Proyecto o memoria en los que se describan la actividad y sus principales impactos ambientales, especialmente los relativos a las emisiones al aire, al agua, al suelo, la gestión de residuos, y la contaminación acústica y lumínica.
- b) Fecha a partir de la cual pretende iniciar el ejercicio del uso o actividad y el compromiso de mantener el cumplimiento de los requisitos legales durante todo el periodo en el que se vaya a ejercer la actividad.
- c) Certificación emitida por el técnico director de la ejecución del proyecto, en la que se especifique la adecuación de la instalación a la actividad que vaya a desarrollarse, y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa sectorial de aplicación.
- d) Copia de las autorizaciones, notificaciones o informes de carácter ambiental de las que se deba disponer para poder ejercer la actividad en cada caso.

El RGLOTUS precisa que se aportará copia de las autorizaciones, comunicaciones o declaraciones responsables cuando la actuación esté sujeta a las mismas de otras Administraciones Públicas ajenas a la Administración Local, así como de los informes de carácter ambiental de los que se deba disponer para poder ejercer la actividad en cada caso.

B. Evaluación ambiental (artículos 164.10.d) LOTUS y 204.11.d) RGLOTUS).

Cuando, de acuerdo con la legislación aplicable, se exija una evaluación de impacto ambiental para el desarrollo de una actividad, la comunicación previa **no podrá presentarse ante el Ayuntamiento hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental** y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite.

Carecerá de validez y eficacia a todos los efectos, la comunicación relativa a un proyecto o memoria que no se ajuste a lo determinado en la declaración o informe de impacto ambiental.

C. Puesta en funcionamiento de establecimientos (artículos 163.2 LOTUS y 203.2 RGLOTUS).

La puesta en funcionamiento de establecimientos sujetos a comunicación previa no requerirá de ningún tipo de autorización expresa para proceder a su apertura y bastará la simple presentación de la comunicación para su conocimiento por parte del Ayuntamiento y para la emisión de informe por parte de los servicios técnicos municipales a fin de comprobar las siguientes circunstancias:

- a) Que la documentación se ha presentado de modo completo. En el supuesto de estar sometida a algún tipo de comunicación o declaración responsable autonómica, deberá adjuntarse copia de su presentación ante el registro correspondiente.
- b) Que la actividad que se pretende desarrollar está sujeta al procedimiento de comunicación previa.

2. Actuación municipal.

A. Comunicación y requerimiento (artículos 164.7 LOTUS y 204.7 RGLOTUS).

Dentro de los **quince días hábiles** siguientes a la comunicación, el municipio podrá:

- a) Señalar a la persona interesada la necesidad de solicitar una licencia.
- b) Requerir de la persona interesada ampliación de la información facilitada, en cuyo caso, **se interrumpirá el cómputo del plazo**, reiniciándose una vez cumplimentado el requerimiento.

Esto es, si la documentación presentada ante el Ayuntamiento se considerara incompleta o se tratara de una actuación no sometida al procedimiento de acto comunicado, se notificará a la persona interesada en un plazo máximo de **quince días**, para que complete la documentación exigible o inicie el procedimiento de autorización ambiental y licencia que resulte aplicable, absteniéndose de ejercer la actividad (artículos 164.11 LOTUS y 204.13 RGLLOTUS).

B. Traslado a otras Administraciones (artículos 164.8 LOTUS y 204.8 RGLLOTUS).

El municipio dará traslado a las Administraciones competentes de las comunicaciones cuyo objeto les afecte.

La STS de 20 de septiembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:3360) considera inaplicable a los procedimientos de comunicación previa las causas de suspensión del plazo para resolver previstas para los procedimientos de autorización.

3. Resolución.

A. Por incumplimiento del requerimiento (artículos 164.11 LOTUS y 204.13 RGLLOTUS): transcurrido el plazo ofrecido sin que se aporte la documentación requerida o se dé respuesta satisfactoria al requerimiento efectuado, se dictará resolución expresiva de que la comunicación previa no ha producido efectos, procediéndose a su archivo, ofreciendo a la persona interesada la posibilidad de interponer los recursos que procedan.

B. Por inexactitud, falsedad u omisión (artículos 164.6 LOTUS y 204.6 RGLLOTUS): la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe a la comunicación previa determinará la declaración por el Ayuntamiento de la imposibilidad de ejercer la actuación sin perjuicio de responsabilidades civiles, penales o administrativas a que hubiere lugar.

4. Control posterior.

La comunicación previa conllevará un **control municipal posterior** al inicio de la actuación, uso o actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora (artículos 164.3 LOTUS y 204.3 RGLLOTUS). Esto es, el inicio de la actuación se hará sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección del Ayuntamiento (artículos 164.12 LOTUS y 204.14 RGLLOTUS).

La intervención municipal de control posterior se realizará de conformidad con lo establecido en las correspondientes ordenanzas municipales que regulen el procedimiento de control de las obras y actividades sometidas a comunicación previa (artículo 204.14 RGLLOTUS), esto es, los Ayuntamientos deberán aprobar ordenanzas que regulen el procedimiento de control de actividades sometidas a comunicación previa (artículos 166.6 LOTUS y 206.6 RGLLOTUS).

La actividad de control e inspección municipal se ejercerá sin perjuicio de la que corresponda a otras Administraciones Públicas en aplicación de lo dispuesto en su legislación específica (artículo 204.14 RGLOTUS).

El régimen legal de las visitas de inspección es el siguiente (artículo 204.14 RGLOTUS):

- **Control de obras:** en el caso de obras, la **visita de inspección** tendrá **carácter facultativo**.
- **Control de usos y actividades:** la realización de **visitas de inspección** para la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable en relación con usos y actividades tendrá **carácter obligatorio** para los Ayuntamientos.

Realizada la **comprobación material de la actividad** si se aprecia, por los servicios técnicos municipales, la existencia de instalaciones o elementos que potencialmente pudiesen generar molestias se podrá **requerir la documentación técnica** precisa para garantizar el correcto funcionamiento de la actividad (artículos 164.14 LOTUS y 204.16 RGLOTUS).

Al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos exigibles para el **funcionamiento de la actividad**, el Ayuntamiento (artículos 166 LOTUS y 206 RGLOTUS):

1. Deberá **revisar la documentación presentada** con la comunicación así como **inspeccionar el inmueble** donde se lleva a cabo la actividad objeto de la misma (artículos 166.1 LOTUS y 206.1 RGLOTUS).

2. Tras las oportunas comprobaciones municipales:

- Si se determinara que la comunicación previa resulta **conforme** con la normativa aplicable, el Ayuntamiento podrá expedir a favor de la persona interesada o titular de la actividad un documento de **toma de conocimiento** (artículos 166.2 LOTUS y 206.2 RGLOTUS).
- Si se detectasen **deficiencias subsanables**, se concederá a la persona o entidad con la condición de promotor un plazo para corregir los defectos advertidos. Este plazo será proporcionado a la magnitud de la deficiencia a subsanar (artículos 166.3 LOTUS y 206.3 RGLOTUS).

Una vez subsanados, la persona o entidad promotora o titular lo comunicará por escrito al Ayuntamiento a fin de realizar **nueva visita de comprobación** y verificar el grado de subsanación (artículos 166.4 LOTUS y 206.4 RGLOTUS).

- Si como consecuencia de las visitas de comprobación, se detectasen **deficiencias insubsanables**, o la persona o entidad promotora hubiese incumplido el requerimiento de subsanación, el Ayuntamiento dictará **resolución motivada** ordenando la inmediata suspensión del ejercicio de la actividad, previa audiencia de quien ejerza la titularidad de la actividad (artículos 166.5 LOTUS y 206.5 RGLOTUS).

El artículo 11.5 RDL 7/2015 previene que cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada.

Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, **será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas**. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios.

Tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente, como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse **constar en el Registro de la Propiedad**, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria y por el RDL 7/2015.

6. EFECTOS.

6.1. EFECTOS DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS.

ARTÍCULOS 156 LOTUS Y 196 RGLLOTUS

A. Legitimación (artículos 156.1 LOTUS y 196.1 RGLLOTUS).

La obtención de la licencia urbanística **legitima** la ejecución de los actos y la implantación y el desarrollo de los usos y actividades correspondientes.

B. Disconformidad sobrevenida con obras no concluidas (artículos 156.2 LOTUS y 196.2 RGLLOTUS).

Cuando las licencias urbanísticas resulten sobrevenidamente disconformes con el planeamiento de ordenación territorial y urbanística, en virtud de la **aprobación** de un nuevo instrumento prevalente o de la **modificación** del vigente al tiempo de aquellas **y las obras no hayan aún concluido**, el municipio:

- **Declaración y suspensión:** declarará, **motivadamente**, la disconformidad y acordará, como medida cautelar, la suspensión inmediata de las obras o de los usos por plazo que no puede ser superior a **cuatro meses**.
- **Revocación de licencia:** dentro del período de vigencia de la medida cautelar y previa audiencia de la persona interesada, revocará la licencia **en todo o en parte**, determinando, en su caso, los términos y condiciones en que las obras ya iniciadas o los usos que venían desarrollándose pueden ser terminadas o continuar desarrollándose, respectivamente, con fijación de la **indemnización** a que haya lugar por los daños y perjuicios causados.

6.2. EFECTOS DE LAS COMUNICACIONES PREVIAS.

ARTÍCULOS 164 LOTUS Y 204 RGLLOTUS

La persona o entidad promotora de las actuaciones sujetas a comunicación previa **podrá iniciarlas a partir del momento de presentación de la comunicación previa en el registro general del Ayuntamiento** donde se pretenda desarrollar la actuación, el uso o actividad (artículos 164.1 LOTUS y 204.1 RGLLOTUS). Si bien, en ningún caso, la comunicación previa autoriza el ejercicio de actividades en contra de la legislación o de la ordenación aplicable (artículos 164.13 LOTUS y 204.15 RGLLOTUS).

La habilitación para el ejercicio de actuaciones sujetas a comunicación previa **no prejuzga** la situación y efectivo acomodo de las condiciones del establecimiento a la normativa aplicable ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas de control que a la Administración le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso. La inactividad de la Administración no implicará la subsanación de los defectos o irregularidades que presente el acto, la operación o la actividad objeto de comunicación (artículos 164.5 LOTUS y 204.5 RGLLOTUS).

La apertura de una actividad sometida a comunicación previa **tendrá una vigencia indefinida**, sin perjuicio de las limitaciones temporales que se puedan imponer en supuestos concretos. No obstante, perderá su vigencia en el caso de **cese o interrupción de la actividad por un periodo superior a 6 meses**, por cualquier causa, salvo que la misma sea imputable a la Administración, en cuyo caso no se computará dicho periodo.

Se presumirá que la actividad ha cesado o ha sido interrumpida por su titular cuando conste la baja ante otras Administraciones Públicas o ante las compañías suministradoras de servicios, agua y energía (artículos 164.15 LOTUS y 204.17 RGLLOTUS).

6.3. TRANSMISIÓN DE LICENCIAS.

ARTÍCULOS 164.9 LOTUS Y 204.9 RGLLOTUS

En los supuestos de transmisibilidad de licencias urbanísticas el único requisito de la misma es que sea **comunicada por escrito a la Administración** concedente, bien por la persona transmitente o bien por el nuevo titular.

Hay que distinguir entre las licencias personales, en cuya concesión se tienen en cuenta primordialmente las cualidades personales del sujeto autorizado, y las reales, en que dichas cualidades no tienen relevancia frente a las condiciones objetivas de la obra, instalación o servicio autorizado. De este diferente régimen se deriva la importante consecuencia de que, así como las primeras no son transmisibles, salvo excepciones, sí lo serían las licencias reales (como sucede con las urbanísticas) cuya validez no deriva de quién sea el sujeto autorizado, sino de las condiciones en que la actividad se desarrolle.

Según el artículo 27.1 RDL 7/2015 «La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real».

La ausencia de tal comunicación no afectará a la eficacia de la transmisión efectuada, ni a la vigencia de la propia licencia, aunque en tal caso, ambos quedarán sujetos de forma **solidaria** a las responsabilidades que pudieran derivarse de la actuación objeto de licencia transmitida.

La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que sienta el principio de inexigibilidad de licencia y sujeta la transmisión de la titularidad de ciertas actividades y servicios a comunicación previa, tipifica en su artículo 20.b) como infracción leve «La falta de comunicación previa por cambio de titularidad en las actividades comerciales y servicios a los que se refiere esta Ley», siendo sancionable su comisión con una multa de hasta 3.000 euros (artículo 29.3).

De la doctrina y la jurisprudencia recaída en materia de transmisión de licencias de obras, actividad o apertura, destacan las siguientes conclusiones:

1. La licencia debe estar **en vigor** ya que en el caso de encontrarnos con una licencia caducada lo procedente, salvo que procediera la rehabilitación, sería instar un nuevo procedimiento de licencia.
2. **No deben haberse producido cambios sustanciales** en la obra o actividad respecto de lo autorizado en la licencia ya que en tales casos procedería la solicitud de una nueva licencia (STSJEX de 27 de septiembre de 2001 -ECLI:ES:TSJEXT:2001:1994-) que legalizara (STSJEX de 17 de julio de 2001 -ECLI:ES:TSJEXT:2001:1683-) y amparara dichos cambios si ello resultara viable ya que, en caso contrario, procedería la demolición.
3. El cambio de titularidad **no requiere de acto administrativo expreso posterior** ya que, al sujetarse a una mera comunicación, el Ayuntamiento debe limitarse a tomar razón del cambio de titularidad y hacerlo constar así en sus archivos. Por ello mismo, debe concluirse que en estos casos no opera la figura del silencio administrativo.
4. La transmisión no es automática ya que **el Ayuntamiento podría oponerse a la misma**. Aunque la transmisión se sujeta a una mera comunicación, ello no significa que el Ayuntamiento no pueda examinar la documentación presentada y, tras las comprobaciones correspondientes, oponerse al cambio de titularidad cuando aprecie circunstancias que así lo aconsejaran como, por ejemplo, cuando apreciara cambios sustanciales de la actividad que permitan concluir que, bajo la apariencia del cambio de titularidad, en realidad se pretenda la obtención de una licencia nueva, o cuando se aprecien modificaciones sustanciales no recogidas en la licencia de obra y que, por tanto, precisaran de la previa legalización.
5. Las licencias pueden ser objeto de **transmisión parcial o sobre diversos titulares**.
6. Al acceder al cambio de titularidad, **el Ayuntamiento no puede alterar las condiciones de la licencia, imponer nuevas medidas no exigidas con anterioridad o revisar la licencia**.

7. CADUCIDAD.

7.1. CADUCIDAD DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS.

ARTÍCULOS 157 LOTUS Y 197 RGLOTUS

A. Plazo (artículos 157.1 LOTUS y 197.1 RGLOTUS).

La resolución por la que se otorgue licencia deberá contener expresamente los plazos para iniciar y finalizar las obras, y el plazo máximo de interrupción de las mismas.

B. Plazos subsidiarios (artículos 157.2 LOTUS y 197.2 RGLOTUS).

En caso de no estar previstos en la licencia y a contar **desde la notificación de su otorgamiento**:

- **Plazo de iniciación:** no podrá exceder de **seis meses**.
- **Plazo de terminación:** no podrá exceder de **dos años**.
- **Plazo de suspensión:** no pudiendo estar suspendidos los trabajos de ejecución de las obras por **tiempo igual o superior a tres meses**.

C. Prórroga (artículos 157.3 LOTUS y 197.3 RGLOTUS).

El Ayuntamiento, a solicitud de quien ostente la titularidad de la licencia, podrá conceder prórroga de los plazos previstos en la licencia **siempre que no hubieren transcurrido los mismos**.

D. Declaración de caducidad (artículos 157.4 y 5 LOTUS y 197.4 y 5 RGLOTUS).

El órgano municipal competente para otorgar la licencia declarará la caducidad de la misma, **previa audiencia a la persona interesada**, una vez transcurridos los plazos correspondientes.

La LSOTEX arbitra una técnica excepcional para volver a dotar de vigencia a las licencias (artículo 182.4) y calificaciones urbanísticas (artículo 27.5) caducadas mediante su rehabilitación.

La declaración de caducidad por incumplimiento de los plazos previstos llevará aparejada la pérdida de la licencia, no pudiéndose iniciar ni proseguir las obras si no se solicita y obtiene una nueva licencia.

En los supuestos de actuaciones legitimadas previamente mediante la calificación rústica, debe tenerse en cuenta que:

1. En el caso de que se acordare la caducidad de la autorización municipal (licencia de obras, precisa el RGLOTUS) vinculada a la calificación rústica, se produciría **de forma automática** la caducidad de aquella (artículos 69.5 LOTUS y 81.5 RGLOTUS).
2. De **modo automático**, la caducidad de la autorización municipal vinculada conllevará la caducidad de la calificación rústica (artículo 82.8 RGLOTUS).

Si la obra o instalación quedase **inacabada o paralizada**, tras la declaración de caducidad, podrá dictarse orden de ejecución para culminar los trabajos imprescindibles para asegurar la seguridad, salubridad y ornato público. Transcurrido **un año** desde la declaración de caducidad, la persona propietaria de la obra o instalación inacabada podrá ser objeto de sustitución por incumplimiento del deber de edificar.

E. Extinción automática de los efectos de las licencias (artículos 157.6 LOTUS y 197.6 RGLOTUS).

En el supuesto de que la licencia de obras de edificación, construcción o instalación se haya solicitado y otorgado mediante la presentación de un **proyecto básico**, insuficiente para iniciar las obras, será preceptivo que en el plazo máximo de tres meses desde la notificación de su otorgamiento se presente ante el Ayuntamiento un proyecto de ejecución ajustado a sus determinaciones.

La falta de presentación del **proyecto de ejecución** en este plazo implicará, por ministerio legal, la extinción de los efectos de la licencia, en cuyo caso se debe solicitar una nueva licencia.

7.2. CADUCIDAD DE LAS COMUNICACIONES PREVIAS.

ARTÍCULOS 165 LOTUS Y 205 RGLOTUS

El derecho a la ejecución o ejercicio de una determinada actuación reconocida mediante la presentación de una comunicación previa se declarará caducado, **previa audiencia a la persona interesada**, cuando transcurran **seis meses** desde la presentación de la comunicación previa sin que se haya iniciado su objeto.

En relación a los **plazos máximos para la finalización de la ejecución o ejercicio de una determinada actuación**, así como para la posible **solicitud de prórroga**, se estará a lo dispuesto en el procedimiento de caducidad de las licencias.

8. INTERACCIÓN CON LA CALIFICACIÓN RÚSTICA.

8.1. LICENCIA DE OBRAS DE EDIFICACIÓN, CONSTRUCCIÓN O INSTALACIÓN.

Los usos permitidos y los usos autorizables están sujetos a control municipal mediante el procedimiento de licencia o comunicación que corresponda en cada caso, previa obtención de la calificación rústica (artículos 68.3 LOTUS y 80.3 RGLOTUS) que se instituye, por tanto, como **un requisito indispensable previo** a la licencia o comunicación municipal procedente (artículos 69.2 LOTUS y 81.2 RGLOTUS).

Solicitada la calificación rústica, junto a la solicitud de licencia urbanística, el Ayuntamiento comunicará **la suspensión del procedimiento de concesión de licencia** a la persona interesada (artículo 82.2 RGLOTUS).

En el caso de que se acordare la caducidad de la autorización municipal (licencia de obras, precisa el RGLOTUS) vinculada a la misma, se produciría de **forma automática** la caducidad de aquella (artículo 69.5 LOTUS y artículos 81.5 y 82.8 RGLOTUS).

En este sentido, merece destacar:

1. El **carácter automático de la caducidad de la calificación rústica** sin necesidad de que medie para ello procedimiento administrativo alguno ni trámite de audiencia a los interesados, al contrario de lo que sucede con los previstos para declarar la caducidad de las licencias (artículos 157.4 LOTUS y 197.4 RGLOTUS) o de las comunicaciones previas (artículos 165 LOTUS y 205 RGLOTUS).

2. Aunque no se aclare en la normativa extremeña, atendiendo al diferente alcance y naturaleza de la calificación rústica y la licencia municipal y al hecho de que ambas deberían dirigirse teóricamente al control de diferentes aspectos de la ordenación urbanística, puede entenderse que **la resolución autonómica de calificación rústica sólo vincula al Ayuntamiento cuando sea desfavorable**.

En caso de resultar favorable, el Ayuntamiento aún podría denegar la concesión de la licencia municipal por otras causas concretas de la exclusiva competencia local.

8.2. LICENCIA DE DIVISIÓN DEL SUELO.

En las licencias de **división de suelo en una superficie inferior a la de la unidad mínima de cultivo** en aplicación de la excepción de la letra b) del artículo 25 Ley 19/1995 (Explotaciones Agrarias), la autorización previa de la Administración agraria autonómica se supedita a la acreditación de la concesión de la autorización ambiental y/o calificación rústica.

Véase Capítulo 10. «La división del suelo rústico».

8.3. LICENCIA DE PRIMERA OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN.

La licencia de primera ocupación o utilización, ya sea total o parcial, de los edificios, construcciones e instalaciones de obra nueva, ampliación o rehabilitación, se otorga una vez ha concluido la construcción siendo una de sus finalidades principales verificar su ajuste a la previa licencia de obras (artículos 152 LOTUS y 192 RGLOTUS).

Por ello, considerando que la calificación rústica es previa a la licencia de obras (artículos 69.2 LOTUS y 81.2 RGLOTUS), también lo será a la licencia de primera ocupación o utilización.

8.4. LICENCIA DE ACTIVIDAD.

En el caso de actuaciones en suelo rústico sujetas a licencia de actividad y calificación rústica, será obligatorio el **otorgamiento expreso de la licencia de actividad**, sin que pueda otorgarse la misma hasta que no conste la documentación que acredite que se ha autorizado la calificación rústica requerida.

Serán nulas de pleno derecho las licencias de actividad que se concedan sin la previa autorización ambiental y calificación rústica, cuando sea precisa (artículos 151.5 LOTUS y 191.5 RGLOTUS).

En este sentido, debe tenerse en cuenta:

1. Los supuestos de calificaciones rústicas otorgadas mediante la formulación de la declaración de impacto ambiental (artículo 71.3 Ley 16/2015, ambiental de Extremadura).

2. La **implantación de nuevos usos** en construcciones, edificaciones o instalaciones existentes, **legalmente autorizadas, no estará sujeta a calificación rústica** siempre que no conlleve alteración del volumen edificado, superficie construida o, en el caso de instalaciones, superficie ocupada o elementos característicos básicos de la misma.

No obstante, podrán admitirse incrementos de superficie ocupada o volumen edificado siempre que sean inferiores a un 10% y lo requieran justificadamente las características del nuevo uso, que deberán ser conformes, en todo caso, a la normativa urbanística aplicable (artículo 81.1 RGLOTUS).

8.5. COMUNICACIONES PREVIAS.

Los usos permitidos y los usos autorizables están sujetos a control municipal mediante el procedimiento de licencia o comunicación que corresponda en cada caso, previa obtención de la calificación rústica (artículos 68.3 LOTUS y 80.3 RGLOTUS) que se instituye, por tanto, como **un requisito indispensable previo** a la licencia o comunicación municipal procedente (artículos 69.2 LOTUS y 81.2 RGLOTUS).

Dado que la presentación de la comunicación en el registro general del Ayuntamiento habilita a la persona o entidad promotora de la actuación para iniciarla (artículos 164.1

LOTUS y 204.1 RGLOTUS), en el supuesto de que se precise también calificación rústica, deberá tramitarse la misma con carácter previo, debiendo aportarse copia de su resolución entre la documentación que debe acompañar a la comunicación (artículos 164.10 LOTUS y 204.10 y 11 RGLOTUS).

Aunque la norma guarde silencio al respecto, podría entenderse aplicable en estos casos una regla análoga a la prevista para los supuestos sujetos a evaluación de impacto ambiental, de modo que la comunicación previa no pudiera presentarse hasta haber obtenido la calificación rústica (artículos 164.10.d) LOTUS y 204.11.d) RGLOTUS).

CAPÍTULO 10

LA DIVISIÓN DEL SUELO RÚSTICO

- 1. DELIMITACIÓN.**
- 2. RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN.**
 - 2.1.** REGLA GENERAL: LICENCIA MUNICIPAL.
 - 2.2.** REGLA ESPECIAL: DECLARACIÓN DE INNECESARIEDAD DE LICENCIA.
- 3. INDIVISIBILIDAD DE PARCELAS.**
- 4. LICENCIAS DE DIVISIÓN DEL SUELO O CERTIFICADO DE INNECESARIEDAD.**
 - 4.1.** DISPOSICIONES GENERALES.
 - 4.2.** PROCEDIMIENTO.
 - A.** INICIO.
 - B.** INFORMES TÉCNICO Y JURÍDICO.
 - C.** RESOLUCIÓN MUNICIPAL.
 - D.** ACTUACIONES POSTERIORES.

CAPÍTULO 10. LA DIVISIÓN DEL SUELO RÚSTICO

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS

Artículo 148. Licencias de división del suelo y de las edificaciones e instalaciones.

2. Están sujetas a licencia municipal de división o declaración de innecesariedad, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, las parcelaciones o cualesquiera otros actos de segregación de fincas o predios en cualquier clase de suelo.

3. Todas las parcelas resultantes deberán reunir la superficie y características establecidas en la legislación aplicable y en la ordenación territorial y urbanística.

4. La licencia de división llevará aparejada la cesión de todos aquellos terrenos afectados por regularización de alineaciones oficiales, ajustándose a la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico.

5. En ningún caso serán edificables los terrenos resultantes de parcelaciones efectuadas sin reunir los requisitos exigidos en la presente Ley

6. Serán indivisibles las siguientes parcelas:

- a) Las que cuenten con una superficie inferior al doble de la exigida como mínima por la ordenación territorial y urbanística, salvo que el exceso sobre ésta se adquiera simultáneamente por la persona propietaria del terreno colindante, con el fin de agruparlo y formar una nueva finca que cumpla con las dimensiones mínimas exigibles.
- b) Las parcelas que hayan agotado las posibilidades edificatorias otorgadas por el planeamiento. Al otorgarse licencia de edificación sobre una parcela agotando su edificabilidad, el Ayuntamiento hará constar en la licencia la condición de indivisibilidad de la parcela y lo comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca.
- c) Las parcelas en suelo rústico vinculadas o afectadas legalmente a las construcciones o edificaciones autorizados sobre ellas. Las Notarías y los Registros de la Propiedad harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles, en su caso.

7. Régimen de división en suelo rústico:

- a) En suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas.
- b) No se admitirán divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o análoga.
- c) La calificación rústica sobre una finca registral se hará constar en el registro de la propiedad con carácter previo al otorgamiento de la autorización municipal, entendiendo esta última como la licencia de ocupación y/o cédula de habitabilidad para el supuesto de usos residenciales o licencia de primera utilización para el supuesto de actividades. Dicha afectación implicará la vinculación entre la actuación autorizada y la superficie de la finca, impidiendo futuras divisiones o fraccionamientos mientras permanezca vigente la licencia.

10. En municipios sin planeamiento urbanístico, podrán otorgarse licencias de parcelación en los siguientes supuestos:

- a) En parcelas que reúnan la condición de solar, siempre que cada una de las parcelas resultantes disponga de una superficie, frente y fondo, similar a las del resto de solares del entorno y sus características hagan viable la ejecución de obras de construcción de nueva planta.
- b) En suelo rústico, siempre que cada una de las parcelas resultantes reúna los requisitos establecidos en la legislación sectorial agrícola, forestal o análoga.

RGLOTUS

Artículo 188. Licencias de división del suelo y de las edificaciones e instalaciones.

5. En ningún caso serán edificables los terrenos resultantes de parcelaciones efectuadas sin reunir los requisitos exigidos en la Ley y en el presente Reglamento.

c) La calificación rústica sobre una finca registral se hará constar en el registro de la propiedad con carácter previo al otorgamiento de la autorización municipal, entendiendo esta última como la licencia de ocupación o cédula de habitabilidad para el supuesto de usos residenciales o licencia de primera utilización para el supuesto de actividades. Dicha afectación implicará la vinculación entre la actuación autorizada y la superficie de la finca, impidiendo futuras divisiones o fraccionamientos mientras permanezca vigente la licencia

11. Será innecesaria la licencia de división en los siguientes casos:

- a) En el supuesto de parcelaciones incluidas en proyectos de reparcelación.
- b) La parcelación en suelo urbano destinada a cumplir el deber de cesión de terrenos para uso dotacional público en cumplimiento de las determinaciones del planeamiento.
- c) La parcelación o división provocada directamente por el planeamiento al incluir la finca matriz en diferentes clases o categorías de suelo, sujetando una misma parcela a diferentes regímenes jurídicos.
- d) En el supuesto de una parcelación ilegal que resulte inatacable por transcurrir el plazo máximo legal previsto para ello.
- d) En el supuesto de una parcelación ilegal que resulte inatacable por transcurrir el plazo máximo legal previsto para ello, siempre que se haya llevado a cabo materialmente sobre el terreno.
- e) En casos de concentración parcelaria o similares aprobados por la Administración con la finalidad de utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga.

Artículo 149. Procedimiento de otorgamiento de licencias de división del suelo.

1. La solicitud de licencia de división, deberá presentarse ante el respectivo Ayuntamiento adjuntando la siguiente documentación, suscrita por técnico competente:

- a) Memoria técnica y justificativa en la que se definan los lotes resultantes y su adecuación al planeamiento urbanístico aplicable.
- b) Plano de información a escala mínima 1:1.000 con detalle de los lindes de las fincas registrales o catastrales previas, elementos preexistentes y clasificación urbanística aplicable, cuando la finca se ubique en suelo urbano o urbanizable, y 1:10.000 si se sitúa en suelo rústico.
- c) Planos de división a escala mínima 1:1.000 o 1:10.000, según la clasificación del suelo, como en el apartado anterior, donde se identifiquen las parcelas resultantes y su adecuación al uso establecido.
- d) En el caso de existencia de edificaciones deberán señalarse gráficamente indicando su ajuste o no a las determinaciones urbanísticas en vigor justificando numérica y gráficamente que se cumplen las determinaciones urbanísticas previstas en el planeamiento aplicable para cada una de las parcelas resultantes.
- e) Deberán acotarse cada una de las lindes de las parcelas resultantes, señalando las alineaciones oficiales según el planeamiento vigente.
- f) Declaración responsable suscrita por la persona o personas interesadas, en la que se declare que ostentan derecho bastante para realizar la división que se interesa y que son ciertos cuantos datos y documentos han sido expuestos en la documentación presentada ante el Ayuntamiento.

2. El plazo para otorgar la licencia urbanística de división o para declarar la su innecesariedad será de un mes.

Artículo 189. Procedimiento de otorgamiento de licencias de división del suelo.

1. La solicitud de licencia de división, deberá presentarse ante el respectivo Ayuntamiento adjuntando la siguiente documentación, suscrita por personal técnico competente:

- g) Toda la documentación gráfica deberá presentarse georreferenciada y en formato digital editable.

2. El plazo para otorgar la licencia urbanística de división o para declarar la su innecesariedad será de un mes.

La resolución que se adopte será motivada, de conformidad con los informes técnicos y jurídicos correspondientes que recabe la Entidad Local, que formarán parte del expediente administrativo y que podrán ser emitidos por los propios servicios técnicos municipales o bien por otros servicios de apoyo, como son las OTUDTS o el servicio de asistencia técnica de las Diputaciones Provinciales, o por algún organismo oficial colegiado o de acreditación técnica.

Los informes se pronunciarán sobre la conformidad de la solicitud a la legalidad urbanística y deberán concluir con un pronunciamiento claro y preciso que permita al órgano municipal competente adoptar una resolución ajustada al ordenamiento jurídico.

La competencia para otorgar la licencia o resolver sobre su innecesariedad corresponderá al órgano municipal competente previsto en la legislación básica aplicable.

3. La resolución municipal que otorgue la licencia o declare su innecesariedad debe incorporar como documento anexo una copia certificada del plano parcelario correspondiente y de las fichas descriptivas de los lotes resultantes.

4. Las licencias de división y las certificaciones declaratorias de su innecesariedad se entenderán otorgadas y expedidas legalmente bajo la condición de la presentación en el Municipio, dentro de los tres meses siguientes a su otorgamiento o expedición, del documento público en el que se hayan formalizado los actos de división o fraccionamiento, que deberá contener testimonio íntegro de la licencia o certificación que viabilice éstos y, cuando proceda, del carácter indivisible de las fincas o predios en cualquier clase de suelo.

5. El transcurso del plazo citado sin que se hubiera presentado el pertinente documento público de formalización en el Municipio, determinará la caducidad de la licencia otorgada o de la certificación expedida, por ministerio de la ley y sin necesidad de acto alguno para su declaración. El plazo de presentación podrá ser objeto de prórroga por causa justificada.

La necesaria coordinación de las normativas pertenecientes a **dos órdenes diferentes**, el civil-agrarista y el administrativo-urbanístico, representa una de las dificultades principales en la aplicación del régimen legal de división de la propiedad rústica, ya que debe recurrirse a **técnicas e instrumentos jurídicos también diversos** como son, entre otros, la parcela mínima urbanística, la unidad mínima de cultivo o la forestal.

Desde la perspectiva del ordenamiento civil-agrarista, la **unidad mínima de cultivo** representa la técnica principal a la hora de regular las divisiones del suelo rústico. Se trata de una figura nuclear sin la cual no resulta posible entender en toda su integridad el régimen de fraccionamiento de terrenos rústicos. Su regulación básica se encuentra actualmente recogida en los artículos 23 a 27 Ley 19/1995 (Explotaciones Agrarias).

De acuerdo con el artículo 23.2 Ley 19/1995, corresponde a las Comunidades Autónomas la fijación de las diferentes unidades mínimas de cultivo de su territorio. En ejercicio de esta competencia, la Comunidad Autónoma de Extremadura dictó el Decreto 46/1997, de 22 de abril, por el que se establece la extensión de las unidades mínimas de cultivo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, determinando las diferentes unidades de cultivo en los distintos municipios o zonas de la región diferenciando entre terrenos de secano, regadío o zonas de montaña.

La **regla general y básica** que rige en materia de fraccionamientos de terrenos rústicos consiste en que las divisiones o segregaciones sólo estarán permitidas si cada uno de los lotes resultantes se ajusta a la unidad mínima de cultivo prevista para la zona territorial que corresponda (artículo 24.1 Ley 19/1995).

Junto a esta regla general, el artículo 25 Ley 19/1995 regula también una serie de **excepciones** mediante las que se permite la división o segregación de terrenos rústicos de las que resulten lotes inferiores a la superficie fijada para la unidad mínima de cultivo. Estos supuestos excepcionales son los siguientes:

- a) *Si se trata de cualquier clase de **disposición en favor de propietarios de fincas colindantes**, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.*
- b) *Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de **edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario**, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción, en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación.*

A los efectos del artículo 16 del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, no se entenderá vulnerada la legislación agraria, cuando la transmisión de la propiedad, división o segregación tenga el destino previsto en este apartado.

- c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de **arrendamientos rústicos**.
- d) Si se produce por causa de **expropiación forzosa**, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa.

Desde el punto de vista urbanístico, interesa especialmente el supuesto contemplado por la letra b) ya que permite la **división de un terreno rústico por debajo de la unidad mínima de cultivo** siempre que la porción segregada cumpla determinadas condiciones de índole urbanística (se destine a edificación permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, se haya obtenido la licencia y se acredite su finalización en el plazo previsto por ella). En tales casos, **la legislación agraria traslada la regulación del supuesto concreto a la legislación urbanística** de tal modo que la aplicación de la unidad mínima de cultivo se sustituye por el cumplimiento de la parcela mínima urbanística, pero **siempre y cuando la finca matriz se mantenga en la superficie exigida para la unidad mínima de cultivo** y en su destino rústico correspondiente. O, en palabras de la STSJEX de 17 de febrero de 2000 (ECLI:ES:TSJEXT:2000:360), «*siempre y cuando la finca matriz mantenga la superficie exigida para las unidades mínimas de cultivo, interpretación que es obligada porque si bien esa condición sólo se recoge expresamente para el apartado a) de este mismo precepto, es obligado aplicarla también para la del apartado siguiente, (...) sin poder dejar ambas parcelas, la matriz y la segregada, por debajo del límite legal (...)*», límite que, en consecuencia, viene determinado por la legislación agraria para la finca matriz (unidad mínima de cultivo) y por la urbanística para las segregadas pudiendo estas últimas ser inferiores a la unidad mínima de cultivo o, excepcionalmente, superiores.

Es decir, la **aplicación de la excepción** contemplada por el apartado b) del artículo 25 Ley 19/1995 consistiría en que **a la finca matriz se le aplicaría la unidad mínima de cultivo y a la resultante la parcela mínima urbanística**, correspondiendo a la autoridad agraria autonómica verificar el cumplimiento de los requisitos legales (artículo 80 RD 1093/1997, normas complementarias) exigiendo para ello bien la autorización ambiental que proceda bien la calificación rústica, o ambas, según prevé la Instrucción 1/2017, de 27 de junio, de la Dirección General de Desarrollo Rural, por la que se establece el criterio para determinar la aplicación a instalaciones ganaderas de la excepción a la prohibición de segregación inferior a la unidad mínima de cultivo del artículo 25. b) Ley 19/1995.

En este contexto se desenvuelve el artículo 12.1 RDL 7/2015 al incluir entre las facultades del contenido del derecho de propiedad, además del uso, disfrute y explotación del mismo, la **facultad de disposición**. Esta facultad debe ejercerse sin infringir el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 26 RDL 7/2015, de tal forma que **cada uno de los lotes resultantes de una división o segregación debe respetar tanto las características exigidas por la legislación agraria o similar como por la ordenación territorial y urbanística** (artículo 26.2 RDL 7/2015).

En cuanto al régimen de división de terrenos rústicos previsto por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña, el mismo se encuadra en este marco legal no ofreciendo novedades significativas al respecto.

1. DELIMITACIÓN.

Los factores que delimitan el régimen jurídico de la división del suelo rústico previsto por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña son los siguientes (artículos 148.7 LOTUS y 188.7 RGLOTUS):

1. Prohibición de parcelaciones urbanísticas (artículos 148.7.a) LOTUS y 188.7.a) RGLOTUS).

Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico se configuran en la LOTUS y en el RGLOTUS como:

- una limitación de las personas propietarias de suelo rústico (artículos 65.2.c) LOTUS y 77.2.c) RGLOTUS) y, al mismo tiempo,
- una circunstancia que genera la existencia de riesgo de formación de nuevo tejido urbano (artículos 65.3.a) LOTUS y 77.3.a) RGLOTUS).

En el mismo sentido, la legislación básica estatal contempla la prohibición en suelo en situación rural de las parcelaciones urbanísticas (artículo 16.2 RDL 7/2015).

Respecto de las parcelaciones urbanísticas, véase epígrafe 3. «Parcelaciones urbanísticas» del Capítulo 3. «Limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico».

2. Normativa de aplicación (artículos 148.7.b) LOTUS y 188.7.b) RGLOTUS).

No se admitirán divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo **en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o análoga**

La legislación básica estatal dispone que no pueden efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en **la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza** (artículo 16.2 RDL 7/2015).

Asimismo, en el ejercicio de la facultad de disposición de la propiedad del suelo, la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por **la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística** (artículo 26.2 RDL 7/2015).

En este sentido, debe destacarse la **excepción prevista en la Ley 19/1995** (Explotaciones Agrarias), en virtud de la cual se permite la división o segregación de una finca rústica en una extensión inferior a la unidad mínima de cultivo si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente y bajo el cumplimiento de una serie de condiciones, a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario (artículo 25.b) Ley 19/1995).

De esta forma, el **régimen básico de división de fincas rústicas** puede resumirse en el siguiente cuadro:

Finalidad de la división/segregación	Finca matriz	Finca resultante
Agraria	Unidad mínima de cultivo	Unidad mínima de cultivo
Urbanística	Unidad mínima de cultivo	Parcela mínima urbanística

Cuadro nº 10. Régimen básico de división de fincas rústicas agrarias.

3. Supuestos sujetos a calificación rústica (artículos 148.7.c) LOTUS y 188.7.c) RGLOTUS).

La inscripción en el Registro de la Propiedad de la calificación rústica implicará la vinculación entre la actuación autorizada y la superficie de la finca, impidiendo futuras divisiones o fraccionamientos mientras permanezca vigente la licencia.

En relación con los plazos aplicables a esta limitación, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña también prescribe que la unidad integrada por esos terrenos no podrá ser objeto de división mientras la **calificación rústica permanezca vigente** (artículos 70.4 LOTUS y 83.4 RGLOTUS).

Al efecto, véase epígrafe 8. «Vigencia, eficacia y caducidad» del Capítulo 6. «La calificación rústica».

2. RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN.

Las divisiones del suelo, de las edificaciones e instalaciones se consideran actividades urbanísticas sujetas a **control administrativo** (artículos 143.1.d) LOTUS y 183.1.d) RGLOTUS).

En relación con dicha disposición, se sujetan a **licencia municipal de división o declaración de innecesariedad**, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, las parcelaciones o cualesquiera otros actos de segregación de fincas o predios en cualquier clase de suelo (artículos 148.2 LOTUS y 188.2 RGLOTUS).

De dicho régimen de intervención en materia de divisiones del suelo, cabría extraer las siguientes reglas:

- a) Regla general: licencia de división del suelo.
- b) Regla especial: declaración de innecesariedad de licencia.

2.1. REGLA GENERAL: LICENCIA MUNICIPAL.

1. Acto expreso (artículos 147.9.a) LOTUS y 187.9.a) RGLOTUS).

Serán expresos, con **silencio administrativo negativo**, los actos que autoricen los movimientos de tierras, explanaciones, **parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo**, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

Esta previsión, recogida en los mismos términos en el artículo 11.4 RDL 7/2015, fue declarada en su inciso «*parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación*» inconstitucional y nula por la STC 143/2017, de 14 de diciembre, por vulnerar las competencias autonómicas.

Por ello, si bien correspondería a la competencia estatal la exigencia de un acto expreso, es competencia autonómica establecer el sentido del silencio en los procedimientos de división de fincas.

2. Requisitos (artículos 148.3 LOTUS y 188.3 RGLOTUS).

Todas las parcelas resultantes deben reunir la superficie y características establecidas en la legislación aplicable y en la ordenación territorial y urbanística.

En cuanto contenido del derecho de propiedad del suelo, la legislación básica estatal incluye la facultad de disposición siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 26 (artículo 12.1 RDL 7/2015), en cuya virtud se dispone que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes **sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística**.

Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva (artículo 26.2 RDL 7/2015).

Por **legislación aplicable** se entiende la legislación agraria, forestal o análoga (artículos 148.7.b) LOTUS y 188.7.b) RGLOTUS) o de similar naturaleza (artículo 16.2 RDL 7/2015).

En cuanto a la **ordenación territorial y urbanística** y en relación con la interacción de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística respecto del requisito de parcela mínima, véase apartado 1.3. «*El suelo rústico en los instrumentos de ordenación*», epígrafe 1. «*Concepto*» del Capítulo 1. «*El suelo rústico. Concepto, categorías y zonas de afección*», si bien cabría destacar las siguientes previsiones establecidas en la normativa extremeña:

- El establecimiento, en su caso, de la superficie mínima de suelo que sirva de soporte físico a las edificaciones, construcciones e instalaciones de nueva planta según lo establecido en el artículo 83.3 RGLOTUS se configura como determinación de carácter urbanístico del **Plan Territorial** (artículo 27.3.c) RGLOTUS) por lo que **prevalecerá**, en todo caso, sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico y será de **directa aplicación** desde la entrada en vigor del Plan Territorial (artículos 23.3 LOTUS y 27.3 RGLOTUS).
- En cuanto instrumento de ordenación pormenorizada del suelo rústico, las determinaciones de los **Planes de Suelo Rústico** se impondrán (sustituyendo, añada el RGLOTUS) a las que contengan los instrumentos de ordenación urbanística en vigor en los municipios que hayan asumido, mediante solicitud de redacción o acuerdo plenario, la eficacia del Plan de Suelo Rústico en su término municipal (artículos 30.1 LOTUS y 35.1 RGLOTUS).

- Respecto de los municipios con **planes e instrumentos de ordenación urbanística vigentes en el momento de entrada en vigor de la LOTUS o aprobados definitivamente en el plazo de cuatro años desde aquella**, se considerará como superficie mínima necesaria para otorgar la calificación rústica la prevista en el planeamiento urbanístico, siempre que no sea inferior al mínimo establecido por el artículo 70.3 LOTUS o al que en su desarrollo pudiera prever el planeamiento territorial (Disposiciones transitorias segunda y cuarta LOTUS).
- Respecto de los **municipios sin planeamiento**, se aplicarán cuantas determinaciones se contienen en la LOTUS y cuantas otras impongan la legislación sectorial (Disposición adicional duodécima LOTUS).
A tales efectos, debe tenerse en cuenta que las determinaciones de los **Planes de Suelo Rústico serán aplicables en los municipios que carezcan de planeamiento y en aquellos que sólo cuenten con PDSU** y no hayan solicitado su inclusión en el ámbito del Plan, al menos hasta la aprobación de su Plan General Municipal (artículos 30.3 LOTUS y 35.3 RGLOTUS).
Esta regla debe entenderse aplicable a aquellos municipios con PDSU dada la naturaleza de este instrumento respecto de la regulación del suelo rústico.

El incumplimiento de los requisitos sobre división del suelo exigidos por la LOTUS y el RGLOTUS conlleva que los terrenos resultantes en ningún caso sean edificables (artículos 148.5 LOTUS y 188.5 RGLOTUS).

3. Municipios sin planeamiento urbanístico (artículos 148.10.b) LOTUS y 188.10.b) RGLOTUS).

Las licencias de parcelación en suelo rústico podrán otorgarse siempre que cada una de las parcelas resultantes reúna los requisitos establecidos en la legislación sectorial agrícola, forestal o análoga.

La norma parece referirse exclusivamente a divisiones y segregaciones agrarias al mencionar únicamente la legislación sectorial agrícola, forestal o análoga.

No obstante, a pesar de que no se contemple expresamente el requisito de que cada parcela resultante deba reunir la superficie y características establecidas en la ordenación territorial y urbanística en caso de divisiones o segregaciones con finalidad urbanística, esta condición se impone con carácter básico en aplicación de los artículos 26.2 RDL 7/2015 y 25.b) Ley 19/1995 (Explotaciones Agrarias).

Por ello, en relación con la interacción de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en su regulación del suelo rústico respecto del requisito de la parcela mínima, véase notas anteriores del apartado 2. «Requisitos» y cuadro nº 9. *Régimen de aplicación de la parcela mínima* del Capítulo 7. «La parcela mínima» de cuyo contenido cabría extraer, a modo de resumen, el siguiente régimen aplicable a los municipios sin planeamiento de la parcela mínima exigible a efectos urbanísticos:

- 1º. La que determine el Plan Territorial (que puede ser inferior o superior a 1,5 hectáreas).
- 2º. En su defecto, la que determine, en su caso, el Plan de Suelo Rústico (que puede ser superior a 1,5 hectáreas).
A tales efectos, debe tenerse en cuenta que las determinaciones de los **Planes de Suelo Rústico serán aplicables en los municipios que carezcan de planeamiento y en aquellos que sólo cuenten con PDSU** y no hayan solicitado su inclusión en el ámbito del Plan, al menos hasta la aprobación de su Plan General Municipal (artículos 30.3 LOTUS y 35.3 RGLOTUS).
- 3º. En su defecto, 1,5 hectáreas.

Esta regla debe entenderse aplicable también a aquellos municipios con PDSU dada la naturaleza de este instrumento respecto de la regulación del suelo rústico.

2.2. REGLA ESPECIAL: DECLARACIÓN DE INNECESARIEDAD DE LICENCIA.

Será innecesaria la licencia de división en los siguientes supuestos aplicables al suelo rústico (artículos 148.11 LOTUS y 188.11 RGLOTUS):

Se omiten aquellos supuestos de innecesariedad de licencia de división aplicables a otras clases de suelo diferentes del rústico.

- En el supuesto de parcelaciones incluidas en **proyectos de reparcelación** (letra a) presentados para la ordenación de nuevos asentamientos o para la regularización de asentamientos irregulares existentes en suelo rústico de acuerdo con el artículo 71.8 LOTUS y artículos 37.4, 62.4 y 88.6 RGLOTUS.
- La parcelación o división **provocada directamente por el planeamiento** al incluir la finca matriz en diferentes clases o categorías de suelo, sujetando una misma parcela a diferentes regímenes jurídicos (letra c).
- En el supuesto de una **parcelación ilegal** que resulte inatacable por transcurrir el plazo máximo legal previsto para ello. El RGLOTUS añade como condición que la parcelación se haya materializado sobre el terreno (letra d).

Los artículos 179.2 LOTUS y 219.2 RGLOTUS no sujetan a plazo el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística para actuar frente a las parcelaciones que se realicen en suelo rústico, protegido o no. Es decir, las acciones de restauración de la legalidad urbanística previstas frente a **las parcelaciones ilegales realizadas en suelo rústico durante la vigencia de la LOTUS no están sujetas a plazo de caducidad alguno** por lo que dichas parcelaciones pueden ser «atacables» en cualquier momento. Por ello, este supuesto debe referirse a parcelaciones ilegales anteriores a la LOTUS en las que sí haya caducado la acción de restauración.

Teniendo en cuenta que el TRLS 1992 fue el primer texto legal en establecer la imprescriptibilidad de las parcelaciones urbanísticas sobre suelo rústico protegido, y que este mismo criterio fue el asumido en su artículo 197.5 por la anterior ley urbanística extremeña de 2001 (al prever de forma expresa la imprescriptibilidad de las parcelaciones realizadas sobre suelo no urbanizable protegido, excluyendo de dicho régimen las realizadas sobre suelo no urbanizable común), **la aplicación del precepto sólo puede venir referido a los siguientes supuestos:**

- Parcelaciones sobre suelo rústico, protegido o no, anteriores a 1992.
- Parcelaciones sobre suelo rústico no protegido efectuadas desde 1992 hasta 2019 (fecha de entrada en vigor de la LOTUS).

Véase apartado 4. «La imprescriptibilidad de las parcelaciones urbanísticas sobre suelo rústico protegido posteriores a 1992» del epígrafe 1.3.3. «Características particulares de los asentamientos existentes irregulares» del Capítulo 11. «Asentamientos en suelo rústico».

- En casos de **concentración parcelaria o similares** aprobados por la Administración con la finalidad de utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga (letra e).

3. INDIVISIBILIDAD DE PARCELAS.

Serán indivisibles (artículos 148.6 LOTUS y 188.6 RGLOTUS):

- Las parcelas de **superficie inferior al doble** de la exigida como mínima por la ordenación territorial y urbanística, salvo que el exceso sobre esta se adquiriera simultáneamente por la persona propietaria del terreno colindante, con el fin de agruparlo y formar una nueva finca que cumpla con las dimensiones mínimas exigibles.
- Las parcelas que hayan **agotado las posibilidades edificatorias** otorgadas por el planeamiento. Al otorgarse licencia de edificación sobre una parcela agotando su edificabilidad, el Ayuntamiento hará constar en la licencia la condición de indivisibilidad de la parcela y lo comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca.

La legislación básica estatal prevé que el acto administrativo que legitime la edificación de una parcela indivisible, por agotamiento de la edificabilidad permitida en ella o por ser la superficie restante inferior a la parcela mínima, se comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca (artículo 26.3 RDL 7/2015).

- Las parcelas **vinculadas o afectadas** legalmente a las construcciones o edificaciones autorizadas sobre ellas, esto es, mediante una calificación rústica. Las Notarías y los Registros de la Propiedad harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles, en su caso.

La calificación rústica sobre una finca registral se hará constar en el Registro de la Propiedad por la persona o entidad promotora con carácter previo al otorgamiento de la autorización municipal (artículos 69.9.d) LOTUS y 82.7 RGLOTUS), entendiéndose esta última como la licencia de ocupación y/o cédula de habitabilidad para el supuesto de usos residenciales o licencia de primera utilización para el supuesto de actividades. Dicha afectación implicará la vinculación entre la actuación autorizada y la superficie de la finca, impidiendo futuras divisiones o fraccionamientos mientras permanezca vigente la licencia (artículos 148.7.c) LOTUS y 188.7.c) RGLOTUS).

Asimismo, mientras la calificación rústica permanezca vigente, la unidad integrada por esos terrenos no podrá ser objeto de división (artículos 70.4 LOTUS y 83.4 RGLOTUS).

Al efecto, véase epígrafe 8. «*Vigencia, eficacia y caducidad*» del Capítulo 6. «*La calificación rústica*» y epígrafe 7. «*Caducidad*» del Capítulo 9. «*Licencias y comunicaciones previas*».

Con carácter general y para todos los supuestos de indivisibilidad de parcelas, la legislación básica estatal prevé que los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles (artículo 26.2 RDL 7/2015).

4. LICENCIAS DE DIVISIÓN DEL SUELO O CERTIFICADO DE INNECESARIEDAD.

4.1. DISPOSICIONES GENERALES.

1. Competencia (artículo 189.2 RGLOTUS).

La competencia para otorgar la licencia o resolver sobre su innecesariedad corresponderá al órgano municipal competente previsto en la legislación básica aplicable, esto es, el **alcalde** de acuerdo con el artículo 21.1.q) Ley 7/1985 (Régimen Local).

2. Plazo (artículos 149.2 LOTUS y 189.2 RGLOTUS).

El plazo para otorgar la licencia urbanística de división o para declarar su innecesariedad será de **un mes**.

3. Silencio administrativo.

El transcurso del plazo de un mes desde la presentación de la solicitud sin notificación de resolución expresa debe entenderse en **sentido desestimatorio** del otorgamiento de la licencia o de la declaración de su innecesariedad en aplicación de los artículos 147.9.a) LOTUS y 187.9.a) RGLOTUS.

4. Otras autorizaciones (artículos 148.2 LOTUS y 188.2 RGLOTUS).

Las parcelaciones o cualesquiera otros actos de segregación de fincas o predios en cualquier clase de suelo están sujetas a licencia municipal de división o declaración de innecesariedad, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes de acuerdo con la legislación sectorial aplicable.

4.2. PROCEDIMIENTO.

ARTÍCULOS 149 LOTUS Y 189 RGLOTUS

A. INICIO.

El procedimiento se iniciará mediante solicitud de licencia de división ante el Ayuntamiento (artículos 149.1 LOTUS y 189.1 RGLOTUS).

Debe adjuntarse la siguiente **documentación**, suscrita por técnico competente:

- a) Memoria técnica y justificativa en la que se definan los lotes resultantes y su adecuación al planeamiento urbanístico aplicable.

Aunque la norma no lo señale expresamente, debe entenderse referido también al planeamiento territorial y a la legislación aplicable (artículos 148.3 LOTUS y 188.3 RGLOTUS).

- b) Plano de información a escala mínima 1:10.000 con detalle de los lindes de las fincas registrales o catastrales previas, elementos preexistentes y clasificación urbanística aplicable.
- c) Planos de división a escala mínima 1:10.000 donde se identifiquen las parcelas resultantes y su adecuación al uso establecido.
- d) En el caso de existencia de edificaciones deberán señalarse gráficamente indicando su ajuste o no a las determinaciones urbanísticas en vigor justificando numérica y gráficamente que se cumplen las determinaciones urbanísticas previstas en el planeamiento aplicable para cada una de las parcelas resultantes.
- e) Deberán acotarse cada una de las lindes de las parcelas resultantes.
- f) Declaración responsable suscrita por la persona o personas interesadas, en la que se declare que ostentan derecho bastante para realizar la división que se interesa y que son ciertos cuantos datos y documentos han sido expuestos en la documentación presentada ante el Ayuntamiento.
- g) Toda la documentación gráfica deberá presentarse georreferenciada y en formato digital editable (condición añadida por el RGLOTUS).

B. INFORMES TÉCNICO Y JURÍDICO (artículo 189.2 RGLOTUS).

Serán recabados por el Ayuntamiento y formarán parte del expediente administrativo. Deben ajustarse al siguiente régimen legal:

1. Emisión: pueden ser emitidos por los propios servicios técnicos municipales o bien por otros servicios de apoyo, como son las Oficinas Técnicas Urbanísticas (OTUDTS) o el servicio de asistencia técnica de las Diputaciones Provinciales o por algún organismo oficial colegiado o de acreditación técnica.

2. Contenido: los informes se pronunciarán sobre la conformidad de la solicitud a la legalidad urbanística y deberán concluir con un pronunciamiento claro y preciso que permita al órgano municipal competente adoptar una resolución ajustada al ordenamiento jurídico.

C. RESOLUCIÓN MUNICIPAL (artículos 149.3 LOTUS y 189.3 RGLOTUS).

1. Motivada (artículo 189.2 RGLOTUS): la resolución que se adopte será motivada, de conformidad con los informes técnicos y jurídicos correspondientes recabados por el Ayuntamiento.

2. Acto expreso (artículos 147.9.a) LOTUS y 187.9.a) RGLOTUS): serán expresos, con **silencio administrativo negativo**, los actos que autoricen los movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

3. Anexo (artículos 149.3 LOTUS y 189.3 RGLOTUS): la resolución municipal que otorgue la licencia o declare su innecesariedad debe incorporar como documento anexo una **copia certificada del plano parcelario correspondiente y de las fichas descriptivas de los lotes resultantes**.

D. ACTUACIONES POSTERIORES (artículos 149.4 LOTUS y 189.4 RGLOTUS).

1. Presentación de documento público en el Ayuntamiento (artículos 149.4 LOTUS Y 189.4 RGLOTUS): las licencias de división y las certificaciones declaratorias de su innecesariedad se entenderán otorgadas y expedidas legalmente bajo la **condición** de la presentación en el municipio, dentro de los **tres meses** siguientes a su otorgamiento o expedición, del **documento público** en el que se hayan formalizado los actos de división o fraccionamiento, que deberá contener testimonio íntegro de la licencia o certificación que viabilice estos y, cuando proceda, del carácter indivisible de las fincas o predios en cualquier clase de suelo.

La legislación básica estatal prevé que en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.

Los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles (artículo 26.2 RDL 7/2015).

El transcurso del plazo de tres meses sin que se hubiera presentado el pertinente documento público de formalización en el municipio, determinará la **caducidad** de la licencia otorgada o de la certificación expedida, por ministerio de la ley y **sin necesidad de acto alguno para su declaración**. El plazo de presentación podrá ser objeto de **prórroga por causa justificada** (artículos 149.5 LOTUS y 189.5 RGLOTUS).

2. Registro de la Propiedad: una vez otorgado documento público en el que se hayan formalizado los actos de división o fraccionamiento y se haya presentado ante el Ayuntamiento, debe procederse a la **inscripción registral** del mismo.

Para ello, **se presentará ante el Registro de la Propiedad** que corresponda dicho documento público en el que se haya dado cumplimiento, para su testimonio, con la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeto el acto de división o fraccionamiento (artículos 26.2 RDL 7/2015 y 78 RD 1093/1997, normas complementarias), pudiéndose dar distintas situaciones:

1. Que los lotes resultantes **sean superiores a la unidad mínima de cultivo** y el Registrador **no tenga duda** sobre el peligro de creación de un núcleo de población. En tal caso **se procede a la inscripción**.
2. Que los lotes resultantes **sean superiores a la unidad mínima de cultivo** pero, por las circunstancias de descripción, dimensiones, localización o número de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, el Registrador tenga **duda fundada** sobre el peligro de creación de un núcleo de población en los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable y no se aporte la licencia correspondiente.
3. Que de la división o segregación resulten **parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo**.

En estos dos últimos supuestos, el artículo 79 RD 1093/1997 (normas complementarias) prevé los siguientes **trámites**:

- **Actuación del Registrador:** cuando, **a pesar de haberse autorizado la escritura pública**, el Registrador de la Propiedad tuviese **duda fundada** sobre el peligro de creación de un núcleo de población y **no se aportase la licencia correspondiente**, remitirá copia del título o títulos presentados al Ayuntamiento con solicitud de que se adopte el acuerdo que corresponda. La remisión de la documentación se hará constar al margen del asiento de presentación.

Asimismo, cuando se trate de actos de división o segregación de fincas **inferiores a la unidad mínima de cultivo**, los Registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la **Administración agraria competente** para que compruebe la existencia de alguna de las excepciones previstas en el artículo 25 Ley 19/1995, Explotaciones Agrarias (artículo 80 RD 1093/1997, normas complementarias).

Ante tal comunicación, la Administración agraria podrá adoptar alguno de los siguientes acuerdos cuya certificación del contenido deberá remitir al Registro de la Propiedad:

- Acuerdo de nulidad del acto de división, en cuyo caso se deniega la inscripción.
- Acuerdo apreciando alguna de las excepciones del artículo 25 Ley 19/1995 (Explotaciones Agrarias).

En este caso (actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo), si transcurren **cuatro meses** desde la remisión o desde que la Administración agraria apreciase la existencia de alguna excepción, el Registrador practicará los asientos solicitados.

- **Actuación municipal:** ante la comunicación del Registro de la Propiedad, el Ayuntamiento podrá:
 - Comunicar al Registrador que del título autorizado **no se deriva la existencia de parcelación urbanística ilegal:** en este caso, el Registrador practicará la inscripción de las operaciones solicitadas.
 - Comunicar al Registrador, mediante certificación del acuerdo adoptado previa audiencia de los interesados, la existencia de **peligro de formación de núcleo urbano o de posible parcelación ilegal:** en este caso, el Registrador denegará la inscripción de las operaciones solicitadas y reflejará el acuerdo municipal mediante nota al margen de la finca o resto de la finca matriz.

Si el Ayuntamiento incoase **expediente de infracción urbanística** por parcelación ilegal, en el acuerdo correspondiente podrá solicitarse del Registrador que la anotación preventiva surta efectos de prohibición absoluta de disponer.

Transcurridos cuatro meses desde la fecha de la nota puesta al margen del asiento de presentación sin que el Ayuntamiento acredite la incoación del expediente de infracción urbanística con efectos de prohibición de disponer, el Registrador de la Propiedad practicará la inscripción de las operaciones solicitadas.

CAPÍTULO 11

ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO

1.	CONCEPTO, CLASES Y CARACTERIZACIÓN.
1.1.	CONCEPTO DE ASENTAMIENTO EN SUELO RÚSTICO.
1.2.	CLASES DE ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO.
1.3.	CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO.
1.3.1.	CARACTERÍSTICAS COMUNES. 1. Uso. 2. Delimitación territorial. 3. Elementos integrantes del asentamiento. 4. Clasificación y categorización del suelo en el que se ubica el asentamiento. 5. Indicadores y estándares para la creación e identificación de asentamientos. 6. Ordenación y gestión. 7. Iniciativa. 7.1. Iniciativa particular en la promoción de nuevos asentamientos en suelo rústico. 7.2. Iniciativa particular para la regularización de asentamientos existentes en suelo rústico. 8. Autorizaciones.
1.3.2.	CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE LOS ASENTAMIENTOS DE NUEVA CREACIÓN. 1. Competencia. 2. Motivación. 3. Límites. 4. Ordenación y gestión.
1.3.3.	CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EXISTENTES. 1. Características específicas. 2. Presupuestos para la caracterización «irregular» de un asentamiento. 3. La problemática de las parcelas vacantes. 3.1. Definición. 3.2. Características. 3.3. Destino. 4. La imprescriptibilidad de las parcelaciones urbanísticas sobre suelo rústico protegido posteriores a 1992.

- 2.** **PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO.**
 - 2.1.** PROCEDIMIENTO DE ÁMBITO TERRITORIAL PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS ASENTAMIENTOS.
 - 2.1.1.** FASE DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL.
 - 2.1.2.** FASE DE GESTIÓN.
 - 2.1.3.** FASE DE FISCALIZACIÓN O AUTORIZACIÓN DE EDIFICACIONES, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES.
 - 2.2.** PROCEDIMIENTO DE ÁMBITO URBANÍSTICO PARA LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EXISTENTES.
 - 2.2.1.** ACTUACIONES PREVIAS: LA LOCALIZACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL ASENTAMIENTO.
 - 1. Localización del asentamiento.
 - 2. Calificación del asentamiento.
 - 2.2.2.** FASE DE PLANEAMIENTO.
 - 1. Fase preliminar. La desclasificación del suelo.
 - 2. Fase de planeamiento.
 - A. Delimitación.
 - B. Extinción de asentamientos irregulares inviables.
 - C. Regularización y ordenación de asentamientos irregulares viables.
 - C.1. Objeto del Plan Especial.
 - C.2. Documentación del Plan Especial.
 - C.3. Contenido del Plan Especial.
 - C.4. Procedimiento.
 - 2.2.3.** FASE DE GESTIÓN.
 - 2.2.4.** FASE DE FISCALIZACIÓN O AUTORIZACIÓN DE EDIFICACIONES, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES.

CAPÍTULO 11. ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO

REGULACIÓN AUTONÓMICA

LOTUS

Artículo 71. Asentamientos en suelo rústico.

1. A los efectos de esta ley, se entiende por asentamiento en suelo rústico, de uso residencial autónomo o productivo, el conjunto de edificaciones, construcciones o instalaciones que presenta unos indicadores, tales como densidad u ocupación, superiores a los estándares de sostenibilidad territorial establecidos para el suelo rústico siendo, en cualquier caso, inferiores a los estándares de sostenibilidad urbana. En defecto de estándares, el criterio determinante será el hecho de que estas edificaciones, construcciones o instalaciones, manifiesten un riesgo de formación de nuevo tejido urbano.

2. Los Planes Territoriales podrán prever la creación de asentamientos en suelo rústico para el fomento del desarrollo rural y la economía verde y circular. Para ello delimitarán los correspondientes sectores y fijarán las condiciones para su desarrollo, que en ningún caso supondrá la transformación urbanística del ámbito ni exceder de la estricta dotación de infraestructuras, suficiencia sanitaria, accesibilidad y un impacto ambiental admisible.

Se reconoce la iniciativa privada para la promoción y desarrollo de nuevos asentamientos en suelo rústico. La solicitud contendrá una expresión de la capacidad y solvencia de los promotores, la definición del proyecto empresarial y su contribución al desarrollo de la economía verde y circular e indicará de las inversiones necesarias para su ejecución. Asimismo, habrá de incluir una justificación de la compatibilidad con la ordenación territorial y urbanística de la zona. Esta solicitud será examinada por el órgano competente para la modificación de los planes territoriales y, en caso de que considere que quienes la promueven cuentan con la adecuada capacidad y solvencia económica y técnica para llevarla a cabo, que el

RGLOTUS

Artículo 86. Asentamientos en suelo rústico.

1. Se entiende por asentamiento en suelo rústico, de uso residencial autónomo o productivo, los ámbitos de suelo, que constituyan una unidad funcional homogénea, en los cuales, existan parcelas, edificaciones, construcciones o instalaciones, que presenten alguna de las siguientes condiciones, según lo establecido en el artículo 15 del presente Reglamento:

- a) estándar de superficie media de parcela destinada a uso residencial autónomo inferior al estándar de sostenibilidad territorial y superior al estándar de sostenibilidad urbana.
- b) estándar de densidad superior al estándar de sostenibilidad territorial e inferior al estándar de sostenibilidad urbana.
- c) Estándar de ocupación superior a los estándares de sostenibilidad territorial e inferior al estándar de sostenibilidad urbana.

Estarán adscritos a la categoría de suelo rústico, que en cada caso corresponda, según lo establecido en el artículo 9 del presente reglamento.

Los sectores de estos asentamientos constituirán los ámbitos de reparto de las cargas derivadas de su ordenación y el marco de la entidad autónoma de conservación que habrán de constituir para su mantenimiento las personas titulares de bienes afectados.

Artículo 87. Asentamientos en suelo rústico de nueva creación.

Los Planes Territoriales podrán prever la creación de nuevos asentamientos en suelo rústico para el fomento del desarrollo rural y la economía verde y circular. Para ello delimitarán los correspondientes sectores y fijarán las condiciones para su desarrollo, que en ningún caso supondrá la transformación urbanística del ámbito ni exceder de la estricta dotación de infraestructuras, suficiencia sanitaria, accesibilidad y un impacto ambiental admisible. Para su ejecución y mantenimiento, se requerirá la existencia de una entidad autónoma de conservación, que agrupe a los titulares de derechos afectados.

proyecto lleva ínsito un interés general relevante, es coherente con el modelo territorial vigente y conforme con las exigencias medioambientales, sin generar peligro de creación de núcleos urbanos, y que contribuye al fomento del desarrollo de una economía verde y circular, podrá iniciar la tramitación de la modificación del Plan Territorial por el procedimiento de tramitación abreviada, a los efectos de incluir en el mismo las determinaciones indicadas en el párrafo anterior, así como cualquier otra que resulte necesaria para el establecimiento del nuevo asentamiento.

Una vez aprobada la modificación del Plan Territorial, las personas físicas o jurídicas que hayan promovido la iniciativa, en el plazo que se establezca al efecto, deberán presentar la documentación necesaria para la tramitación del correspondiente Plan Especial de Ordenación del nuevo asentamiento con el contenido establecido reglamentariamente, así como las garantías que se les exijan para asegurar la efectiva implantación del nuevo asentamiento.

La comunidad autónoma y los Municipios podrán suscribir, conjunta o separadamente, y siempre en el ámbito de sus competencias, con las personas particulares interesadas, los convenios que resulten adecuados para su colaboración en el mejor y más eficaz desarrollo de los nuevos asentamientos rústicos con la finalidad de fomentar el desarrollo rural y la economía sostenible.

3. Los Planes Generales Municipales delimitarán en sectores los asentamientos irregulares de su ámbito para regularizar, ordenándolos, los que consideren viables, y para propiciar la extinción de los que motivadamente juzguen inviables, mediante el establecimiento de medidas a tal fin. A estos efectos se consideran asentamientos irregulares los generados por actos carentes de legitimación, sobre los que no cabe la actuación disciplinaria de restauración.

El sector estará constituido por un ámbito de obligada continuidad física, admitiéndose las posibles excepciones de los casos en que se incluyan en el sector dominios públicos o se precise emplazar infraestructuras básicas de manera discontinua al ámbito principal.

En el sector podrán incluirse, excepcionalmente, parcelas vacantes cuya superficie y morfología sea similar a las que constituyen el asentamiento y tengan su origen en la misma actuación carente de legitimidad, siempre que estén insertas en la trama constituida por los caminos o viales que les proporcionan acceso, que no se ubiquen en los bordes exteriores del asentamiento y que no se originen por una parcelación irregular posterior a la fecha de entrada en vigor de esta ley.

La inclusión o exclusión de estas parcelas deberá justificarse en el Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular, que podrá incluir además otros criterios diferentes a los expresados en el párrafo anterior, que igualmente deberán estar justificados en la coherencia de la ordenación proyectada, la adecuada contribución a la gestión del asentamiento y la mitigación de los efectos negativos sobre el medio ambiente.

Artículo 88. Asentamientos irregulares en suelo rústico.

1. Los Planes Generales Municipales delimitarán en sectores los asentamientos irregulares existentes en su ámbito para regularizar, ordenándolos, los que consideren viables, y para propiciar la extinción de los que motivadamente juzguen inviables, mediante el establecimiento de medidas a tal fin. A estos efectos se consideran asentamientos irregulares los generados por actos carentes de legitimación, sobre los que no cabe la actuación disciplinaria de restauración. Los asentamientos irregulares viables podrán ordenarse además mediante Planes Especiales Urbanísticos, según lo establecido en el artículo 62 del presente reglamento.

Las parcelas vacantes incluidas en el ámbito del asentamiento tendrán como destino preferente la implantación de elementos comunes, como infraestructuras y espacios libres. Excepcionalmente, podrán ser objeto de actos de edificación, construcción o instalación, en las condiciones que establezca el Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular.

Tendrán la consideración de parcelas vacantes, a los efectos de este artículo, aquellas parcelas sobre las que no existan construcciones, instalaciones u obras y también aquellas parcelas que, aun contando con las anteriores, las actuaciones realizadas se encuentren incursas en algún procedimiento, administrativo o judicial, de protección de la legalidad urbanística.

Para la obtención de las correspondientes licencias urbanísticas será indispensable que se hayan cumplido las actuaciones previstas en el Plan Especial y que, por tanto, se encuentren ejecutadas, en condiciones de funcionamiento, las infraestructuras y las medidas encaminadas a compensar los impactos generados.

El Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular establecerá las determinaciones de ordenación, gestión y ejecución necesarias para la regularización del asentamiento, que podrán ser las previstas en el Título IV de esta ley, según las características de cada ámbito.

4. Las personas propietarias de terrenos delimitados como asentamientos irregulares en suelo rústico tienen el deber de contribuir a mitigar los efectos negativos que originan para el medio ambiente, mediante el abono de un canon con las siguientes características:

- a) Importe igual al 2% del valor catastral de las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes.
- b) Periodicidad anual.
- c) Inicio de la obligación de abono: la anualidad en la que entre en vigor el plan que delimite el asentamiento.
- d) Duración de la obligación: hasta la completa ejecución de las determinaciones del Plan Especial de asentamiento correspondiente, previa constitución de la entidad autónoma de conservación.
- e) El importe del canon se destinará al patrimonio público municipal, para acometer las medidas ambientales compensatorias que determine la ordenación territorial.

5. Los asentamientos irregulares inviables permanecerán con tal consideración, sujetos al canon correspondiente, hasta su extinción.

6. Los asentamientos de nueva creación y los irregulares viables se ordenarán y gestionarán mediante planes especiales de asentamiento que contendrán, al menos:

- a) La delimitación del ámbito de aplicación con la relación de bienes que deberán integrarse obligatoriamente en la entidad autónoma de conservación.

2. Las personas propietarias de terrenos delimitados como asentamientos irregulares en suelo rústico tienen el deber de contribuir a mitigar los efectos negativos que originan para el medio ambiente, mediante el abono de un canon con las siguientes características:

- a) Importe igual al 2% del valor catastral de las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes.
- b) Periodicidad anual.
- c) Inicio de la obligación de abono: la anualidad en la que entre en vigor el plan que delimite el asentamiento.
- d) Duración de la obligación: hasta la completa ejecución de las determinaciones del Plan Especial de asentamiento correspondiente, previa constitución de la entidad autónoma de conservación.
- e) El importe del canon se destinará al patrimonio público municipal, para acometer las medidas ambientales compensatorias que determine la ordenación territorial.

3. Los asentamientos irregulares inviables permanecerán con tal consideración, sujetos al canon correspondiente, hasta su extinción.

4. Los asentamientos irregulares viables se ordenarán y gestionarán mediante planes especiales de asentamiento que contendrán, al menos:

- a) La delimitación del ámbito de aplicación con la relación de bienes que deberán integrarse obligatoriamente en la entidad autónoma de conservación.

- b) La aplicación ejecutiva de las condiciones previstas en la ordenación territorial, o, en su defecto y en su caso, las del plan general municipal.
- c) La definición detallada de las infraestructuras que deban ser ejecutadas, que serán las mínimas indispensables.
- d) Las medidas ambientales a adoptar.
- e) El estudio de viabilidad económica.

Los sectores de estos asentamientos constituirán los ámbitos de reparto de las cargas derivadas de su ordenación y el marco de la entidad autónoma de conservación que habrán de constituir para su mantenimiento las personas titulares de bienes afectados.

7. La entrada en vigor del plan especial de asentamiento llevará implícito el otorgamiento de las calificaciones rústicas, para todas las edificaciones, construcciones e instalaciones, en él previstas, dentro del ámbito. No obstante, estarán sujetas al preceptivo trámite de autorización o comunicación municipal.

8. Podrán presentarse, simultáneamente con el plan especial de asentamiento y ante la administración competente, proyectos de reparcelación para adaptar el régimen de propiedad a la realidad existente o pretendida.

- b) La aplicación de las condiciones previstas en la ordenación territorial y en el plan general municipal.
- c) La definición detallada de las infraestructuras que deban ser ejecutadas, que serán las mínimas indispensables y se resolverán de forma autónoma.
- d) Las medidas ambientales a adoptar.
- e) El estudio de viabilidad económica.
- f) El plazo máximo para la ejecución de las actuaciones establecidas en el Plan Especial relacionadas en las letras c) y d) anteriores, que no podrá ser superior a seis años, prorrogables por otros tres.
- g) La relación pormenorizada de las calificaciones rústicas comprendidas en su ámbito que hayan de ser otorgadas, incluyendo el contenido especificado para éstas en el artículo 81.9 de este reglamento.

Los sectores de estos asentamientos constituirán los ámbitos de reparto de las cargas derivadas de su ordenación y el marco de la entidad autónoma de conservación que habrán de constituir para su mantenimiento las personas titulares de bienes afectados, al momento de la entrada en vigor del Plan Especial de asentamiento.

5. La entrada en vigor del plan especial de asentamiento llevará implícito el otorgamiento de las calificaciones rústicas, en él previstas. No obstante, estarán sujetas al preceptivo trámite de autorización o comunicación municipal. La relación de las calificaciones rústicas que hayan de ser otorgadas deberá remitirse al Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Registro de la Propiedad tras su entrada en vigor.

Las calificaciones rústicas contenidas en el Plan Especial cesarán de producir efectos cuando transcurra el plazo regulado en la letra f) del apartado 4 anterior sin que aquellas actuaciones se lleven a cabo. La pérdida de efectos señalada anteriormente se declarará por resolución expresa del órgano que haya aprobado el plan especial, previa audiencia de la persona interesada y se comunicará a la persona interesada, al Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Registro de la Propiedad.

6. Podrán presentarse con el plan especial de asentamiento y ante la administración competente, simultáneamente o con posterioridad, proyectos de reparcelación para adaptar el régimen de propiedad a la realidad existente o pretendida.

El fenómeno de la **dispersión urbana** se ha erigido durante gran parte de nuestra reciente historia urbana en uno de los problemas principales a los que debe enfrentarse la actividad de ordenación urbanística y territorial. Una de las manifestaciones más significativas y perniciosas de dicha dispersión viene representada por las denominadas **parcelaciones ilegales en suelo rústico**. Aunque estas parcelaciones ilegales han venido recibiendo diferentes denominaciones dependiendo de la época o el territorio (urbanizaciones ilegales, parcelaciones clandestinas, asentamientos, urbanizaciones piratas, etc.), no cabe duda de que constituyen el germen de la inmensa mayoría de los desarrollos urbanos dispersos que jalonan el suelo rústico de todo el territorio nacional.

En el origen de cada uno de estos asentamientos suele confluír una específica casuística en función de un variado elenco de factores que fluctúan desde lo económico y social, pasando por aspectos jurídicos e, incluso, históricos, hasta circunstancias relativas a la titularidad del suelo, la idiosincrasia propia de cada región o los aspectos medioambientales. Sea como fuere, todos ellos suelen caracterizarse por representar **modelos de crecimiento disperso y diseminado**, es decir, urbanizaciones de baja densidad, en su gran mayoría de uso residencial, disgregadas del núcleo urbano principal que conllevan un alto consumo de suelo y una elevada dependencia del transporte privado, con los consiguientes impactos sociales, medioambientales y energéticos; en suma, un modelo de ocupación del territorio no sostenible.

Pues bien, de todo el conjunto de factores que pueden caracterizar cada asentamiento en particular, el que suele adquirir una mayor relevancia es el referido a su legalidad o ilegalidad surgiendo, en conexión con esta última, una de las cuestiones más polémicas y complicadas de afrontar en el urbanismo moderno: la posibilidad de admitir la regularización o normalización del asentamiento.

A la hora de afrontar este tipo de procesos, resulta ya típica la confrontación de **dos posiciones** claramente diferenciadas: la **dogmática**, en defensa a ultranza de la aplicación rígida del planeamiento como eje central del urbanismo y que, por tanto, se muestra reacia a cualquier actuación ejecutada al margen del mismo; y la **pragmática o realista**, que, sin perder de vista el papel protagonista del planeamiento, no obstante, trata de afrontar el problema previendo medidas de legalización o regularización de aquellas actuaciones sobre las que ha prescrito la acción de restauración de la legalidad urbanística y que, de otro modo, quedarían en una situación de hibernación legal *sine die*.

A día de hoy se puede afirmar que la confrontación entre las dos posiciones expuestas constituye un debate superado. Efectivamente, la posición pragmática o realista ha ido abriéndose paso desde principios de los años ochenta del siglo pasado mediante su positivación expresa en la normativa autonómica y ha acabado finalmente por afianzarse, resultando a día de hoy raro encontrar alguna norma urbanística que no establezca algún régimen jurídico sobre esta materia. También es cierto que en este proceso ha jugado un papel decisivo la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, de manera progresiva desde la década de los años noventa del siglo pasado y no sin

vacilaciones, ha venido admitiendo los procesos de regularización, aunque sujetándolos a determinados condicionantes, como la concurrencia de un riguroso deber de **motivación** por parte de la Administración o la dotación de determinados **servicios** cuando la regularización conlleve una reclasificación del suelo, por citar solo algunos ejemplos.

A pesar de estos avances, la positivización de los procesos de regularización en la normativa autonómica suele sujetarse a unos límites legales que, en muchos casos, resultan un obstáculo insalvable. En este aspecto, la casuística es enorme ya que las implicaciones legales de cada regularización dependerán en gran parte de las circunstancias y características particulares de cada asentamiento, jugando un papel protagonista condiciones tales como su ubicación y extensión, la clasificación del suelo, el régimen de propiedad y número de parcelas, el grado de colaboración de los propietarios, y un largo etcétera.

Si lo expuesto ya es buena muestra de la complejidad jurídica que rodea el régimen legal de los asentamientos y, en particular, el relacionado con su regularización, existen, además, otras importantes limitaciones que se derivan tanto de la normativa estatal de suelo como de la necesaria aplicación de importantes **principios generales del derecho**, cuya sola presencia puede abocar al fracaso el proceso de regularización.

En cuanto a la primera, resulta evidente que cualquier régimen jurídico de creación o regularización de asentamientos sobre suelo rústico debe necesariamente ajustarse a los postulados de la normativa básica estatal, que juegan así a modo de límite infranqueable para la normativa autonómica. Si se analiza la vigente ley estatal de suelo, no pasa desapercibida la existencia de dos límites que se erigen en pilares fundamentales en esta materia: la **prohibición de realizar parcelaciones urbanísticas** o divisiones o segregaciones en contra de la normativa agraria, forestal o de similar naturaleza cuando pretendan acometerse en suelo en situación rural, y la **necesidad de preservar el suelo rural de la urbanización**. Estas prohibiciones podrían jugar a modo de limitaciones insoslayables que cerrarían la puerta a cualquier innovación normativa a nivel de planeamiento que pretendiera la ampliación de asentamientos existentes o bien la creación *ex novo* de asentamientos sobre suelo rústico sin una previa reclasificación de suelo o, en su defecto, mediante su integración en una nueva clase de suelo creada *ad hoc* con su propio régimen jurídico.

Por otra parte, los procesos de creación o regularización de asentamientos también deben ajustarse a las limitaciones impuestas por los principios generales del derecho. De este modo, principios de creciente relevancia y actualidad, como el de **no regresión ambiental** en materia planificadora, u otros más tradicionales, como el de **clasificación reglada del suelo rústico de protección**, están llamados a jugar un papel decisivo en dichos procesos, sobre todo cuando deba revisarse judicialmente la actuación administrativa.

A esta compleja realidad pretende dar respuesta el novedoso régimen de asentamientos en suelo rústico contemplado por la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña.

1. CONCEPTO, CLASES Y CARACTERIZACIÓN.

1.1. CONCEPTO DE ASENTAMIENTO EN SUELO RÚSTICO.

ARTÍCULOS 71.1 LOTUS Y 86 RGLOTUS

El artículo 71.1 LOTUS define los asentamientos en suelo rústico como «**el conjunto de edificaciones, construcciones o instalaciones** que presenta unos indicadores, tales como densidad u ocupación, **superiores** a los estándares de sostenibilidad territorial establecidos para el suelo rústico siendo, en cualquier caso, **inferiores** a los estándares de sostenibilidad urbana. En defecto de estándares, el criterio determinante será el hecho de que estas edificaciones, construcciones o instalaciones, manifiesten un riesgo de formación de nuevo tejido urbano».

En su desarrollo, el artículo 86 RGLOTUS define dichos asentamientos como «**los ámbitos de suelo, que constituyan una unidad funcional homogénea**, en los cuales, existan **parcelas**, edificaciones, construcciones o instalaciones, que presenten alguna de las siguientes condiciones, según lo establecido en el artículo 15 del presente Reglamento:

- a) *estándar de superficie media de parcela destinada a uso residencial autónomo inferior al estándar de sostenibilidad territorial y superior al estándar de sostenibilidad urbana.*
- b) *estándar de densidad superior al estándar de sostenibilidad territorial e inferior al estándar de sostenibilidad urbana.*
- c) *Estándar de ocupación superior a los estándares de sostenibilidad territorial e inferior al estándar de sostenibilidad urbana».*

La complejidad del régimen jurídico de los asentamientos en suelo rústico en la normativa extremeña comienza ya desde su propia definición al evidenciarse **importantes discordancias** entre el concepto legal y el reglamentario ya que, mientras el primero identifica los asentamientos con un conjunto de edificaciones, construcciones o instalaciones, el segundo lo circunscribe a un ámbito de suelo. Además, el concepto reglamentario es mucho más amplio que el legal al incluir, junto a las edificaciones, construcciones e instalaciones, la expresión «*parcelas*».

1.2. CLASES DE ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO.

ARTÍCULO 71.2 Y 3 LOTUS Y ARTÍCULOS 87 Y 88 RGLOTUS

Tanto la LOTUS como el RGLOTUS diferencian dos tipos básicos de asentamientos, los de **nueva creación** (artículos 71.2 LOTUS y 87 RGLOTUS) y los **irregulares existentes**, entendiéndose por estos últimos los generados por actos carentes de legitimación sobre los que no cabe actuación disciplinaria de restauración (artículos 71.3 LOTUS y 88.1 RGLOTUS).

Aunque ambos tipos de asentamientos pueden ser tanto de **uso residencial autónomo como productivo**, sus regímenes se diferencian sustancialmente al aparecer vinculados legalmente a dos ámbitos de ordenación diferentes, la **ordenación territorial** los primeros y la **urbanística** los segundos. Esta circunstancia resulta esencial a la hora de instrumentalizar los procedimientos de identificación, delimitación y regulación de cada uno de ellos.

Así, mientras que para los de nueva creación habrá que recurrir a los Planes Territoriales (artículo 25 RGLOTUS) para su identificación o previsión y a los Planes Especiales de Ordenación del Territorio (artículos 32 LOTUS y 37 RGLOTUS) para su regulación y gestión; para los irregulares existentes habrá que tomar en consideración los Planes Generales Municipales (artículos 71.3 LOTUS y 88.1 RGLOTUS) y los Planes Especiales Urbanísticos de asentamiento irregular (artículos 51 LOTUS y 62 RGLOTUS).

A su vez, cada uno de estos asentamientos puede dividirse en las siguientes subclases:

- Los de nueva creación, en función de si se vinculan al **fomento del desarrollo rural** o a la **economía verde y circular** (artículos 71.2 LOTUS y 87 RGLLOTUS).

La conexión entre el **uso residencial autónomo o productivo** del nuevo asentamiento y las dos finalidades a las que puede responder su creación (fomento del desarrollo rural o la economía verde y circular -artículos 71.2 LOTUS y 87 RGLLOTUS-) se evidencia en el RGLLOTUS al especificar que los Planes Territoriales contendrán, entre sus determinaciones y entre otras, una Propuesta de Ordenación que se basará en (artículo 25.3.b) RGLLOTUS):

- Previsión, en su caso, de **nuevos asentamientos de uso residencial autónomo para el fomento del desarrollo rural**, en las condiciones establecidas en el artículo 87 RGLLOTUS.
- Previsión, en su caso, de **nuevos asentamientos de uso productivo, para el fomento del desarrollo rural o de la economía verde y circular**, en las condiciones establecidas en el artículo 87 RGLLOTUS.

- Los irregulares existentes se subdividen en **viabiles** o **inviabiles** (artículos 71.3 LOTUS y 88.1 RGLLOTUS). En principio, la normativa es rotunda a la hora de determinar el destino urbanístico de cada una de estas dos modalidades: los viabiles habrán de ser objeto de ordenación y regularización y los inviabiles entrarán en una suerte de «hibernación» urbanística hasta su completa extinción.

Aunque la normativa extremeña emplee el término **regularización**, hubiese resultado más oportuno emplear el de **normalización** al mantenerse la clasificación rústica del suelo. Esta afirmación se justifica en el hecho de que, tradicionalmente, en los procesos de legalización de asentamientos existentes en suelo rústico, han entrado en juego dos términos urbanísticos en principio opuestos cuyo empleo depende de la clasificación urbanística que finalmente la normativa otorgue al suelo en el que se ubique el asentamiento: procederá emplear el término «normalización» cuando se opte por mantener la clasificación rústica del suelo; sin embargo, cuando se opte por la previa reclasificación a suelo urbano o urbanizable, procederá emplear el término «regularización».

Clases de asentamientos			
Vinculados a la ordenación territorial		Vinculados a la ordenación urbanística	
Asentamientos de nueva creación		Asentamientos irregulares existentes	
Fomento del desarrollo rural	Economía verde y circular	Viabiles	Inviabiles
Productivo/residencial	Productivo	Productivo/residencial	Productivo/residencial
		Ordenación y regularización	Extinción

Cuadro nº 11. Clases de asentamientos en suelo rústico.

1.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO.

La caracterización de los asentamientos en suelo rústico debe afrontarse desde una perspectiva bifronte diferenciando, por un lado, las **características comunes y generales** que concurren en todo tipo de asentamiento, ya sea de nueva creación o existente, y, por otro, las **características particulares** que singularizan cada clase de asentamiento.

1.3.1. CARACTERÍSTICAS COMUNES.

ARTÍCULOS 71 LOTUS Y 86 RGLOTUS

1. Uso.

Los asentamientos en suelo rústico pueden presentar dos tipos de usos diferentes, **residencial autónomo** o **productivo**.

No se aclara si cada asentamiento debe acoger en exclusiva uno de los dos tipos de usos, como se desprende del tenor literal de la norma (residencial autónomo o productivo), o existen posibilidades de mixtificación de usos y, si esta es posible, en qué porcentaje.

2. Delimitación territorial.

Todo asentamiento requiere una delimitación territorial que se concreta en un ámbito de suelo determinado denominado **sector**. Como regla general, el sector debe guardar una **continuidad física**, si bien se permite que pueda ser **discontinuo** para incluir terrenos destinados a sistemas generales (artículos 5.3.b) LOTUS y RGLOTUS). Además, el ámbito de suelo delimitado debe constituir una **unidad funcional homogénea** (artículo 86 RGLOTUS) definida como «*ámbito de suelo de características morfológicas y tipológicas similares y funcionalmente independiente*» (artículo 5.3.f) RGLOTUS).

La Ley 3/2022 (reto demográfico y territorial) modificó el artículo 71.3 LOTUS respecto de los asentamientos irregulares existentes introduciendo **dos excepciones a la regla general de obligada continuidad física**: cuando se incluyan en el sector dominios públicos o cuando se precise emplazar infraestructuras básicas de manera discontinua al ámbito principal.

3. Elementos integrantes del asentamiento.

Aunque el concepto legal de asentamiento en suelo rústico circunscribe su ámbito objetivo a un conjunto de **edificaciones, construcciones o instalaciones**, el desarrollo reglamentario ha ampliado los posibles elementos integrantes del mismo incluyendo también las **«parcelas»**.

En consonancia con ello, la modificación operada por la Ley 3/2022 (reto demográfico y territorial) habilita a que, con carácter excepcional, los sectores de los asentamientos puedan incluir también **parcelas vacantes** siempre que se cumplan determinados requisitos.

4. Clasificación y categorización del suelo en el que se ubica el asentamiento.

De acuerdo con el artículo 86 RGLOTUS, el asentamiento se adscribirá «a la **categoría de suelo rústico, que en cada caso corresponda, según lo establecido en el artículo 9 del presente reglamento**».

Al hilo de la clasificación y categorización del suelo de ubicación del asentamiento, interesa resaltar dos derivadas de importancia práctica capital:

- La necesaria adscripción del asentamiento a una categoría de suelo rústico supone la indirecta **imposibilidad de que pueda ubicarse sobre suelo urbano y urbanizable**.

Por tanto, aquellas urbanizaciones irregulares actualmente existentes ubicadas sobre estas dos últimas clases de suelo que pretendieran acogerse al régimen de los asentamientos en suelo rústico precisarán de una **previa reclasificación** a esta clase de suelo. A la hora de llevar a cabo esta reclasificación, deben tenerse presentes dos variables interconectadas que resultarán cruciales para el buen fin de la misma:

- Por un lado, resultará esencial una **motivación reforzada** que justifique la reclasificación. Esta motivación habrá de ser tanto más intensa cuanto mayor sea la densidad y grado de consolidación urbanística del asentamiento.
- No obstante, por otro lado, el proceso de reclasificación no debe verse obstaculizada por el grado de urbanización y consolidación de las edificaciones integrantes del asentamiento, sin perjuicio de la necesidad de cumplir con los estándares legales que correspondan, ya que la jurisprudencia se ha mostrado reacia a aplicar en estos casos la doctrina sobre el **carácter reglado del suelo urbano** (STS de 1 de octubre de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:6146).

- El hecho de que deba adscribirse el asentamiento *«a la categoría de suelo rústico, que en cada caso corresponda»* puede resultar incompatible con el **régimen de protección de determinados suelos**.

Es decir, existen ciertos regímenes singulares de protección impuestos por la legislación sectorial que conllevan de por sí una **incompatibilidad intrínseca** con la implantación o regularización de un asentamiento como, por ejemplo:

- **Suelos integrantes de la Red Natura 2000:** el mantenimiento de las edificaciones integrantes de una urbanización y de las infraestructuras asociadas a la misma sólo sería posible si el suelo hubiera cambiado sus características naturales de forma significativa como consecuencia de la evolución natural del espacio; y existieran estudios científicos que demostraran la realidad de la evolución natural de dicho espacio, que **no podría derivar de actuaciones humanas directamente dirigidas a transformar el suelo** (STC 134/2019, de 13 de noviembre y STS de 9 de febrero de 2022-ECLI:ES:TS:2022:481), casando esta última los Autos del TSJ de Extremadura de 30 de junio y 21 de septiembre de 2020 y cerrando así, por el momento, el círculo sobre la relación entre desarrollo urbanístico y protección de los espacios de la Red Natura 2000, claramente decantada hacia la preservación de estos espacios.
- **Suelos que hayan perdido su masa forestal** como consecuencia de un incendio o agresión ambiental. La Disposición adicional sexta RDL 7/2015, bajo la rúbrica *«Suelos forestales incendiados»*, dispone que *«Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de esta ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas»*. El referido artículo 50 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, prohíbe de forma expresa en los terrenos forestales incendiados tanto el cambio de uso forestal durante un plazo al menos de 30 años como toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. Las excepciones legales a estas prohibiciones son realmente muy limitadas, siendo el genérico recurso de la Ley a las *«razones imperiosas de interés público»* objeto de bastante polémica.
- **Suelos incluidos en zonas regables.** El artículo 119 Ley 6/2015 (Agraria de Extremadura) dispone que todo el suelo incluido dentro de alguna de las Zonas Regables transformadas mediante iniciativa pública o privada con participación de la Administración autonómica, debe incluirse en la categoría de suelo de protección agrícola de regadíos, bien por el nuevo planeamiento que se apruebe o por alteración del mismo. En relación con ello, el Decreto 141/2021 (zonas regables de Extremadura) contempla el régimen legal de los usos compatibles y complementarios con el regadío, entre los que los asentamientos resultan de difícil encaje.

5. Indicadores y estándares para la creación e identificación de asentamientos.

Para que una agrupación de edificaciones, construcciones, instalaciones o parcelas pueda caracterizarse como un asentamiento en suelo rústico debe reunir una serie de requisitos técnicos en forma de indicadores y estándares legales.

Así, en cuanto a su **régimen legal**, el artículo 71.1 LOTUS hace depender la existencia de un asentamiento de la concurrencia de determinados indicadores a los que se asocian una serie de estándares de sostenibilidad territorial y urbana, o **valores máximos y mínimos**, ofreciendo como cláusula de cierre («*en defecto de estándares*») una remisión a los criterios determinantes para considerar la existencia de riesgo de formación de nuevo tejido urbano, es decir, los previstos por el artículo 65.3 LOTUS. Dentro de dichos estándares, la LOTUS marca los límites que no podrán sobrepasar los asentamientos para poder ser considerados como tales señalando que sus indicadores de densidad u ocupación deben ser superiores a los estándares de sostenibilidad territorial establecidos para el suelo rústico e inferiores a los estándares de sostenibilidad urbana.

Este régimen legal se desarrolla **reglamentariamente** desde un doble punto de vista. Por un lado, y de forma similar a la ley, se hace depender la existencia de un asentamiento de la concurrencia de ciertos **indicadores a los que se asocian diferentes estándares**; y, por otro lado, y aquí sí hay realmente una innovación respecto del régimen legal, el artículo 15 RGLOTUS regula dichos indicadores y estándares de forma pormenorizada estableciendo su régimen, clases, aplicación y cómputo.

Del desarrollo reglamentario interesa destacar las siguientes particularidades:

a. Se establecen **tres tipos de indicadores** para evaluar e identificar los asentamientos en suelo rústico: superficie de parcela, densidad y ocupación.

En principio y dado que la norma no establece ninguna diferenciación, tales indicadores serán aplicables indistintamente tanto para la creación de nuevos asentamientos como para valorar la viabilidad de los ya existentes. Ahora bien, **no todos los indicadores resultan aplicables a todo asentamiento** ya que la norma diferencia entre los de uso residencial autónomo y productivo de tal forma que, mientras a los primeros resultan aplicables todos los indicadores, a los de uso productivo sólo se les aplica el referido a ocupación.

Siguiendo esta diferenciación, se concreta la **forma en que han de computarse** cada uno de estos indicadores (artículo 15 RGLOTUS):

- **superficie media de parcela destinada a uso residencial autónomo:** sumatorio de las superficies de todas las parcelas incluidas en el ámbito, medidas en hectáreas, dividido por el número total de parcelas incluidas en el ámbito.
- **densidad de edificaciones de uso residencial autónomo en suelo rústico,** medido en número de edificaciones de uso residencial autónomo por hectárea.
- **ocupación media de las edificaciones de uso residencial autónomo o productivo,** medido en porcentaje de la superficie de suelo ocupada por las edificaciones e instalaciones de uso residencial autónomo o productivo, respecto de la superficie total del ámbito.

b. Para la evaluación positiva como asentamiento, se requiere que se presente **alguna** de las siguientes condiciones (artículos 71.1 LOTUS y 86 RGLOTUS):

- Estándar de **superficie media de parcela** destinada a uso residencial autónomo inferior al estándar de sostenibilidad territorial y superior al estándar de sostenibilidad urbana.
- Estándar de **densidad** superior al estándar de sostenibilidad territorial e inferior al estándar de sostenibilidad urbana.
- Estándar de **ocupación** superior a los estándares de sostenibilidad territorial e inferior al estándar de sostenibilidad urbana.

Por tanto, lo esencial para la evaluación e identificación del asentamiento residirá en conocer la magnitud exacta de cada uno de estos estándares para así saber el rango en el que se sitúa el asentamiento y poder decidir sobre la procedencia bien de su creación bien de su viabilidad si ya existe.

En principio, el artículo 15.2 RGLOTUS remite a los **Planes Territoriales** la definición de cada uno de los estándares en función de las características de su ámbito territorial. No obstante, se contemplan unos **estándares de aplicación subsidiaria** en defecto de determinaciones del planeamiento territorial. Serían los siguientes:

		Tipo de asentamiento			
		Uso residencial autónomo		Uso productivo	
		Estándares de sostenibilidad de aplicación subsidiaria			
		Territorial	Urbana	Territorial	Urbana
Indicadores	Superficie media parcela	Mín. 1 ha	Máx. 0,2 ha.	--	--
	Densidad edificaciones	Máx. 1 edificación/ha	Mínimo 5 edificaciones/ha	--	--
	Ocupación media	Máx. 2%	Mín. 10%	Máx. 10%	Mín. 50%

Cuadro nº 12: Asentamientos en suelo rústico. Estándares de aplicación subsidiaria.

La aplicación de estos estándares subsidiarios arrojaría el siguiente resultado:

- Para considerar la **creación o existencia de un asentamiento de uso residencial autónomo** debe concurrir **alguna** de las siguientes condiciones:
 - que la superficie media de parcela sea inferior a 1 ha y superior a 0,2 ha.
 - que la densidad de edificaciones sea superior a 1 e inferior a 5 edificaciones/ha.
 - que la ocupación media de las edificaciones sea superior al 2 % e inferior al 10 %.
- Para considerar la **creación o existencia de un asentamiento de uso productivo** debe concurrir la siguiente condición:
 - que la ocupación media de las edificaciones e instalaciones sea superior al 10 % e inferior al 50 %.

Los asentamientos existentes que se sitúen fuera de los rangos delimitados por los estándares de sostenibilidad territorial y urbana **deberían calificarse como inviables**.

6. Ordenación y gestión.

Todos los asentamientos precisan de una previa delimitación territorial de su ámbito físico, que la norma denomina sector. Esta delimitación se atribuye legalmente a dos instrumentos de ordenación diferentes: bien al **Plan Territorial** bien al **Plan General Municipal**, según se trate, respectivamente, de creación de un nuevo asentamiento o de asentamientos existentes.

A pesar de que no se recoge entre las previstas en el artículo 45.2 LOTUS, la delimitación de los asentamientos constituye una **determinación de ordenación estructural** (artículo 51.2.k) RGLOTUS).

Por otro lado, la norma no especifica si resulta obligado delimitar de una sola vez todos los asentamientos existentes o si, por el contrario, pueden tramitarse sucesivas modificaciones de planeamiento para realizar una delimitación individualizada de cada asentamiento. Esta última opción parece la más oportuna cuando se trate de delimitar asentamientos irregulares viables, salvo que se trate de una revisión o nueva tramitación de un Plan General, en cuyo caso debería procederse a una única delimitación. No obstante, debe advertirse de los riesgos de la delimitación individualizada de asentamientos ya que cuanto menor sea el ámbito de ordenación mayores serán los riesgos de la Administración de incurrir en desviación de poder al resultar más difícil justificar el interés general frente al mero interés particular de los propietarios del asentamiento (STS de 24 de mayo de 2012 - ECLI:ES:TS:2012:3534). En relación con la necesidad de que las modificaciones de planeamiento deban responder a un interés general y público frente al mero interés particular resultan especialmente relevantes las SSTSJEX de 20 de septiembre de 2021 (ECLI:ES:TSJEXT:2021:1158) y 30 de diciembre de 2021 (ECLI:ES:TSJEXT:2021:1550).

Estos instrumentos de ordenación, además, deberán establecer medidas de regulación que variarán según el tipo de asentamiento. Así, mientras los Planes Territoriales deberán fijar las **condiciones para el desarrollo** del asentamiento, condiciones que en ningún caso podrán suponer la transformación urbanística del ámbito ni exceder de la estricta dotación de infraestructuras, suficiencia sanitaria, accesibilidad y un impacto ambiental admisible (artículos 71.2 LOTUS y 87 RGLOTUS), la delimitación efectuada a través de los Planes Generales tiene encomendada una doble función: bien la **ordenación** del asentamiento cuando se considere viable, bien **propiciar su extinción** cuando se considere inviable (artículos 71.3 LOTUS y 88.1 RGLOTUS).

Además, el sector del asentamiento así delimitado cumple con otras dos importantes funciones: en los de nueva creación e irregulares viables, constituirá el **ámbito de reparto de las cargas** derivadas de su ordenación y el **marco de la entidad autónoma de conservación** (artículo 71.6 LOTUS y artículos 37.5 y 88.4 RGLOTUS); y en los irregulares, viables o no, sirve para acotar las personas propietarias que resultarán obligadas al abono del **canon** previsto legalmente para mitigar los efectos negativos que origina el asentamiento para el medio ambiente (artículos 71.4 LOTUS y 88.2 RGLOTUS).

El momento en el que debe constituirse la entidad autónoma de conservación varía según se trate de la creación de un nuevo asentamiento o de la regularización de uno existente. En el primer caso, la obligación de constituir la entidad surgirá con la aprobación definitiva del Plan Especial Territorial (artículo 37.5 RGLOTUS), mientras que en el segundo caso la obligación no nace hasta la entrada en vigor del Plan Especial Urbanístico (artículo 88.4 RGLOTUS).

En cuanto a la ordenación y gestión particular de cada asentamiento, tanto la LOTUS como el RGLOTUS aluden a la necesidad de que tanto los nuevos asentamientos como los irregulares viables se regulen a través de un **plan especial de asentamiento** al que podrá acompañarse de un **proyecto de reparcelación y de proyectos de obras de infraestructura** (artículos 32, 51 y 71 LOTUS y artículos 37, 62 y 88 RGLOTUS).

7. Iniciativa.

La delimitación de sectores para la creación de nuevos asentamientos y para la regularización de los existentes se reserva legalmente a dos tipos de instrumentos: los Planes Territoriales y los Planes Generales Municipales, respectivamente. Ambos instrumentos son, por su propia naturaleza y extensión, susceptibles de ser considerados «*planeamiento general*» por lo que la competencia para su formulación, revisión o modificación quedaría, en principio, reservada en exclusiva a la **iniciativa pública**, excluyéndose por tanto del denominado «*derecho al trámite*» de los particulares, que se circunscribe al planeamiento de desarrollo.

«La iniciativa para la formulación de los instrumentos será pública o privada según la regulación de esta ley» (artículos 57.1 LOTUS y 68.1 RGLOTUS).

La normativa de ordenación territorial y urbanística extremeña resulta ajustada a este planteamiento teórico al no reconocer de forma expresa un «*derecho al trámite*» de los particulares para instar modificaciones de Planes Territoriales o Planes Generales Municipales, lo que no excluye la genérica posibilidad de presentar solicitudes o peticiones de modificación que, previa valoración por los órganos urbanísticos competentes, pueden ser asumidas como propias por la Administración si en ellas se constata la existencia de un interés público relevante.

Si bien es cierto que la posibilidad de tramitar modificaciones del planeamiento general a instancias de particulares se reguló con gran amplitud en el TRLS 1976 (artículos 52 y siguientes), no lo es menos que el posterior TRLS 1992 lo ciñó al planeamiento de desarrollo (artículo 104.1), y esta última previsión es la que se contempla actualmente en el artículo 8.1 RDL 7/2015 cuando se refiere a las actuaciones de transformación urbanística.

En relación con el planeamiento general, la normativa básica estatal se remite a la competencia autonómica al disponer el artículo 25.5 RDL 7/2015 que «*Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable*».

En relación con los instrumentos de ordenación (o planeamiento), es consolidada la jurisprudencia que interpreta que, si estos instrumentos de ordenación son de iniciativa de particulares, el silencio posee carácter negativo dado que no cabe adquirir por silencio facultades relativas al servicio público como sucede con la ordenación urbanística. Por el contrario, si se trata de una iniciativa pública, el silencio poseerá carácter positivo (STS de 18 de mayo de 2020 –ECLI:ES:TS:2020:993-).

En definitiva, a lo largo de la evolución de la legislación urbanística se ha ido conformando un principio general conforme al cual sólo en los supuestos de planeamiento de desarrollo podrá hablarse de lo que la doctrina ha denominado «*derecho al trámite*». A *sensu contrario*, dicho «*derecho*» no será en ningún caso susceptible de aplicación o extensión al planeamiento general o a sus modificaciones, fundamentalmente porque estos casos son la expresión más genuina del ejercicio de la **función pública** inherente a la ordenación territorial y urbanística, salvo que la legislación urbanística autonómica establezca una previsión expresa al efecto.

No obstante, lo expuesto no impide que la incoación de oficio de una modificación puntual del planeamiento general pueda responder a una **petición de persona privada legitimada** para ello, petición que sólo podría caracterizarse como tal, no equiparable a las genuinas solicitudes que poseen la virtualidad de iniciar un procedimiento administrativo. Esta parece ser la línea seguida por la jurisprudencia del TSJ de Extremadura cuando en la Sentencia de 13 de febrero de 2020 (ECLI:ES:TSJEXT:2020:277) señala que *«Si la modificación del planeamiento general debe seguir el mismo procedimiento que su elaboración, hay que concluir que tampoco se reconoce iniciativa privada para la formulación de la modificación y la solicitud de modificación constituye un mero ejercicio del derecho de petición (...)»*.

De este modo, ante este tipo de peticiones, nada impide que la Administración, una vez valorado el interés público que debe presidir la actividad urbanística en cuanto función pública atribuida principalmente a la competencia local, pueda asumir como propia la petición e iniciar de oficio el correspondiente procedimiento urbanístico.

A diferencia de lo que sucede con las modificaciones del Plan General Municipal (artículo 60.1 RGLOTUS), esta posibilidad no se recoge en la legislación urbanística extremeña para el caso de modificaciones de Planes Territoriales (artículos 25.1 LOTUS y 29.1 RGLOTUS), salvo el supuesto previsto para la promoción y desarrollo de nuevos asentamientos en suelo rústico que contribuyan al fomento del desarrollo de la economía verde y circular (artículo 71.2 LOTUS).

En cualquier caso, se contempla de forma expresa la iniciativa de los municipios para instar la redacción de Planes Territoriales (artículos 26 LOTUS y 30 RGLOTUS), así como su revisión o modificación (artículos 16.3 LOTUS y 19.3 RGLOTUS), sin que se contenga ninguna previsión que aclare el supuesto en el que tales municipios decidieran adoptar como propia una propuesta particular de establecer un nuevo asentamiento.

7.1. Iniciativa particular en la promoción de nuevos asentamientos en suelo rústico.

Una de las novedades más relevantes introducidas en la reforma del artículo 71.2 LOTUS mediante Ley 5/2022 (medidas de mejora) consiste en el **reconocimiento expreso de la iniciativa privada** para la promoción y desarrollo de nuevos asentamientos en suelo rústico que contribuyan al **fomento del desarrollo de la economía verde y circular**.

Por tanto, deben entenderse excluidos tanto los asentamientos de uso productivo que contribuyan al fomento del desarrollo rural como los de uso residencial autónomo.

Por otro lado, esta iniciativa privada para la promoción y desarrollo de nuevos asentamientos no debe confundirse con un supuesto *«derecho al trámite»* de los particulares para instar la modificación del Plan Territorial. No existe propiamente dicho derecho ya que la solicitud particular no inicia realmente el procedimiento de modificación. En su caso, dicha solicitud podrá ser examinada por el órgano competente que es quien, finalmente y de forma potestativa, decide iniciar de oficio el procedimiento de modificación.

Para ello, el promotor debe presentar **una solicitud** ante el órgano competente para la modificación de los Planes Territoriales con el siguiente **contenido mínimo**:

- Expresión de la capacidad y solvencia del/los promotor/es.
- Definición del proyecto empresarial y su contribución al desarrollo de la economía verde y circular.
- Indicación de las inversiones necesarias para su ejecución.
- Justificación de la compatibilidad con la ordenación territorial y urbanística.

Presentada la solicitud, **se seguirán los siguientes trámites:**

1. En primer lugar, el órgano competente para la modificación de los Planes Territoriales **examina la solicitud**.

2. Para que la valoración de la solicitud arroje un resultado positivo deben concurrir los siguientes **requisitos**:

- **adecuada capacidad y solvencia económica y técnica** del/los promotor/es para llevar a cabo el proyecto,
- que el proyecto lleve ínsito un **interés general relevante**, sea **coherente** con el modelo territorial vigente y conforme con las **exigencias medioambientales**, sin generar peligro de creación de núcleos urbanos,
- que contribuya al **fomento del desarrollo de una economía verde y circular**.

3. Una vez constatada la concurrencia de estos requisitos, el órgano competente para la modificación de los Planes Territoriales podrá **iniciar los trámites para modificar el Plan Territorial** por el procedimiento de **tramitación abreviada** (artículo 40 RGLOTUS) mediante el dictado de la resolución correspondiente (artículos 25.1 LOTUS y 29.1 RGLOTUS). Dicha modificación tendrá por objeto la inclusión de las determinaciones relativas a la propuesta de establecimiento del nuevo asentamiento, así como cualquier otra que resulte necesaria para ello.

Esta previsión denota claramente que **los particulares no gozan de un «derecho al trámite» para modificar el Plan Territorial**, sin perjuicio de la posibilidad de presentar una solicitud para que el órgano competente para iniciar el procedimiento de modificación valore si concurre un interés general prevalente que justifique el inicio del procedimiento de modificación del Plan Territorial que delimite el sector del asentamiento.

4. Aprobada la modificación del Plan Territorial, el/los promotor/es de la iniciativa deberán presentar la documentación necesaria para la tramitación del correspondiente **Plan Especial de Ordenación del nuevo asentamiento**, así como las **garantías** que se les exijan para asegurar la efectiva implantación del nuevo asentamiento.

La prestación de garantías necesarias para asegurar la implantación del nuevo asentamiento constituye un requisito introducido en la reforma del artículo 71.2 LOTUS mediante Ley 5/2022 (medidas de mejora). Hubiese sido recomendable coordinar esta nueva exigencia con el contenido propio de estos planes especiales (artículos 71.6 LOTUS y 37.1 RGLOTUS).

Finalmente, se reconoce la posibilidad de que la Comunidad Autónoma y los municipios puedan suscribir, conjunta o separadamente, y siempre en el ámbito de sus competencias, con las personas particulares interesadas, los **convenios** que resulten adecuados para su colaboración en el mejor y más eficaz desarrollo de los nuevos asentamientos rústicos con la finalidad de fomentar el desarrollo rural y la economía sostenible.

7.2. Iniciativa particular para la regularización de asentamientos existentes en suelo rústico.

El artículo 25.5 RDL 7/2015 remite a la competencia autonómica la posibilidad de abrir a los particulares «la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación (...) urbanística». En este sentido, la legislación de ordenación territorial y urbanística extremeña reserva exclusivamente a la iniciativa municipal la posibilidad de instar la modificación y revisión del planeamiento general, estructural o detallado (artículo 50.4 LOTUS y artículos 59 y 60 RGLOTUS en relación con los artículos 49 LOTUS y 55 a 57 RGLOTUS). Por tanto, en la Comunidad Autónoma extremeña rige el principio general conforme al cual sólo en los supuestos de planeamiento de desarrollo puede hablarse propiamente de lo que la doctrina ha denominado «derecho al trámite». A *sensu contrario*, dicho «derecho» no será en ningún caso susceptible de aplicación o extensión al planeamiento general o a sus modificaciones, fundamentalmente porque estos casos son la expresión más genuina del ejercicio de la **función pública** inherente a la ordenación territorial y urbanística.

Siguiendo esta idea, dado que la regularización de asentamientos existentes en suelo rústico exige su previa delimitación en sectores y que esta, además de mediante la revisión o redacción *ex novo* de un Plan General Municipal, puede realizarse a través de una modificación del planeamiento general vigente, debe concluirse que **solo puede iniciarse de oficio**.

Es lo que se desprende de la vigente normativa extremeña cuando reserva a la **iniciativa municipal** el planeamiento general, Plan General Estructural y Detallado (artículos 49 LOTUS y 55 a 57 RGLOTUS), supuesto que englobaría también su modificación y revisión (artículo 50.4 LOTUS y artículos 59 y 60 RGLOTUS).

Ahora bien, el hecho de que no se contemple propiamente un derecho de los particulares para instar la modificación del planeamiento general no impide que esta pueda responder a una **petición particular** que el órgano competente para iniciar el procedimiento adopte como propia una vez constatada la concurrencia de un interés público relevante. Esta posibilidad se contempla de forma expresa en el artículo 60.1 RGLOTUS al disponer que «La modificación de los Planes Generales Municipales se llevará a cabo por iniciativa del municipio o a instancia de cualquier Administración Pública o entidad adscrita o dependiente de la misma y de las personas físicas o jurídicas, que podrán redactar y proponer al municipio competente para su tramitación, modificaciones de un Plan General Municipal Estructural o Detallado, que en el supuesto de ser aceptadas, serán asumidas como propias y se tramitarán de oficio».

Cuestión diferente es lo que sucede con la iniciativa de los particulares para presentar el **Plan Especial urbanístico de asentamiento irregular** ya que tal posibilidad se deduce del artículo 71.8 LOTUS y se reconoce expresamente en el artículo 61.8.a) RGLOTUS.

8. Autorizaciones.

La entrada en vigor del plan especial de asentamiento llevará implícito el otorgamiento de las calificaciones rústicas, para **todas las edificaciones, construcciones e instalaciones**, en él previstas, dentro del ámbito, sin perjuicio de la necesidad de contar con la posterior autorización o comunicación municipal.

Constituye un posicionamiento tradicional de la jurisprudencia y doctrina diferenciar entre el conjunto del asentamiento y cada una de sus partes individualmente consideradas. Es decir, existe **la posibilidad de que no todas las actuaciones singulares puedan ser legalizadas de la misma forma** ya que dependerá de las concretas condiciones urbanísticas reguladoras del asentamiento.

Evidentemente, esta problemática no existirá cuando se trata de crear *ex novo* un asentamiento al mediar previamente los oportunos instrumentos de ordenación y gestión urbanística a los que deberán acomodarse los futuros elementos integrantes del asentamiento. Sin embargo, la problemática a la que se alude sí puede poseer una importancia capital cuando exista una realidad urbanística previa a la ordenación del asentamiento que pretenda regularizarse dado que puede suceder que no todos sus elementos se ajusten a las condiciones urbanísticas particulares previstas a posteriori.

No obstante, esta polémica puede resultar estéril si se tiene en cuenta que la entrada en vigor del correspondiente Plan Especial lleva implícito el otorgamiento de las calificaciones rústicas para **todas las edificaciones, construcciones e instalaciones** integrantes del asentamiento (artículos 71.7 LOTUS y 88.5 RGLOTUS, para existentes, y 37.2 RGLOTUS, para nueva creación).

En relación con los asentamientos irregulares existentes se aprecia una discordancia entre el régimen legal y el reglamentario ya que el segundo ya no prevé que el otorgamiento implícito de las calificaciones rústicas se refieran a todos los elementos integrantes del asentamiento (artículo 88.5 RGLOTUS).

1.3.2. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE LOS ASENTAMIENTOS DE NUEVA CREACIÓN.

ARTÍCULOS 71.2 LOTUS Y 87 RGLOTUS

Del contenido del apartado anterior relativo a las características comunes de todo asentamiento, interesa extraer las siguientes particularidades de los asentamientos de nueva creación:

1. Competencia.

La **competencia** para la creación de nuevos asentamientos en suelo rústico se reserva en exclusiva a los **Planes Territoriales** mediante la delimitación de su ámbito físico o sector y fijación de las condiciones para su desarrollo (artículo 71.2 LOTUS y artículos 25 y 87 RGLOTUS).

Ello implica que la creación de nuevos asentamientos se considere legalmente como una determinación propia de la ordenación territorial, vedando de dicha facultad al planeamiento general que no podrá, por tanto, prever la creación de asentamientos **ex novo**.

La intervención municipal en la creación de nuevos asentamientos en suelo rústico se instrumentalizará mediante los mecanismos previstos legalmente para dicha participación en los procedimientos para la aprobación, revisión o modificación del correspondiente Plan Territorial (artículos 16.3 y 25 LOTUS y artículos 19.3 y 29 RGLOTUS), incluso en su tramitación abreviada (artículo 40 RGLOTUS). Al efecto, la doctrina del Tribunal Constitucional requiere la intervención del ente local en los procedimientos de ordenación del territorio como cauce para preservar la garantía institucional de la autonomía local y evitar un menoscabo ilegítimo de la misma, intervención que normalmente suele instrumentalizarse mediante la emisión de informes (entre otras, STC 40/1998, de 19 de febrero o STC 94/2013, de 23 de abril).

2. Motivación.

La creación de estos nuevos asentamientos precisa de una **motivación específica de interés público** basada en el fomento bien del **desarrollo rural** bien de la **economía verde y circular**. Esta motivación variará en función del uso al que vaya a destinarse el asentamiento, de tal forma que:

- la creación de nuevos asentamientos de uso residencial autónomo parece que sólo podría justificarse con base en el fomento del desarrollo rural debido a la dificultad de justificar su creación con base en el fomento de la economía verde y circular.
- por el contrario, la creación de nuevos asentamientos de uso productivo podría basarse tanto en el fomento del desarrollo rural como de la economía verde y circular (artículo 25.3.b) RGLOTUS).

Dado que la creación de nuevos asentamientos debe venir justificada por dos necesidades que, aunque de interés público, se encuentran estrechamente relacionadas con la actividad económica, se supone que la inmensa mayoría de asentamientos de nueva creación lo serán de uso productivo.

Por su lado, el recurso a la **creación de nuevos asentamientos de uso residencial autónomo** dirigidos al fomento del desarrollo rural debe constituir una excepción de interpretación restrictiva a la que acudir en contadas ocasiones y vinculada a casos muy específicos y particulares de interés público como, por ejemplo, como medio para descongestionar determinados territorios con alta demanda de uso residencial en el suelo rústico. Fuera de estos supuestos excepcionales, existe un alto riesgo de confusión con una mera parcelación urbanística en suelo rústico.

3. Límites.

La creación de nuevos asentamientos debe respetar los siguientes **límites**: en ningún caso supondrá la transformación urbanística del ámbito, ni podrá excederse la estricta dotación de infraestructuras, suficiencia sanitaria, accesibilidad y un impacto ambiental admisible.

4. Ordenación y gestión.

- Se ordenará y gestionará mediante planes especiales de asentamiento (artículo 71.6 LOTUS), en este caso, mediante el correspondiente **Plan Especial Territorial de ordenación de nuevos asentamientos en suelo rústico** (artículos 32 LOTUS y 37 RGLOTUS).
- Los sectores de estos asentamientos constituirán los ámbitos de reparto de las cargas derivadas de su ordenación y el marco de la **entidad autónoma de conservación** (artículo 71.6 LOTUS y artículos 37.5 y 87 RGLOTUS).
- Podrán presentarse, simultáneamente con el Plan Especial de asentamiento y ante la Administración competente, **proyectos de reparcelación** para adaptar el régimen de propiedad a la realidad «existente» o pretendida (artículo 71.8 LOTUS) así como, en su caso, los **proyectos de obras de infraestructura** (artículo 37.4 RGLOTUS).

El objeto de la reparcelación vinculada a la creación de nuevos asentamientos tiene difícil encaje entre los objetos de la reparcelación urbanística (artículos 123.2 LOTUS y 148.2 RGLOTUS).

1.3.3. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EXISTENTES.

ARTÍCULOS 71.3 LOTUS Y 88 RGLOTUS

La caracterización general de este tipo de asentamientos viene prevista en los artículos 71.3 LOTUS y 88.1 RGLOTUS al disponer que los Planes Generales Municipales delimitarán en sectores los asentamientos irregulares (existentes, añade el RGLOTUS) de su ámbito para regularizar, ordenándolos, los que consideren **viabiles**, y para propiciar la extinción de los que motivadamente juzguen **inviables**, mediante el establecimiento de medidas a tal fin.

A estos efectos se consideran asentamientos irregulares los **generados por actos carentes de legitimación, sobre los que no cabe la actuación disciplinaria de restauración.**

En su redacción original, la LOTUS supeditaba la capacidad para delimitar los asentamientos irregulares existentes en sectores a la circunstancia de que el régimen del suelo rústico del Plan General Municipal se hubiera adaptado a la Ley.

En esta línea se pronuncia también la Disposición transitoria segunda 3.c LOTUS al habilitar modificaciones de planeamientos vigentes en el momento de entrada en vigor de la LOTUS para la delimitación de sectores para la regularización o extinción de asentamientos irregulares «sin necesidad de su adaptación».

Por tanto, se contemplan dos clases diferentes de asentamientos irregulares existentes:

- Los **viabiles**, cuyo destino consistirá en la regularización mediante su ordenación.
- Los **inviables**, destinados a su extinción.

1. Características específicas.

Del contenido del anterior apartado 1.3.1. relativo a las características comunes de todo asentamiento, interesa extraer las siguientes particularidades de los asentamientos irregulares existentes:

- La competencia para la delimitación de los asentamientos irregulares existentes en suelo rústico se reserva en exclusiva al **Plan General Municipal** mediante la delimitación de su ámbito físico o sector.

Tanto la LOTUS como el RGLOTUS se manifiestan en términos imperativos en lo que respecta a la delimitación de los asentamientos irregulares al emplear la expresión «delimitarán». Ello da a entender que se está imponiendo al planeamiento la **obligación legal** de proceder en todo caso a dicha delimitación, al contrario del carácter potestativo que caracteriza la delimitación de los asentamientos de nueva creación por los Planes Territoriales.

- El sector en el que se delimite el asentamiento irregular debe constituir un ámbito de **obligada continuidad física**.

Tal imposición ha venido a establecerse de forma **expresa** en el artículo 71.3 LOTUS tras la reforma operada mediante Ley 3/2022 (reto demográfico y territorial), si bien al mismo tiempo se prevén dos **excepciones**: cuando se incluyan en el sector dominios públicos o cuando se precise emplazar infraestructuras básicas de manera discontinua al ámbito principal.

En cualquier caso, los artículos 5.3.b) LOTUS y RGLOTUS habilitan la existencia en suelo rústico de sectores discontinuos con la finalidad de incluir terrenos destinados a sistemas generales.

- La decisión sobre el carácter inviable de un asentamiento debe ser **motivada**.

Así se desprende de los artículos 71.3 LOTUS y 88.1 RGLOTUS al emplear la expresión «*propiciar la extinción de los que motivadamente juzguen inviables*».

- Por lo que se refiere a la **ordenación y gestión urbanística**, su régimen jurídico se diferenciará según se trate de un asentamiento irregular viable o inviable:

- Los asentamientos irregulares viables habrán de ordenarse y gestionarse mediante planes especiales de asentamiento (artículo 71.6 LOTUS), en este caso, mediante un **Plan Especial Urbanístico de asentamiento irregular** (artículos 61.2.g), 62 y 88.1 RGLOTUS).

Los sectores de estos asentamientos constituirán los ámbitos de reparto de las cargas derivadas de su ordenación y el marco de la **entidad autónoma de conservación** (artículos 71.6 LOTUS y 88.4 RGLOTUS).

Podrán presentarse, simultáneamente (o con posterioridad, añade el RGLOTUS) con el Plan Especial de asentamiento y ante la Administración competente, **proyectos de reparcelación** para adaptar el régimen de propiedad a la realidad existente o pretendida (artículos 71.8 LOTUS y 88.6 RGLOTUS) así como, en su caso, los **proyectos de obras de infraestructura** (artículo 62.4 RGLOTUS).

El objeto de la reparcelación vinculada a la regularización de asentamientos irregulares podría tener encaje entre los objetos de la reparcelación urbanística (artículos 123.2.a) LOTUS y 148.2.a) RGLOTUS): «*La regularización de las fincas, parcelas y solares existentes para adaptar su configuración a las determinaciones del planeamiento*».

- Por su lado, no hay ninguna previsión legal sobre la ordenación de los asentamientos irregulares inviables, al margen de las medidas dirigidas a propiciar su **extinción** que deben preverse en el momento de su delimitación. Por tanto, en este tipo de asentamientos **no existe propiamente una actividad de gestión**, limitándose su régimen jurídico al **mantenimiento del statu quo** (artículos 71.5 LOTUS y 88.3 RGLOTUS) y a la obligación de los propietarios de **abonar un canon** para contribuir a mitigar los efectos negativos que originan para el medio ambiente (artículos 71.4 LOTUS y 88.2 RGLOTUS).

2. Presupuestos para la caracterización «irregular» de un asentamiento.

Para que a un asentamiento existente, viable o inviable, le resulte aplicable el régimen jurídico previsto por la LOTUS y RGLOTUS, resulta indispensable que pueda calificarse como «irregular», según los términos legales ofrecidos por estas normas. Se trata de una **característica esencial** de estos asentamientos ya que la definición legal no deja lugar a dudas: **«se consideran asentamientos irregulares los generados por actos carentes de legitimación, sobre los que no cabe la actuación disciplinaria de restauración».**

Tras esta, en apariencia, razonable exigencia legal, se camufla un **trasfondo de enorme calado jurídico-urbanístico** debido a los efectos y consecuencias asociados a la caracterización «irregular» de los asentamientos existentes:

- **Se excluyen** del régimen legal tanto los asentamientos «regulares», nacidos dentro o legitimados previamente por la ordenación urbanística, como aquellos otros sobre los que **aún cabe ejercer acciones disciplinarias de restauración de la legalidad.**
- **Extensión que debe darse al término genérico «actos» que emplea la norma.** En principio, parece que la norma se refiere a aquellos actos que se sitúan en el origen del asentamiento, pero la generalidad del término induce a confusión ya que podría referirse tanto a los propios **actos de parcelación ilegal** del terreno, previos a cualquier actividad de edificación, como a los propios **actos de edificación** de los elementos integrantes del asentamiento.

La diferencia entre una y otra opción es sustancial ya que, mientras en el primer caso, rige generalmente la **imprescriptibilidad de la acción de restauración**, en el segundo, se aplican las reglas generales de caducidad de dicha acción, salvo las excepciones legales (artículos 179.2 LOTUS y 219.2 RGLOTUS). En definitiva, los actos de parcelación ilegal del suelo rústico poseen un régimen disciplinario mucho más estricto que los posteriores actos de ejecución de edificaciones o construcciones sobre el terreno ya parcelado, aunque estos últimos, en determinados supuestos de interés general, pueden verse afectados también por tal imprescriptibilidad.

Atendiendo al principio general de interpretación restrictiva que debe presidir cualquier cuestión atinente al suelo rústico, cabría entender que la norma se está refiriendo a la caducidad de las acciones de restauración frente a los actos de parcelación ilegal del suelo ya que son estos, propiamente, los que principian el asentamiento mediante la generación de lotes ilegales sobre los que posteriormente se implantan las edificaciones. En cualquier caso, aunque se entienda que la norma se está refiriendo a la prescripción de los actos individuales de edificación de cada lote de terreno parcelado, no debe olvidarse que los mismos, en su conjunto, son constitutivos de una parcelación ilegal y, por tanto, subsiste, en su caso, la obligación de ejercer las acciones de restauración de la legalidad frente a ella.

En el origen de esta problemática se sitúa la **ausencia de una definición legal de parcelación urbanística** en la normativa extremeña que hubiese contemplado esta excepcionalidad al estilo de lo que disponía el artículo 16.2 TRLS 1992: *«En el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo».* La ausencia de definición obliga a realizar una interpretación extensiva de la misma entendiendo que engloba cualquier acto de división del suelo rústico con finalidad urbanística.

No obstante, a la vista de la nueva regulación de las «parcelas vacantes» introducidas por Ley 3/2022 (reto demográfico y territorial) parecen despejarse todas las dudas y puede concluirse que **la norma se está refiriendo a la caducidad de las acciones de restauración frente a los actos de parcelación ilegal del suelo.** Véase apartado siguiente.

3. La problemática de las parcelas vacantes.

La Ley 3/2022 (reto demográfico y territorial) modificó el artículo 71 LOTUS introduciendo la regulación de las denominadas «parcelas vacantes» que, de forma excepcional, pueden formar parte integrante del sector de un asentamiento irregular.

3.1. Definición.

Según los términos empleados por la LOTUS, por parcela vacante puede entenderse:

- una parcela sobre la que no existan construcciones, instalaciones u obras, o
- una parcela que, aun contando con alguna construcción, instalación u obra, las mismas se encuentran **incursas en algún procedimiento, administrativo o judicial, de protección de la legalidad urbanística.**

Es decir, la parcela vacante se define legalmente por la **ausencia de construcción o edificación**, ya sea actual, porque realmente no existan, o futura, porque las existentes estén destinadas a desaparecer como consecuencia de la culminación de un procedimiento administrativo o judicial de la protección de la legalidad urbanística.

En el apartado anterior se ha hecho referencia a que la ambigüedad de la expresión «**actos carentes de legitimación, sobre los que no cabe la actuación disciplinaria de restauración**» hacía dudar de si se refería al propio acto origen de la parcelación o a cada uno de los actos particulares de edificación de los elementos integrantes del asentamiento. La nueva regulación de las parcelas vacantes disipa estas dudas debido a dos circunstancias:

- En primer lugar, porque la posibilidad excepcional de incluir parcelas vacantes en el sector se condiciona a que estas «**tengan su origen en la misma actuación carente de legitimidad (...) y que no se originen por una parcelación irregular posterior a la fecha de entrada en vigor de esta ley**».
- En segundo lugar, porque se prevé de forma expresa que **la existencia de elementos integrantes del asentamiento incursos en procedimientos de protección de la legalidad no constituye obstáculo para la identificación de un asentamiento irregular. Es decir, se trata de actos carentes de legitimación sobre los que aún se está ejerciendo la actuación disciplinaria de restauración y, aun así, no constituyen un obstáculo para la consideración del asentamiento irregular.**

Con base en estas dos circunstancias, debe deducirse que la expresión «**actos carentes de legitimación**» que caracterizarían los asentamientos irregulares no puede venir referida a los actos individualizados de construcción o edificación de los elementos integrantes del asentamiento ya que, si así fuera, no cabría su consideración como asentamiento irregular. Por tanto, **la expresión debe venir referida necesariamente a los actos de parcelación ilegal del suelo.**

3.2. Características.

- Que su superficie y morfología sea similar a las que constituyen el asentamiento.
- Que **tengan su origen en la misma actuación carente de legitimidad**.
- Que se encuentren insertas en la trama constituida por los caminos o viales que les proporcionan acceso.
- Que no se ubiquen en los **bordes exteriores** del asentamiento.
- Que no se originen por una **parcelación irregular posterior a la fecha de entrada en vigor de la LOTUS**.

Este régimen debe completarse con lo que al efecto dispongan los **Planes Especiales Urbanísticos de Asentamiento Irregular** a los que la Ley encomienda expresamente las siguientes funciones (artículo 71.3 LOTUS):

- la justificación sobre la inclusión o exclusión de las parcelas vacantes, y
- la posible inclusión de otros criterios diferentes a los expuestos legalmente que pudieran justificar la inclusión de parcelas vacantes en el asentamiento.

Tales criterios deberán estar justificados en la coherencia de la ordenación proyectada, la adecuada contribución a la gestión del asentamiento y la mitigación de los efectos negativos sobre el medio ambiente.

3.3. Destino.

El destino preferente de las parcelas vacantes incluidas en el ámbito del asentamiento consistirá en la **implantación de elementos comunes**, como infraestructuras y espacios libres.

No obstante, nada dice la norma sobre el **modo de obtención de estas parcelas** ya que resulta evidente que sus propietarios se verán despojados de las mismas resultando claramente perjudicados. En principio, cabría entender que la solución vendrá de la mano de la reparcelación y de la equidistribución inherente a la misma en forma de subrogación real forzosa, de tal manera que a los propietarios que se vean privados de sus parcelas o bien se les adjudiquen otros terrenos similares (y próximos) o bien se les indemnice oportunamente.

De forma excepcional, la norma permite que **las parcelas vacantes puedan ser objeto de actos de edificación, construcción o instalación**, en las condiciones que establezca el Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular.

Esta previsión resulta especialmente polémica por implicar una **vis urbanizadora expansiva** y merece dos consideraciones particulares:

- Por un lado, porque cuando se trate de parcelas sobre las que no exista realmente ninguna construcción o edificación, la posibilidad legal de poder construir no hace sino agudizar el problema generado. Es decir, el **objetivo de la regularización no debería ser integrar los terrenos parcelados ilegalmente en el proceso de desarrollo urbano permitiendo su ampliación, sino, más bien, mantenerlos alejados del mismo**, sometiendo las parcelaciones ilegales consumadas a unos determinados requisitos más o menos homogéneos que hagan compatible su subsistencia en suelo rústico con los intereses públicos implicados.

Además, la posibilidad de ampliar un asentamiento existente enlaza con el diferente significado y finalidad de los procesos de legalización de urbanizaciones irregulares en suelo rústico, bien mediante su normalización, manteniendo la clasificación de suelo rústico, bien mediante su regularización, previa reclasificación del suelo que le dé soporte como urbano o urbanizable. Aunque ambos procesos tienen el mismo resultado de dotar de plena legitimidad a los núcleos formados ilegalmente, su finalidad es muy diferente. Así, mientras la legalización que se produce previa reclasificación del suelo en urbano o urbanizable pretende integrar el asentamiento en el proceso de desarrollo urbano y, por tanto, viabilizar posibles ampliaciones; por el contrario, en los casos en los que la legalización se realiza manteniendo el asentamiento sobre suelo rústico, lo que se persigue es su adecuación a las circunstancias del ámbito rural **preservándolo del proceso urbanístico y, por tanto, de cualquier ampliación.**

- Por último, porque cuando se trate de parcelas sobre las que exista alguna construcción incura en un procedimiento de restauración de la legalidad, **resulta de difícil comprensión que se habilite levantar una nueva edificación tras la demolición** ya que sería tanto como admitir la existencia de opciones de legalización y la consecuente improcedencia de la demolición, resultando absurdo y antieconómico demoler algo que inmediatamente y de forma legal se puede construir de nuevo.

En este sentido, debe recordarse que la jurisprudencia es realmente exigente con el respeto a los principios de proporcionalidad y menor demolición en esta materia no siendo pocos los supuestos de inexecución de sentencias de demolición basados, precisamente, en la existencia de posibilidades de legalización (Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2020 - ECLI:ES:TS:2020:923-).

4. La imprescriptibilidad de las parcelaciones urbanísticas sobre suelo rústico protegido posteriores a 1992.

El presupuesto básico para considerar la existencia de un asentamiento irregular es que se haya originado mediante **«actos carentes de legitimación, sobre los que no cabe la actuación disciplinaria de restauración»**. Tanto si se interpreta que la expresión se refiere a los actos concretos de construcción como si se considera que aluden a los de **parcelación ilegal del suelo**, existe una cuestión que permanece invariable: la existencia de una parcelación ilegal ya que, con toda probabilidad, se habrán realizado, bien condominios con una división fáctica del suelo, bien sucesivas divisiones del suelo incumpliendo el régimen de parcelas mínimas. La **imprescriptibilidad de la acción** para reaccionar frente a determinadas parcelaciones urbanísticas supondría la imposibilidad de regularizar los asentamientos generados como consecuencia de las mismas.

El TRLS 1992 reguló por primera vez la **imprescriptibilidad de las parcelaciones urbanísticas** realizadas sobre **suelo no urbanizable protegido** (artículo 255.1) al excluir las mismas del plazo de cuatro años previsto con carácter general para el ejercicio de la acción de restauración (artículo 249).

Tras la declaración de inconstitucionalidad de esta norma por la STC 61/1997, de 20 de marzo, la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, optó por un régimen jurídico-urbanístico continuista, asumiendo la mayor parte del articulado del TRLS 1992, entre los que se encontraban los artículos 249 y 255.1 citados. Este régimen tuvo su continuidad con la LSOTEX cuyo artículo 197.5 disponía igualmente la inaplicación del plazo de cuatro años y consecuente imprescriptibilidad de las parcelaciones ejecutadas sobre suelo no urbanizable protegido.

Finalmente, la vigente normativa urbanística extremeña ha optado por romper con el régimen anterior decantándose por un **régimen más restrictivo** aumentando tanto el plazo de la acción de restauración (de 4 a 6 años) como, y esto es lo fundamental, el ámbito territorial de la imprescriptibilidad ya que la referencia genérica a **«parcelaciones que se realicen en suelo rústico»** hace pensar que la misma afecta a todas las categorías de suelo rústico y no solo al protegido (artículos 179.2 LOTUS y 219.2 RGLOTUS).

Imprescriptibilidad acción restauración frente a parcelaciones ilegales suelo rústico	
Ley régimen suelo 1956 / 1976	No previsto
Ley régimen suelo 1992 (Ley autonómica 1997)	Suelo no urbanizable protegido
LSOTEX 2001	Suelo no urbanizable protegido
LOTUS 2018	Suelo rústico

Cuadro nº 13. Imprescriptibilidad de la acción de restauración frente a parcelaciones ilegales en suelo rústico.

Si se atiende al régimen previsto en el momento de realizar la parcelación, las variables que se plantean serían las siguientes:

- **Asentamientos cuyo origen se sitúe en una parcelación ilegal realizada con anterioridad al año 1992.** Este caso no se vería afectado por la imprescriptibilidad de la acción de restauración de la legalidad tanto si la ubicación original del asentamiento afectaba a suelo protegido como si no. Por tanto, se trataría de asentamientos en los que **habría prescrito la acción de restauración** y, en consecuencia, serían susceptibles de ser calificados como «*irregulares*», al margen de su viabilidad o inviabilidad.
- **Asentamientos cuyo origen se sitúe en el período comprendido entre los años 1992 y 2019.** En este caso habría que discernir si la parcelación ilegal generadora del asentamiento se realizó sobre suelo no urbanizable común o protegido. En el primer caso, la acción habría prescrito. Por el contrario, en caso de que el asentamiento se ubicase sobre suelo no urbanizable protegido, cabría concluir la **imprescriptibilidad** de la acción de restauración de los actos generadores de la parcelación. En tal caso, subsistiría la obligación de ejercer la acción disciplinaria correspondiente, lo que generaría serias dudas sobre la posibilidad de aplicar el régimen legal de asentamientos en suelo rústico previsto por la LOTUS y RGLOTUS.
- **Asentamientos cuyo origen se sitúe con posterioridad al año 2019.** La vigente normativa extremeña impone un régimen especialmente restrictivo al extender la **imprescriptibilidad de las parcelaciones ilegales a todas las categorías de suelo rústico**. Por tanto, a partir de la vigencia de la LOTUS, cualquier nuevo asentamiento originado en suelo rústico como consecuencia de una parcelación ilegal estaría afectado por la imprescriptibilidad de la acción disciplinaria de restauración.

Supuestos de identificación de asentamientos irregulares existentes		
Generados por parcelaciones anteriores a 1992	Acción de restauración prescrita	Susceptibles de ser considerados irregulares
Generados por parcelaciones período 1992-2019	Suelo no urbanizable común: acción prescrita	Susceptibles de ser considerados irregulares
	Suelo no urbanizable protegido: acción no prescrita	No susceptibles de ser considerados irregulares
Generados por parcelaciones posteriores a 2019	No prescribe la acción de restauración	No susceptibles de ser considerados irregulares

Cuadro nº 14. Supuestos de identificación de asentamientos irregulares existentes.

2. PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO.

Existen **dos procedimientos** diferentes asociados, respectivamente, a la **creación** de nuevos asentamientos y a la **regularización** de los irregulares existentes viables. Si bien se tratan de procedimientos imbricados en la ordenación del territorio, el primero, y en la urbanística, el segundo, sus trámites y requisitos no ofrecen diferencias significativas.

En ambos procedimientos, se pueden diferenciar **tres fases urbanísticas sucesivas**:

1. En primer lugar, una **fase de planeamiento** (territorial o urbanístico), integrada por una previsión del asentamiento en un Plan Territorial o Plan General Municipal, a la que se acompaña de una ordenación más pormenorizada a través de plan especial.
2. En segundo lugar, una **fase de gestión**, cuya definición debe formar parte del contenido de un plan especial al que podrá acompañarse de forma simultánea un proyecto de reparcelación y un proyecto de obras de infraestructura, previéndose la necesidad, en todo caso, de constituir una entidad autónoma de conservación.
3. Finalmente, una **fase de fiscalización o autorización** en la que se comprenden los diferentes títulos urbanísticos habilitantes de las edificaciones y construcciones integradas en el asentamiento.

2.1. PROCEDIMIENTO DE ÁMBITO TERRITORIAL PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS ASENTAMIENTOS.

2.1.1. FASE DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL

El procedimiento se inicia con una fase de planeamiento territorial en la que se prevé la creación del asentamiento a través de un **Plan Territorial** que delimita su ámbito territorial (denominado sector) y fija las **condiciones** para su desarrollo. Dichas condiciones, **en ningún caso, podrán** suponer la transformación urbanística del ámbito ni exceder de la estricta dotación de infraestructuras, suficiencia sanitaria, accesibilidad y un impacto ambiental admisible (artículos 71.2 LOTUS y 87 RGLOTUS). Los procedimientos para la formulación de los Planes Territoriales, sus revisiones o modificaciones, seguirán los trámites previstos legalmente.

Llama la atención que entre las determinaciones que deben integrar el contenido de los Planes Territoriales que enumera el artículo 21 LOTUS, no se haya incluido la referida a la delimitación del ámbito territorial de los asentamientos de nueva creación y las condiciones para su desarrollo como prevén los artículos 71.2 LOTUS y 87 RGLOTUS. Por el contrario, el artículo 21.3.b) LOTUS sólo hace referencia a la identificación de asentamientos en suelo rústico, término genérico que induce a confusión porque parece hacer referencia a la identificación de asentamientos existentes (como matiza el artículo 25.3.a) RGLOTUS), previsión que es función del Plan General y no del Plan Territorial por lo que dicha «identificación» sólo tendría sentido si se refiriera a los **asentamientos tradicionales** de los artículos 9.2.c) LOTUS y RGLOTUS. No obstante, la ausencia de la LOTUS pretende salvarse en el artículo 25.3.b) RGLOTUS en lo que representa un exceso «*ultra vires*» de la regulación reglamentaria.

Una vez delimitado el sector o ámbito del asentamiento y fijadas las condiciones para su desarrollo, se procede a la tramitación de un **Plan Especial Territorial de ordenación de nuevos asentamientos en suelo rústico**, cuyo objeto será su ordenación y la definición de su gestión (artículo 71.6 LOTUS en relación con los artículos 32 LOTUS y 37 RGLLOTUS).

La formulación del plan especial puede partir:

De la **iniciativa pública**: será el supuesto más normal, una vez delimitado el sector del asentamiento por el Plan Territorial, se dicta acuerdo de redacción del Plan Especial mediante resolución de la persona que ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, publicándose dicho acuerdo en el Diario Oficial de Extremadura (artículos 34 LOTUS y 39 RGLLOTUS).

De la **iniciativa particular**: una vez aprobada la modificación del Plan Territorial, las personas físicas o jurídicas que hayan promovido la iniciativa, en el plazo que se establezca al efecto, deberán presentar la documentación necesaria para la tramitación del correspondiente Plan Especial de Ordenación del nuevo asentamiento con el contenido establecido reglamentariamente, así como las garantías que se les exijan para asegurar la efectiva implantación del nuevo asentamiento (artículo 71.2 LOTUS).

En relación con la iniciativa privada para la promoción y desarrollo de nuevos asentamientos en suelo rústico y la previa modificación del Plan Territorial, véase apartado 7.1 del epígrafe 1.3.1 «Características comunes» de este Capítulo.

A. Documentación del Plan Especial Territorial de ordenación de nuevos asentamientos en suelo rústico (artículos 33 LOTUS y 38 RGLLOTUS):

1. **Memoria informativa**, de análisis y diagnóstico de la materia y el territorio a ordenar.
2. **Memoria de ordenación**, con la definición y justificación de la propuesta, sus objetivos y determinaciones.
3. **Evaluación ambiental**.
4. **Estudio económico** con la valoración de las acciones contempladas en el plan, temporización de su ejecución y orden de prioridad.
5. **Normativa** (reguladora propia del ámbito de suelo ordenado, añade el RGLLOTUS).
6. **Documentación gráfica** comprensiva del diagnóstico y la propuesta de ordenación.

El artículo 38 RGLLOTUS posee un contenido prácticamente similar al artículo 33 LOTUS si bien añade como novedad la necesidad de incorporar una **memoria de participación** con identificación de colectivos intervinientes y acciones realizadas, que deberá incorporar en todo caso la **perspectiva de género**.

B. Contenido (artículos 71.6 LOTUS y 37.1 RGLOTUS).

Deben formar parte del contenido de estos planes especiales, al menos, las siguientes determinaciones:

- a. La **delimitación del ámbito** de aplicación con la relación de bienes que deberán integrarse obligatoriamente en la entidad autónoma de conservación.
- b. Las **determinaciones precisas** para la aplicación de las condiciones previstas en la ordenación territorial o, en su defecto y en su caso, las del Plan General Municipal.
- c. La **definición detallada de las infraestructuras** que deban ser ejecutadas, que serán las mínimas indispensables.
- d. Las **medidas ambientales** a adoptar.
- e. El **estudio de viabilidad económica**.
- f. El **plazo** previsto para la ejecución de las actuaciones establecidas en el Plan Especial Territorial.
- g. La relación pormenorizada de las **calificaciones rústicas** comprendidas en su ámbito que hayan de ser otorgadas.

Cuando se trata de Planes Especiales de iniciativa particular, la reforma del artículo 71.2 LOTUS mediante Ley 5/2022 (medidas de mejora) añade la necesidad de **prestar las garantías** necesarias para asegurar la efectiva implantación del nuevo asentamiento.

C. Procedimiento (artículos 34 LOTUS y 39 RGLOTUS).

El procedimiento de aprobación del Plan Especial Territorial de ordenación de nuevos asentamientos en suelo rústico consta de los siguientes **trámites**:

1. **Acuerdo de redacción** por resolución de quien ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y publicación de dicho acuerdo en el Diario Oficial de Extremadura.
2. Los Planes Especiales de Ordenación del Territorio se someterán al procedimiento de **evaluación ambiental**, que, en su caso, proceda.

Si la delimitación del asentamiento hubiese partido de la iniciativa particular, los promotores deben presentar ante el órgano sustantivo la documentación necesaria para la tramitación del Plan Especial (artículo 71.2 LOTUS), incluyendo la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento ambiental estratégico (artículo 50 Ley 16/2015, ambiental de Extremadura).

3. **Aprobación inicial** por la persona que ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y publicación de dicho acuerdo en el Diario Oficial de Extremadura.
4. **Información pública y consultas sectoriales** por espacio mínimo de **dos meses**. Las consultas sectoriales se podrán verificar en el seno de la Comisión de Coordinación Intersectorial. Simultáneamente, al trámite de información pública, **trámite de audiencia de los municipios** del ámbito del plan por el mismo plazo.

El RGLOTUS regula en su artículo 40 el procedimiento de tramitación abreviada de los instrumentos de ordenación territorial al que alude el artículo 34.3 LOTUS que permite reducir el periodo de información pública y el trámite de audiencia de dos meses a uno.

5. **Informe vinculante** de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura sobre su adecuación a la ordenación territorial.
6. **Aprobación definitiva** por orden de la persona que ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.
7. **Publicación** en el Diario Oficial de Extremadura e inscripción en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

En relación con el procedimiento de aprobación de los Planes Especiales de Ordenación del Territorio, llama la atención la existencia de una **diferencia sustancial entre la regulación legal y su desarrollo reglamentario**. Efectivamente, los trámites concretos del procedimiento vienen previstos por los artículos 34 LOTUS y 39 RGLOTUS resultando, a primera vista, idénticos. No obstante, una lectura detenida permite advertir la ausencia de un trámite esencial del procedimiento en la regulación legal: la preceptiva **evaluación ambiental** del plan especial.

Esta deficiencia sustancial ya fue advertida en el dictamen emitido por el Consejo de Estado sobre el proyecto de ley, si bien circunscrita a la documentación que debían contener los Planes Especiales de Ordenación del Territorio. De ahí que el legislador se viera forzado a introducir la evaluación ambiental entre la documentación integrante de los Planes Especiales (artículo 33 LOTUS), pero olvidándose, no obstante, de incluirla como trámite preceptivo del procedimiento (artículo 34 LOTUS).

La ausencia de la preceptiva evaluación ambiental entre los trámites del procedimiento de aprobación de los Planes Especiales de Ordenación Territorial ha pretendido enmendarse mediante su previsión expresa en la regulación reglamentaria del procedimiento (artículo 39 RGLOTUS) en un nuevo exceso *ultra vires* de la regulación reglamentaria. Esta indeseable situación debiera ser objeto de una reforma urgente de la ley a fin de **ajustar su contenido a la normativa ambiental**, máxime por tratarse de una deficiencia advertida por el Consejo de Estado que ya en su día la calificó de «sustancial» al suponer una vulneración flagrante de la normativa básica estatal.

2.1.2. FASE DE GESTIÓN.

La presentación del Plan Especial puede ir acompañada de un **proyecto de reparcelación** con el objetivo de adaptar el régimen de propiedad a la realidad pretendida (artículos 71.8 LOTUS y 37.4 RGLOTUS). En este aspecto, el desarrollo reglamentario vuelve a innovar el régimen legal habilitando también la presentación de los oportunos **proyectos de obras de infraestructura** (artículo 37.4 RGLOTUS).

Ni la LOTUS ni el RGLOTUS contemplan una regulación singularizada de estos proyectos de reparcelación sobre suelo rústico. Es más, **no queda claro si este tipo de reparcelación (no adjetivada) coincide con la técnica de la reparcelación urbanística (adjetivada)** empleada por la normativa extremeña. A lo largo de la LOTUS se emplean los términos «reparcelación» y «reparcelación urbanística», circunstancia que dio pie a que el Consejo de Estado se cuestionara en su dictamen si ambos términos se referían a la misma técnica jurídico-urbanística.

Esta ausencia de regulación dificulta sobremanera la aplicación del régimen general de la reparcelación ya que obliga a realizar una interpretación de la normativa al límite de la legalidad ya que, en principio, mediante estos proyectos de reparcelación y de obras de infraestructura se procederá a la reordenación del parcelario rústico existente integrando en él la dotación de infraestructuras necesarias, pero **ninguna de estas finalidades tiene encaje entre los objetos perseguidos por la reparcelación urbanística** enumerados en los artículos 123 LOTUS y 148 RGLOTUS.

La ausencia en la LOTUS tanto de una definición de parcelación urbanística como de una excepción legal que excluyera de su ámbito de aplicación a los asentamientos de nueva creación, al estilo del artículo 16.2 TRLS 1992, podría dar al traste con este régimen legal ya que la ejecución de estas actuaciones sobre suelo rústico posee un difícil encaje tanto en la normativa básica estatal, que prohíbe de forma taxativa tanto las parcelaciones con vocación urbanística como la ejecución de obras de urbanización en suelo en situación rural, como en la normativa estatal supletoria cuando define que es una parcelación urbanística (artículo noventa y cuatro. Uno. TRLS 1976). Véase notas del apartado 3. «Prohibición de parcelaciones urbanísticas» de la Introducción del Capítulo 3. «Limitaciones de las personas propietarias de suelo rústico».

Al margen de ello, el ámbito territorial o sector (que puede ser discontinuo si persigue la finalidad de incluir terrenos destinados a sistemas generales, artículos 5.3.b) LOTUS y RGLOTUS) de cada uno de los asentamientos así delimitados constituyen los **ámbitos de reparto de las cargas** derivadas de su ordenación y el marco de la **entidad autónoma de conservación** que habrán de constituir para su mantenimiento (y ejecución, añade el artículo 87 RGLOTUS) las personas titulares de bienes afectados, en el momento de la aprobación definitiva del plan especial (artículos 71.6 LOTUS y artículos 37.5 y 87 RGLOTUS).

Entre las entidades colaboradoras recogidas en el artículo 161 RGLOTUS se incluyen las entidades autónomas de conservación.

En cuanto a la finalidad de las entidades autónomas de conservación que se constituyan en relación con los asentamientos de nueva creación, se advierte una discordancia entre los artículos 71.6 LOTUS y 37.5 RGLOTUS y el artículo 87 RGLOTUS de tal forma que, mientras los primeros tan sólo citan como finalidad de la entidad el **mantenimiento** del asentamiento, el segundo incluye también la referida a su **ejecución**. Haciendo gala de una regulación más coherente, la finalidad de las entidades autónomas de conservación constituidas en el marco de los procedimientos de regularización de asentamientos irregulares viables aparece ceñida exclusivamente al mantenimiento de los mismos (artículos 71.6 LOTUS y 88.4 RGLOTUS).

2.1.3. FASE DE FISCALIZACIÓN O AUTORIZACIÓN DE EDIFICACIONES, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES.

Finalmente, la entrada en vigor del Plan Especial llevará implícito el otorgamiento de las **calificaciones rústicas**, para **todas** las edificaciones, construcciones e instalaciones, en él previstas. No obstante, estarán sujetas al preceptivo trámite de **autorización o comunicación municipal**. La relación de las calificaciones rústicas que hayan de ser otorgadas deberá remitirse al Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Registro de la Propiedad tras su entrada en vigor (artículos 71.7 LOTUS y 37.2 RGLOTUS).

Las calificaciones rústicas contenidas en el Plan Especial **cesarán de producir efectos** cuando transcurra el plazo previsto para la ejecución de las actuaciones establecidas en el Plan Especial sin que estas se hayan llevado a cabo. Ello requerirá su declaración mediante resolución expresa del órgano que haya aprobado el Plan Especial previa audiencia de las personas interesadas. La resolución se comunicará a las personas interesadas, al Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Registro de la Propiedad (artículo 37.3 RGLOTUS).

Esta previsión haría inaplicable el plazo de dos años de eficacia de las calificaciones rústicas previsto con carácter general por el artículo 82.9 RGLOTUS.

2.2. PROCEDIMIENTO DE ÁMBITO URBANÍSTICO PARA LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EXISTENTES.

2.2.1. ACTUACIONES PREVIAS: LA LOCALIZACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL ASENTAMIENTO.

1. Localización del asentamiento.

El proceso de regularización de asentamientos irregulares existentes debe seguir una **secuencia temporal** que comienza por la más evidente, la propia identificación y localización del asentamiento.

2. Calificación del asentamiento.

Una vez localizado el asentamiento, el siguiente paso consiste en comprobar si se ajusta a los requerimientos legalmente establecidos para la aplicación del régimen de asentamientos en suelo rústico. Para ello, en primer lugar, deberá comprobarse si el asentamiento es susceptible de ser calificado como **irregular** para lo cual habrá de verificarse la **caducidad de las acciones de restauración** frente a los actos generadores del mismo.

Esta labor de comprobación puede arrojar tres resultados:

- Que se trate de un **asentamiento regular**, legalmente implantado.
- Que se trate de un asentamiento en el que **no hayan caducado** las acciones de restauración frente a los actos generadores del mismo, en cuyo caso el Ayuntamiento está legalmente obligado a iniciar los procedimientos de disciplina urbanística oportunos.
- Que se trate de un asentamiento en el que **hayán caducado** las acciones de restauración frente a los actos generadores del mismo, en cuyo caso es susceptible de ser considerado como **irregular** a efectos de aplicación del régimen legal.

2.2.2. FASE DE PLANEAMIENTO.

1. Fase preliminar. La desclasificación del suelo.

Aunque no será lo más habitual, puede darse la situación de que determinados asentamientos, por variadas circunstancias, **se ubiquen sobre suelo clasificado como urbano no consolidado o urbanizable**.

Las **causas más frecuentes** que motivan estas situaciones anómalas se deben bien a procesos no finalizados de urbanizaciones residenciales de carácter autónomo o regularización de actuaciones clandestinas o ilegales de carácter aislado tramitadas según los términos que prevenía la LSOTEX, bien a la existencia de urbanizaciones nacidas al amparo de planeamientos anteriores al año 2001 que se han visto abocadas a una situación de «hibernación» *sine die*.

En estos casos, aquellas urbanizaciones irregulares actualmente existentes ubicadas sobre suelo urbano no consolidado o urbanizable que pretendieran acogerse al régimen de los asentamientos en suelo rústico precisarán de una **previa reclasificación o desclasificación** a esta última clase de suelo. A la hora de llevar a cabo esta reclasificación, es importante subrayar tres cuestiones:

- La reclasificación no puede verse obstaculizada por el grado de urbanización y consolidación de las edificaciones integrantes del asentamiento, sin perjuicio de la necesidad de cumplir con los estándares legales que correspondan. La jurisprudencia se ha mostrado reacia a aplicar en estos casos la doctrina sobre el **carácter reglado del suelo urbano** ya que «*de acuerdo con la principal línea jurisprudencial, la fuerza normativa de lo fáctico no impone la clasificación como suelo urbano de los terrenos que hubieran sido urbanizados ilegalmente*» (STS de 1 de octubre de 2009 - ECLI:ES:TS:2009:6146-).
- Debe exigirse una **motivación especial y reforzada** en la modificación de planeamiento basada en la consecución del interés público urbanístico y en la racionalidad de la decisión administrativa, para lo cual resultará fundamental la memoria justificativa. A la hora de verificar la idoneidad de esta motivación cobrará una relevancia especial el **control de los hechos determinantes** de la decisión para evitar el voluntarismo y la arbitrariedad.

Especialmente relevante resulta al efecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (sección 2ª) de 3 de noviembre de 2004 (ECLI:ES:TSJCV:2004:5890) que, en ejecución del control de los hechos determinantes de la decisión administrativa, **avala la desclasificación de urbanizable a no urbanizable de unos terrenos con fundamento en la imposibilidad de desarrollo por parte de sus propietarios**, que intentaron su gestión mediante la aprobación de un Plan Parcial que fue denegado por el órgano autonómico competente, circunstancia que excluía la arbitrariedad y la «*existencia de una finalidad espúrea (encaminada a favorecer particulares intereses) y ajena al interés general y demás principios que han de presidir el actuar de la Administración*».

- Finalmente, es preciso señalar que los **supuestos de responsabilidad** por desclasificación del suelo constituyen la excepción al principio de no indemnizabilidad por alteración del planeamiento. Aunque en este aspecto la casuística es muy amplia, para que exista responsabilidad deben estar presentes tanto los elementos del régimen general básico de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como los elementos particulares contemplado por la legislación urbanística.

Respecto a la improcedencia de indemnización por **disminución/supresión del aprovechamiento urbanístico** como consecuencia de la desclasificación de un suelo urbanizable a no urbanizable y la diferencia entre el patrimonializado y el patrimonializable, la STS de 12 de abril de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:3554) señala que «La patrimonialización del aprovechamiento urbanístico se materializa cuando se concreta a través del correspondiente instrumento que permita hacerlo efectivo, aunque previamente, como es lógico, se tenga derecho a promover o instar el desarrollo de las determinaciones urbanísticas mediante el sistema más adecuado».

2. Fase de planeamiento.

A. Delimitación.

– Finalidad.

Una vez localizado el asentamiento y verificado su carácter irregular por haber caducado las acciones de restablecimiento de la legalidad, se inicia propiamente la fase de planeamiento urbanístico. Para ello, a través del **Plan General Municipal** se procede a la **delimitación en sectores de los asentamientos irregulares** con una doble finalidad (artículos 71.3 LOTUS y 88.1 RGLOTUS):

- regularizar**, ordenándolos, los que consideren **viabiles**,
- y para propiciar la **extinción** de los que motivadamente juzguen **inviables**, mediante el establecimiento de medidas a tal fin.

A diferencia del carácter potestativo inherente a la creación de nuevos asentamientos vinculados a la ordenación del territorio, **la delimitación de los asentamientos irregulares existentes constituye una previsión de obligado cumplimiento** como lo demuestra el uso del imperativo «delimitarán».

Al mismo tiempo que el Plan General Municipal delimita en sectores los asentamientos irregulares, debería integrar una «*declaración*» sobre la **viabilidad o inviabilidad** de cada uno de ellos. La identificación de asentamientos en suelo rústico representa una **determinación de ordenación estructural** que, respecto de los existentes, debe incluir las determinaciones derivadas de lo establecido en el artículo 88 RGLOTUS (artículo 51.2.k RGLOTUS), entre las que se incluye su viabilidad o inviabilidad.

La Disposición transitoria segunda.3.c) LOTUS habilita la tramitación y aprobación de modificaciones puntuales de instrumentos de planeamiento general, aprobados antes de su entrada en vigor, **sin necesidad de adaptación** con la finalidad de «*delimitar sectores para la regularización o extinción de asentamientos irregulares; y para incorporar los asentamientos en suelo rústico previstos y, en su caso, los identificados por los Planes Territoriales*».

La consideración de la viabilidad o inviabilidad del asentamiento irregular se basará en el ajuste del mismo a los requisitos técnicos establecidos en forma de indicadores y estándares conforme a las reglas previstas legalmente (véase apartado 5 del epígrafe 1.3.1 «*Características comunes*» de este Capítulo).

– **Consecuencia de la delimitación.**

Las personas propietarias de terrenos delimitados como asentamientos irregulares en suelo rústico tienen el deber de contribuir a mitigar los efectos negativos que originan para el medio ambiente, mediante el **abono de un canon** con las siguientes características (artículos 71.4 LOTUS y 88.2 RGLLOTUS):

- a) **Importe** igual al 2% del valor catastral de las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes.

Las parcelas vacantes sin edificaciones, construcciones e instalaciones parecen no comprenderse en el hecho imponible del canon, circunstancia exenta de toda lógica y motivación que excluiría a una parte de los propietarios del asentamiento del deber de contribuir a mitigar los efectos negativos que el mismo origina para el medio ambiente.

- b) **Periodicidad** anual.

- c) **Inicio** de la obligación de abono: la anualidad en la que entre en vigor el plan que delimite el asentamiento.

Entendiendo por tal el Plan General Municipal.

- d) **Duración** de la obligación: hasta la completa ejecución de las determinaciones del Plan Especial de asentamiento correspondiente, previa constitución de la entidad autónoma de conservación.

Esta previsión resultaría sólo aplicable a los asentamientos irregulares viables, que son los obligados a ordenarse mediante un plan especial de asentamiento. **Para los asentamientos irregulares inviables, la obligación de abonar el canon subsiste hasta su extinción** (artículos 71.5 LOTUS y 88.3 RGLLOTUS).

La confusión generada por la falta de claridad de este apartado al no diferenciar los asentamientos viables de los inviables ya fue puesta de manifiesto en el informe del Consejo de Estado sobre el proyecto de ley.

- e) El importe del canon se destinará al **patrimonio público municipal**, para acometer las medidas ambientales compensatorias que determine la ordenación territorial.

Genera cierta incertidumbre el uso de la expresión **«patrimonio público municipal»** ya que no se aclara si se corresponde con la figura del **«patrimonio público de suelo»** regulado en el Título V LOTUS y RGLLOTUS.

En cualquier caso, se impondría una respuesta negativa ya que entre los bienes y recursos integrantes del patrimonio público de suelo enumerados en los artículos 134 LOTUS y 169 RGLLOTUS **no se menciona en ningún momento el canon vinculado a los asentamientos irregulares en suelo rústico.**

B. Extinción de asentamientos irregulares inviables.

Una vez delimitado un asentamiento por el Plan General Municipal y declarada en este su inviolabilidad, el asentamiento **permanece con tal consideración**, sujetos al canon correspondiente, **hasta su extinción** (artículos 71.5 LOTUS y 88.3 RGLLOTUS), en una especie de «hibernación» *sine die*.

Respecto de este régimen jurídico deben destacarse tres aspectos:

- **Objeto:** la delimitación de un asentamiento irregular inviable debe tener por objeto «**propiciar la extinción**» debiéndose establecer **medidas concretas** para ello (artículos 71.3 LOTUS y 88.1 RGLLOTUS).

En relación con esta cuestión, el informe del Consejo de Estado emitido con ocasión del proyecto de ley, señalaba que para las actuaciones disconformes no se preveía la posibilidad de adoptar medidas para propiciar su extinción, lo que resulta coherente con el hecho de que en estos casos ya ha transcurrido el plazo máximo para adoptar medidas de restauración de la legalidad urbanística. Sin embargo, proseguía el informe, esa posibilidad sí que se contempla para los asentamientos irregulares inviables, **siendo necesario precisar cuáles son las medidas**, distintas de las de restauración de la legalidad urbanística, que pueden aplicarse para extinguir los asentamientos irregulares inviables.

- **Motivación:** la declaración de inviolabilidad en el Plan General Municipal debe estar expresamente motivada y justificada en función de las **circunstancias concurrentes** en cada caso (incumplimiento de estándares, afección directa sobre la ejecución del planeamiento, existencia de valores protegidos, etc.).
- **Situación urbanística:** el régimen legal no aclara la situación urbanística en la que quedan las edificaciones, construcciones e instalaciones integrantes de un asentamiento irregular inviable en tanto llega su extinción. En principio, se trata de una situación jurídicamente subsumible en las **actuaciones disconformes** de los artículos 142 LOTUS y 180 RGLLOTUS al coincidir los presupuestos legales de ambas figuras: ausencia de título habilitante y caducidad de la acción de restauración.

Los artículos 142.2 LOTUS y 180.2 RGLLOTUS prevén que se reconocerán en situación de actuación disconforme, aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones **no amparadas en título habilitante** y que resulten inatacables por haber transcurrido el plazo máximo previsto en la ley para llevar a cabo la restauración de la legalidad que implique su demolición.

Dado que no se precisa legalmente si el régimen jurídico de ambas figuras resultan coincidentes, se genera una importante incertidumbre sobre el **uso** y las **actuaciones que podrían llevarse a cabo en las construcciones integrantes de un asentamiento inviable**, en particular, las «*pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la accesibilidad de los elementos existentes, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad*» que sí están permitidas en las actuaciones disconformes (artículos 142.2 LOTUS y 180.2 RGLLOTUS).

C. Regularización y ordenación de asentamientos irregulares viables.

La otra opción posible tras la delimitación del asentamiento por el Plan General Municipal consiste en **declarar su viabilidad**. En tal caso y al margen de las condiciones que haya podido establecer el Plan General Municipal, debe iniciarse el proceso para su regularización mediante la ordenación y gestión del asentamiento a través de la formulación de un **Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular** (artículos 51.2.g), 71.3 y 6 LOTUS y artículos 61.2.g), 62, 88.1 y 4 RGLLOTUS).

C.1. Objeto del Plan Especial (artículo 71.3 in fine LOTUS).

El Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular establecerá las **determinaciones de ordenación, gestión y ejecución** necesarias para la **regularización** del asentamiento, que **podrán** ser las previstas en el Título IV LOTUS (y RGLLOTUS), según las características de cada ámbito.

El **Título IV LOTUS (y RGLLOTUS)** contempla la regulación de la actividad de ejecución del planeamiento estableciendo las características de la misma, modalidades, sistemas de ejecución, régimen de actuaciones sistemáticas, simplificadas y otras formas de ejecución, los instrumentos y técnicas de la gestión urbanística (programas de ejecución, agente urbanizador, proyectos de urbanización e instrumentos de equidistribución), en definitiva, todo el elenco de instrumentos legales y técnicas urbanísticas necesarias para la ejecución del planeamiento urbanístico.

C.2. Documentación del Plan Especial (artículos 51.6 LOTUS y 61.6 RGLLOTUS).

Los Planes Especiales contendrán la documentación precisa para **definir y justificar** sus determinaciones, que se formalizará en los siguientes **documentos**:

- a) Memoria justificativa.
- b) Normativa (reguladora propia del ámbito ordenado, añade el RGLLOTUS).
- c) Documentación gráfica.

Frente a la pormenorizada relación de documentos que deben formar parte de los Planes Especiales Territoriales de ordenación de nuevos asentamientos en suelo rústico (artículos 33 LOTUS y 38 RGLLOTUS), llama la atención la **escueta regulación de la documentación que debe formar parte de los planes especiales** ya que se **obvian documentos esenciales** como la evaluación ambiental, el estudio económico, la memoria informativa, la de participación o la incorporación de la perspectiva de género.

C.3. Contenido del Plan Especial (artículo 71.6 LOTUS y artículos 62 y 88.4 RGLOTUS).

Deben formar parte del **contenido mínimo** de estos planes especiales las siguientes **determinaciones**:

- a) La **delimitación** del ámbito de aplicación con la **relación de bienes** que deberán integrarse obligatoriamente en la entidad autónoma de conservación.

El artículo 71.3 LOTUS habilita la inclusión de **parcelas vacantes** en el sector delimitado por el Plan General Municipal, **debiendo justificarse en el Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular** la inclusión o exclusión de estas parcelas pudiendo, incluso, establecer criterios diferentes a los previstos legalmente *«que igualmente deberán estar justificados en la coherencia de la ordenación proyectada, la adecuada contribución a la gestión del asentamiento y la mitigación de los efectos negativos sobre el medio ambiente»*.

Asimismo, el Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular deberá establecer las condiciones para la ejecución de edificaciones, construcciones o instalaciones en aquellas parcelas vacantes que, excepcionalmente, sean objeto de dichos actos.

- b) La aplicación ejecutiva de las condiciones previstas en la ordenación territorial, o, en su defecto y en su caso, las del Plan General Municipal.

- c) La definición detallada de las **infraestructuras** que deban ser ejecutadas, que serán las mínimas indispensables.

El desarrollo reglamentario añade que estas infraestructuras *«se resolverán de forma autónoma»* (artículos 62 y 88.4 RGLOTUS).

- d) Las **medidas ambientales** a adoptar.

- e) El **estudio de viabilidad económica**.

- f) El **plazo máximo** para la ejecución de las actuaciones establecidas en el Plan Especial relacionadas en las letras c) y d) anteriores, que no podrá ser superior a **seis años**, prorrogables por otros tres.

Las calificaciones rústicas contenidas en el Plan Especial de Asentamiento Irregular cesarán de producir efectos cuando transcurra el plazo previsto para la ejecución de las actuaciones previstas en el mismo sin que se hayan llevado a cabo (artículo 62.3 RGLOTUS).

- g) La relación pormenorizada de las calificaciones rústicas comprendidas en su ámbito que hayan de ser otorgadas, incluyendo el contenido especificado para estas en el artículo 81.9 RGLOTUS.

Las letras f) y g) se añaden en el desarrollo reglamentario (artículos 62 y 88.4 RGLOTUS).

El Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular debe establecer las **determinaciones de ordenación, gestión y ejecución** necesarias para la **regularización del asentamiento**, que podrán ser las previstas en el Título IV LOTUS y RGLOTUS). No obstante, estas determinaciones deberán modularse en función de la excepcionalidad que supone su aplicación sobre suelo rústico teniendo en cuenta, además, otras previsiones específicas aplicables a los asentamientos a las que se hará referencia seguidamente.

Aunque la normativa no resulte suficientemente ilustrativa en este aspecto esencial, la conjunción de las diferentes previsiones de la LOTUS y RGLOTUS habilitarían la aplicación de **técnicas tradicionales de ejecución**, circunstancia que excluiría la posible opción de regularizar asentamientos mediante la aplicación de **fórmulas de organización unitaria de la propiedad**.

En principio, entre las **cuestiones esenciales que debería abordar el instrumento de planeamiento** por resultar imprescindibles para el buen fin de la regularización del asentamiento merecen ser destacadas las siguientes:

- **Implantación de dotaciones y conexiones con las redes generales de servicios.**

Con carácter general, el asentamiento presentará un notable déficit dotacional y de infraestructuras, de ahí que los planes que se formulen deban prever las dotaciones, servicios e infraestructuras. No obstante, estas deberán ser las **«mínimas imprescindibles»** y deberán resolverse **«de forma autónoma»**, lo que excluiría su conexión con las redes generales de servicios, correspondiendo su mantenimiento a una entidad autónoma de conservación integrada por los propietarios. Por otro lado, al tratarse de terrenos mayoritariamente edificados resultará complicado, cuando no técnicamente imposible, cumplir con las reglas y estándares sobre reserva para dotaciones como, por ejemplo, las zonas verdes de uso público destinadas a *«esparcimiento de la población y la mejora de las condiciones ambientales de los núcleos y asentamientos»* (artículos 5.5.e) LOTUS y RGLOTUS). Precisamente, a facilitar la implantación de dotaciones parece dirigirse la previsión de los artículos 5.3.b) LOTUS y RGLOTUS en cuanto, de manera excepcional, se permite que los sectores en suelo rústico puedan ser discontinuos *«a los efectos de incluir terrenos destinados a sistemas generales»*. Esta previsión posee su correlato en el artículo 71.3 LOTUS cuando previene que *«El sector estará constituido por un ámbito de obligada continuidad física, admitiéndose las posibles excepciones de los casos en que se incluyan en el sector dominios públicos o se precise emplazar infraestructuras básicas de manera discontinua al ámbito principal»*.

- **Forma en que la Administración obtendrá los terrenos destinados a dotaciones y servicios, así como la ejecución de toda la urbanización.**

En principio, la cesión de terrenos dotacionales podría realizarse en el marco de las fórmulas de ejecución sistemáticas, en caso de que se delimiten unidades de actuación para la gestión integrada, o bien mediante técnicas asistemáticas. Ambas fórmulas resultarían teóricamente admisibles ya que el artículo 71.3 LOTUS realiza una remisión en bloque y sin excepciones a la actividad de ejecución prevista en el Título IV. En este sentido, los artículos 5.5.e) LOTUS y RGLOTUS habilitan la existencia de sectores en suelo rústico los cuales operan como ámbito de referencia para el cumplimiento de los deberes de equidistribución y cesión (artículos 5.6.b) LOTUS y RGLOTUS), previsión congruente con su consideración como ámbitos de reparto de las cargas derivadas de su ordenación (artículos 71.6 LOTUS y 88.4 RGLOTUS).

En cualquier caso, los propietarios son los que deben asumir los costes de las obras de urbanización e implantación de dotaciones y servicios.

- **Parámetros urbanísticos aplicables a las edificaciones, construcciones o instalaciones integrantes del asentamiento que van a ser objeto de regularización** mediante el establecimiento de usos permitidos, aprovechamientos, parcela mínima, etc., a fin de guardar cierta coherencia, racionalidad y uniformidad.

En este sentido, la normativa extremeña parece referirse siempre a la regularización en bloque del asentamiento sin considerar la posibilidad de que existan inmuebles que no se adecuen a la nueva ordenación.

C.4. Procedimiento.

El procedimiento de aprobación del Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular debe ajustarse a las **reglas generales** para la aprobación y modificación de los Planes Especiales Urbanísticos (artículo 61.8 RGLOTUS):

a) **Iniciativa** (artículo 61.8.a) RGLOTUS).

La iniciativa para la formulación del Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular corresponde a las **Administraciones Públicas** y a las **personas particulares**.

En el caso de promoción particular, sólo podrá formularse **un sólo requerimiento de subsanación de eventuales deficiencias**, suspendiéndose el transcurso del plazo máximo para resolver, desde dicho requerimiento hasta la constatación de que dichas deficiencias han sido subsanadas.

b) **Evaluación ambiental** (artículo 61.8.b) RGLOTUS).

Redactado el proyecto por la Administración Pública o presentado ante esta por los particulares, el Plan Especial urbanístico se someterá al procedimiento de **evaluación ambiental estratégica** que, en su caso, proceda.

La norma dispone que el procedimiento de evaluación debe coordinarse con la tramitación urbanística, tanto en los hitos de aprobación como de información pública.

c) **Aprobación inicial** (artículo 61.8.c) RGLOTUS).

Tras la formulación del Plan Especial Urbanístico, se procede a su **aprobación inicial** por el órgano municipal competente, **previo informe de los servicios técnicos y jurídicos** municipales.

La competencia para acordar la aprobación inicial recae en el **alcalde** (artículo 21.1.j) Ley 7/1985, Régimen Local).

Cuando se trate de un instrumento de iniciativa particular solo podrá denegarse su aprobación inicial por razones de legalidad, que resulten insubsanables.

Cuando se trate de instrumentos de ordenación urbanística redactados por la propia Administración Pública competente para la aprobación inicial, **no será preceptiva la incorporación de informe técnico en el trámite de dicha aprobación inicial** (artículo 68.3 RGLOTUS).

d) **Información pública, trámite de consulta e informes sectoriales** (artículo 61.8.d) RGLOTUS).

El Plan Especial Urbanístico aprobado inicialmente será sometido a los trámites de **información pública y de consulta** a las Administraciones afectadas por el **plazo mínimo de 45 días**. La documentación que se someta a información pública deberá contener los resúmenes ejecutivos y no técnicos previstos en la legislación estatal básica.

La norma no aclara debidamente el **diario oficial** en el que debe publicarse el acuerdo de aprobación inicial al hacer referencia al «*Boletín Oficial correspondiente*», término confuso empleado en el artículo 25.2 RDL 7/2015 y que debiera haberse concretado en la norma autonómica aludiendo al Diario Oficial de Extremadura o al Boletín Oficial de la Provincia correspondiente. Por el contrario, se dispone que «*El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación se publicará en el **Boletín Oficial correspondiente** y en la sede electrónica de la administración que sea competente para dicha tramitación, incluyendo la documentación completa del instrumento. El cómputo del plazo de exposición pública se iniciará al día siguiente de la última publicación*» (artículo 68.4 RGLOTUS y, en términos similares, artículo 57.5 LOTUS).

En el caso de planes de iniciativa privada, **transcurridos dos meses desde la aprobación inicial sin que se haya iniciado el trámite de información pública**, la persona o entidad promotora podrá cumplimentar ese trámite mediante la inserción del anuncio por sus propios medios y a su costa en el boletín oficial correspondiente, poniéndolo en conocimiento de la administración urbanística, exigiéndose que las alegaciones se presenten en las oficinas municipales (artículo 61.8.d) RGLOTUS).

En el caso de que la modificación del plan especial no deba someterse a evaluación ambiental estratégica, el plazo de información pública podrá reducirse a 20 días (artículo 61.8.g) RGLOTUS).

Simultáneamente se solicitará por el Ayuntamiento los **informes sectoriales** que resultan legalmente exigibles, que deberán evacuarse en un plazo no superior a **tres meses**.

La falta de emisión de los informes no interrumpirá la tramitación del procedimiento. Los informes que no se emitan dentro del plazo conferido podrán no ser tenidos en cuenta para adoptar la aprobación definitiva.

e) **Informe preceptivo de los órganos autonómicos competentes en materia de urbanismo** (artículo 61.8.e) RGLOTUS).

Cuando las determinaciones del Plan Especial Urbanístico modifiquen o afecten al suelo rústico, o a determinaciones estructurales, se requerirá con carácter previo a la aprobación definitiva el **informe preceptivo y vinculante de la Dirección General con competencias en materia de urbanismo**.

En tal caso, deberá procederse, por la persona o entidad promotora del plan, a la posterior elaboración del documento refundido del Plan General Municipal, incorporando las determinaciones vigentes, una vez aprobado el Plan Especial Urbanístico.

Además del anterior informe, los artículos 51.7 LOTUS y 61.7 RGLOTUS prevén que los Planes Especiales que afecten al suelo rústico se someterán también a **informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura**.

Esta dualidad de informes de los órganos autonómicos competentes en materia de urbanismo puede achacarse a un **mero error de técnica legislativa**. En cualquier caso, la exigencia de ambos informes resulta desproporcionada y no razonable contrariando la simplificación de trámites, la eficacia y la celeridad de la actividad administrativa.

f) **Aprobación definitiva** (artículo 61.8.f) RGLLOTUS).

La **aprobación definitiva** corresponderá al **Pleno** del Ayuntamiento.

Ninguna previsión se establece respecto del incumplimiento del deber de resolver en plazo y de los efectos del silencio administrativo. Al respecto, el artículo 25.5 RDL 7/2015 dispone que «*Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable*».

En relación con los instrumentos de ordenación (o planeamiento), es consolidada la jurisprudencia que interpreta que, si estos instrumentos de ordenación son iniciativa de particulares, el silencio posee carácter negativo dado que estos no pueden adquirir por silencio facultades relativas al servicio público como sucede con la ordenación urbanística. Por el contrario, si se trata de una iniciativa pública, el silencio poseerá carácter positivo (STS de 18 de mayo de 2020 –ECLI:ES:TS:2020:993–).

g) **Depósito y publicación.**

Con carácter previo a la **publicación** de la aprobación definitiva, se deberá **depositar** una copia del plan especial en el Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura (artículos 57.6 y 59.2 LOTUS y artículo 69.1 RGLLOTUS).

En cuanto a la **publicación**, el artículo 25.2 RDL 7/2015 dispone que «*Los **acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística** se publicarán en el «Boletín Oficial» correspondiente. Respecto a las normas y ordenanzas contenidas en tales instrumentos, se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable*».

Al igual que sucedía con la aprobación inicial, **la normativa extremeña resulta confusa a la hora de concretar los lugares en los que debe publicarse el acuerdo de aprobación definitiva** y la normativa correspondiente al plan. En principio debe entenderse que los lugares de publicación serían los siguientes:

- **Diario Oficial de Extremadura:** debe publicarse tanto el acuerdo de aprobación definitiva como la normativa.

Así lo dispone el artículo 69.2 RGLLOTUS al señalar que «*Los instrumentos de ordenación territorial y los instrumentos de planeamiento urbanístico entrarán en vigor al día siguiente de la **publicación del acuerdo de su aprobación definitiva y de su normativa en el Diario Oficial de Extremadura**. Todo ello sin perjuicio de la obligación de publicación derivada de la legislación de régimen local*».

- **Boletín Oficial de la Provincia:** debe publicarse tanto el acuerdo de aprobación definitiva como la normativa.

Así se desprende de la remisión del artículo 69.2 RGLLOTUS a la publicación derivada de la legislación de régimen local, cuyo artículo 70.2 Ley 7/1985 (Régimen Local) dispone que «*(...) Las ordenanzas, **incluido el articulado de las normas de los planes urbanísticos**, así como los **acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales**, se publicarán en el «Boletín Oficial» de la Provincia (...)*».

- **Sede electrónica:** debe publicarse el acuerdo de aprobación definitiva (artículo 57.5 LOTUS).

En la publicación oficial se incorporará el enlace a la dirección electrónica del portal de internet de la respectiva Administración, donde figure el texto íntegro y la documentación completa del instrumento de ordenación territorial o urbanística, así como el enlace a la dirección del Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura (artículo 69.5 RGLOTUS).

Constitución de la entidad autónoma de conservación:

La publicación determina la **entrada en vigor del Plan Especial** y, al mismo tiempo, el momento en el que los propietarios deben constituir una entidad autónoma de conservación cuyo ámbito vendrá constituido por el sector que delimita el asentamiento (artículo 88.4 RGLOTUS).

2.2.3. FASE DE GESTIÓN.

Una vez adoptadas las medidas de ordenación urbanísticas que posibiliten la regularización del asentamiento, se inicia la **segunda fase del proceso**, la ejecución o gestión urbanística. A tal efecto, el Plan Especial Urbanístico de Asentamiento Irregular debe establecer las determinaciones de ordenación, gestión y ejecución necesarias para la regularización del asentamiento, que podrán ser las previstas en el **Título IV LOTUS (y RGLOTUS)**, según las características de cada ámbito (artículo 71.3 LOTUS).

Esta fase de gestión o ejecución urbanística debe entenderse como aquella actividad que comprende el conjunto de actuaciones jurídicas y materiales necesarias para llevar a efecto sobre el propio espacio físico las previsiones del planeamiento, concretamente, la definición de la forma de gestión, la concreción de los derechos y obligaciones de los propietarios y la ejecución y conservación de las obras de urbanización y edificación y de las dotaciones.

La presentación del Plan Especial puede ir acompañada de un **proyecto de reparcelación** con el objetivo de adaptar el régimen de propiedad a la realidad **existente o pretendida** (artículo 71.8 LOTUS y artículos 62.4 y 88.6 RGLOTUS). En este aspecto, el desarrollo reglamentario vuelve a innovar el régimen legal habilitando también la posibilidad de presentar los oportunos **proyectos de obras de infraestructura** (artículo 62.4 RGLOTUS).

Ni la LOTUS ni el RGLOTUS contemplan una regulación singularizada de estos proyectos de reparcelación sobre suelo rústico. Es más, **no queda claro si este tipo de reparcelación (no adjetivada) coincide con la técnica de la reparcelación urbanística (adjetivada)**. A lo largo de la LOTUS se emplean los términos «reparcelación» y «reparcelación urbanística», circunstancia que dio pie a que el Consejo de Estado se cuestionara en su dictamen si ambos términos se referían a la misma técnica jurídica.

Asimismo, tampoco queda claro el objeto de la reparcelación, aunque lo más razonable consistirá en aplicar el apartado a) de los artículos 123.2 LOTUS y 148.2 RGLOTUS: «La regularización de las fincas, parcelas y solares existentes para adaptar su configuración a las determinaciones del planeamiento».

En cualquier caso, la aplicación de la técnica de la reparcelación urbanística en cuanto reestructuración (agrupación y nueva división) de la propiedad conforme a los derechos atribuidos por el planeamiento a cada propietario no resulta sencilla en los casos de terrenos mayoritariamente edificados, como sucederá con la mayoría de asentamientos irregulares existentes. Precisamente por ello, la normativa urbanística contempla otras modalidades específicas, como la **reparcelación económica** (artículos 125 LOTUS y 152 RGLOTUS) o la **normalización de fincas** (artículos 126 LOTUS y 153 RGLOTUS), que pueden resultar muy útiles para la gestión urbanística en los procesos de regularización de asentamientos en los que los terrenos están mayoritariamente edificados.

Al margen de ello, el ámbito territorial o sector (que puede ser discontinuo si persigue la finalidad de incluir terrenos destinados a sistemas generales, artículos 5.3.b) LOTUS y RGLOTUS) de cada uno de los asentamientos así delimitados constituye los **ámbitos de reparto de las cargas** derivadas de su ordenación y el marco de la entidad autónoma de conservación que habrán de constituir para su **mantenimiento** las personas titulares de bienes afectados, en el momento de la entrada en vigor del Plan Especial (artículos 71.6 LOTUS y 88.4 RGLOTUS).

Entre las entidades colaboradoras recogidas en el artículo 161 RGLOTUS se incluyen las entidades autónomas de conservación.

En cuanto a la finalidad de las entidades autónomas de conservación que se constituyan en relación con los asentamientos de nueva creación, se advierte una discordancia entre los artículos 71.6 LOTUS y 37.5 RGLOTUS y el artículo 87 RGLOTUS de tal forma que, mientras los primeros tan sólo citan como finalidad de la entidad el **mantenimiento** del asentamiento, el segundo incluye también la referida a su **ejecución**. Haciendo gala de una regulación más coherente, la finalidad de las entidades autónomas de conservación constituidas en el marco de los procedimientos de regularización de asentamientos irregulares viables aparece ceñida exclusivamente al mantenimiento de los mismos (artículos 71.6 LOTUS y 88.4 RGLOTUS).

2.2.4. FASE DE FISCALIZACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE EDIFICACIONES, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES.

Finalmente, la entrada en vigor del Plan Especial llevará implícito el otorgamiento de las calificaciones rústicas, para **todas** las edificaciones, construcciones e instalaciones, en él previstas. No obstante, estarán sujetas al preceptivo trámite de **autorización o comunicación municipal**. La relación de las calificaciones rústicas que hayan de ser otorgadas deberá remitirse al Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Registro de la Propiedad tras su entrada en vigor (artículos 71.7 LOTUS y 62.2 RGLOTUS).

En principio, la norma habilitaría la posibilidad de legalización de **todas** las edificaciones, construcciones e instalaciones integrantes del asentamiento. No obstante, constituye un posicionamiento tradicional de la jurisprudencia y doctrina diferenciar entre el conjunto del asentamiento y cada una de sus partes individualmente consideradas. Es decir, existe la **posibilidad de que no todas las actuaciones singulares puedan ser legalizadas de la misma forma** ya que dependerá de la configuración preexistente del asentamiento, de las concretas condiciones urbanísticas que se establezcan por el planeamiento o de la concurrencia de otras circunstancias de variada índole como, por ejemplo, invasiones de terrenos de dominio público.

Sobre esta cuestión, se aprecia una discordancia entre el régimen legal y el reglamentario ya que el segundo ya no prevé que el otorgamiento implícito de las calificaciones rústicas se refieran a todos los elementos integrantes del asentamiento (artículos 71.7 LOTUS y 88.5 RGLOTUS).

Las calificaciones rústicas contenidas en el Plan Especial **cesarán de producir efectos** cuando transcurra el plazo previsto para la ejecución de las actuaciones del Plan Especial sin que estas se hayan llevado a cabo (plazo no superior a seis años más tres de prórroga). Ello requerirá su declaración mediante **resolución expresa** del órgano que haya aprobado el Plan Especial previa audiencia de las personas interesadas. La resolución se comunicará a las personas interesadas, al Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Registro de la Propiedad (artículos 62.3 y 88.5 RGLOTUS).

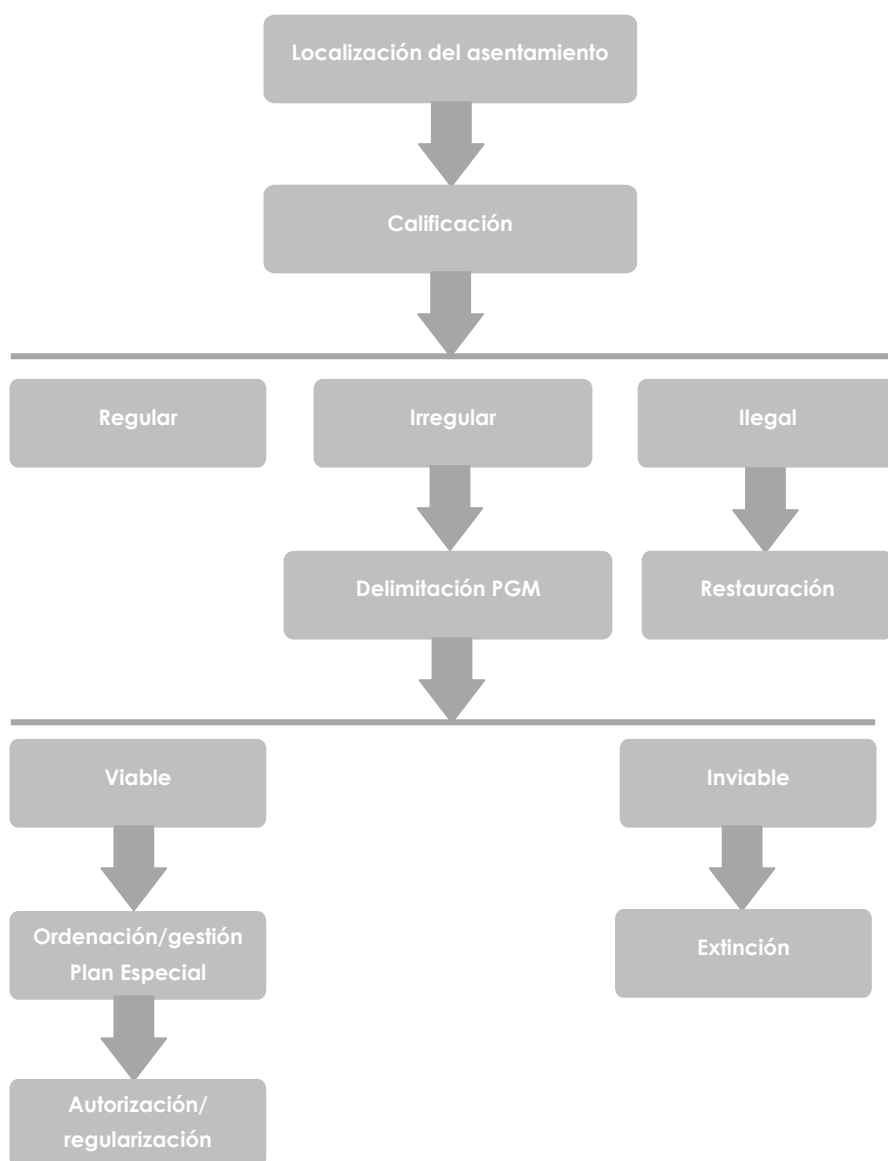
Esta previsión haría inaplicable el plazo de dos años de eficacia de las calificaciones rústicas previsto con carácter general por el artículo 82.9 RGLOTUS.

Una vez ejecutadas las acciones previstas en los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística que, en su caso, haya requerido la regularización del asentamiento, se impone una **labor de fiscalización con el objeto de verificar si lo ejecutado se ajusta realmente a lo aprobado** y si los propietarios han satisfecho sus deberes urbanísticos.

El desarrollo de esta fiscalización finalizará con la **emisión del título habilitante** oportuno, la licencia urbanística de cada uno de los elementos integrantes del asentamiento, que funcionará así a modo de **acto conclusivo acreditativo del proceso regularizador**. La obtención de las **licencias urbanísticas** queda condicionada al cumplimiento de *«las actuaciones previstas en el Plan Especial y que, por tanto, se encuentren ejecutadas, en condiciones de funcionamiento, las infraestructuras y las medidas encaminadas a compensar los impactos generados»* (artículo 71.3 LOTUS).

Aunque el asentamiento se regularice en su conjunto, determinados elementos integrantes del mismo pueden no ser susceptibles de obtener las autorizaciones urbanísticas correspondientes. De ahí que dichas autorizaciones deban concederse de forma **individualizada** a cada una de las construcciones y edificaciones con la finalidad de facilitar la función fiscalizadora del Ayuntamiento a la hora de detectar construcciones no legalizables.

Durante el periodo de tiempo que transcurre entre el inicio del proceso de regularización y su finalización mediante la concesión de la licencia urbanística, el régimen de las edificaciones, construcciones e instalaciones integrantes del asentamiento se asimilará al de las **actuaciones disconformes** (artículos 142 LOTUS y 180 RGLOTUS).



Cuadro nº 15. Sinopsis del proceso de regularización de asentamientos existentes.

ABREVIATURAS

AAI	Autorización Ambiental Integrada.
AAU	Autorización Ambiental Unificada.
CAA	Comunicación Ambiental Autonómica.
CC	Código Civil. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid núm. 206, de 25 de julio de 1889
CE	Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978
Decreto 50/2016	Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. DOE núm. 87 de 09 de mayo de 2016
Decreto 141/2021	Decreto 141/2021, de 21 de diciembre, por el que se regulan los usos y actividades compatibles y complementarios con el regadío en zonas regables de Extremadura declaradas de interés general de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la Nación o Singulares. DOE núm. 248, de 28 de diciembre de 2021
Decreto-ley 10/2020	Decreto-ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio destinadas a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19. DOE núm. 99, de 25 de mayo de 2020
DGUOT	Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.
ECLI	European Case Law Identifier (Identificador europeo de jurisprudencia).
Ley del Suelo de 1956	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. BOE núm. 135, de 14 de mayo de 1956
Ley 7/1985	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 03 de abril de 1985
Ley 19/1995	Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. BOE núm. 159, de 05 de julio de 1995
Ley 8/2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007
Ley 6/2015	Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura. DOE núm. 59, de 26 de marzo de 2015
Ley 16/2015	Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura. DOE núm. 81, de 29 de abril de 2015
Ley 39/2015	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015
Ley 40/2015	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015
Ley 7/2018	Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio (LEGIO). DOE núm. 152, de 06 de agosto de 2018

Ley 3/2022	Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. DOE núm. 55, de 21 de marzo de 2022
Ley 4/2022	Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura. DOE núm. 146, de 29 de julio de 2022
Ley 5/2022	Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos. DOE núm. 229, de 29 de noviembre de 2022
Ley 4/2023	Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, y por la que se crea el Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura y el Mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor y se modifican otras normas tributarias. DOE núm. 63, de 31 de marzo de 2023 (corrección de errores, 3 de abril de 2023)
LOTUS	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. DOE núm. 250, de 27 de diciembre de 2018
LSOTEX	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. DOE núm. 1, de 03 de enero de 2002
PDSU	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano.
RD 1093/1997	Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. BOE núm. 175, de 23 de julio de 1997
RD 1492/2011	Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo. BOE núm. 270, de 09 de noviembre de 2011
RDL 7/2015	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015
RGLOTUS	Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. DOE núm. 248, de 28 de diciembre de 2021
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJEX	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura
TRLS 1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976
TRLS 1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm. 156, de 30 de junio de 1992

BIBLIOGRAFÍA

1. BARREDA BARBERÁ, J. (2008): *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*. Valencia, España, Ed. Tirant lo Blanch.
2. BLANQUER PRATS, M. B. (1981): *Las bases fundamentales del núcleo de población*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 72.
3. CANTÓ LÓPEZ, M. T. (2007): *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*. Madrid, España, Ed. Iustel.
4. CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M. (2012): *Autorización de usos en suelo no urbanizable*. Boletín de Urbanismo, Tribuna El Derecho. <https://elderecho.com/autorizacion-de-usos-en-suelo-no-urbanizable>.
5. CORCHERO PÉREZ, S. & CORCHERO PÉREZ, M. (2013): *Guía Práctica de Planeamiento y Gestión Urbanística en Extremadura*. Madrid, España, Ed. Iustel.
6. CORRAL DUEÑAS, F. (2003): *Régimen de las parcelaciones en suelo rústico*. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, nº extra 675, pp. 833-870.
7. DE LA CRUZ MERA, A. (2011): *La vivienda en el campo: ¿una especie en extinción?* Revista digital CEMCI nº 10. <https://revista.cemci.org/numero-10/>
8. ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2005): *Los principios informadores del derecho urbanístico*. Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED, nº 27, pp. 301-321.
9. FORTES MARTÍN, A. (2013): *El régimen jurídico-administrativo de la licencia municipal de apertura*. En PAREJO ALFONSO, L. (Dir.) *Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios* (pp. 41-88). Valencia, España, Ed. Tirant lo Blanch.
10. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid, España, Ed. Civitas.
11. GÓMEZ ROSSI, M^o. J. (2017): *El debate competencial de las declaraciones de utilidad pública e interés social: su afección a las condiciones básicas de igualdad y a la autonomía local: su repercusión en el ámbito económico*. Revista Práctica Urbanística, nº 144.
12. GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (1990): *El régimen jurídico urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable*. Madrid, España, Ed. Montecorvo.
13. JIMÉNEZ BARRADO, V., DELGADO VIÑAS, C. & CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J. (2017): *Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria y Extremadura como casos de estudio*. Revista de Geografía Norte Grande, nº 67, pp. 73-92.
14. JIMÉNEZ BARRADO, V. (2018): *Urbanizaciones ilegales en Extremadura. La proliferación de viviendas en el suelo no urbanizable durante el período democrático* (Tesis doctoral, Programa

de doctorado Desarrollo Territorial Sostenible, Universidad de Extremadura). Dehesa Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/10662/8303>

15. LÓPEZ CASADO, D. y MULERO MENDIGORRI, A. (2022): *Las parcelaciones ilegales en España: expansión y efectos de un urbanismo irregular en el entorno de la ciudad reglada*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense, 42(1), pp. 157-182.

16. MACHACÓN DÍAZ, F. J. (2008): *La calificación urbanística en suelo no urbanizable común y protegido: especial referencia a la ejecución de determinadas obras, construcciones e instalaciones en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Problemática práctica*. En CORCHERO PÉREZ, M. (Dir.) Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Gestión Urbanística (pp. 557-624). Cizur Menor, España, Ed. Thomson-Aranzadi.

17. MACHACÓN DÍAZ, F. J. (2013): *Construcciones y viviendas agrarias en suelo rural: la «vinculación» al uso natural del suelo como elemento determinante para su autorización*. Revista Práctica Urbanística, nº 123, pp. 28-49.

18. MORENO LINDE, M. (2016): *El régimen jurídico de la regularización urbanística*. Valencia, España, Ed. Tirant lo Blanch.

19. NIETO-GUERRERO LOZANO, A. M^a. (2007): *Licencia urbanística y comunicación previa de obras*. Cizur Menor, España, Ed. Thomson-Aranzadi.

20. PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1980): *Urbanizaciones privadas y suelo no urbanizable*. XVII Temas de Derecho Urbanístico. Edición del Colegio Oficial de Aparejadores de Asturias en colaboración con el Consejo Regional de Asturias y la Universidad de Oviedo.

21. PAREJO ALFONSO, L. (2003): *La Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura: una visión general*. En SORIANO GARCÍA, J. E. (coord.) *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura* (pp. 183-203). Barcelona, España, Ed. Atelier.

22. PAREJO ALFONSO, L. & ROGER FERNÁNDEZ, G. (2009): *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. Madrid, España, Ed. Iustel.

23. PAREJA I LOZANO, C. (1990): *Régimen del suelo no urbanizable*. Madrid, España, Ed. Marcial Pons.

24. PRATS RAMÓN, V. (2009): *Regulación jurídico-urbanística del uso de vivienda familiar en suelo rústico*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 249.

25. ROMERO JIMÉNEZ, G. (2021): *El derecho a los aprovechamientos agrícolas y ganaderos en el suelo no urbanizable en Andalucía: limitaciones urbanísticas al ius aedificandi* (Tesis doctoral, Universidad de Granada). <http://hdl.handle.net/10481/66394>

26. SANTOS DÍEZ, R., CASTELAO RODRÍGUEZ, J., CRIADO SÁNCHEZ, A. & JALVO MÍNGUEZ, J. (2020): *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*. Madrid, España, Ed. Wolters Kluwer.

27. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2015): *Elementos definitorios de la situación jurídica de «fuera de ordenación» y distinción de otros supuestos asimilados a la misma*. En JORDANO FRAGA, J. (Dir.) *El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación* (pp. 55-75). Madrid, España, Ed. Tecnos.

28. VAQUER CABALLERÍA, M. (2013): *Las licencias de obras*. En PAREJO ALFONSO, L. (Dir.) *Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios* (pp. 41-88). Valencia, España, Ed. Tirant lo Blanch.

ANEXO

USOS	REQUISITOS				REGULACIÓN	CARÁCTER	RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN 68 LOTUS Y 80 RGLOTUS	
EXPLOTACIÓN AGROPECUARIA, FORESTAL, CINEGÉTICA, PISCÍCOLA O ANÁLOGA	CONFORME a la naturaleza del terreno.	Sin transformación del terreno.	+	Empleo de medios técnicos ordinarios. Incluye cultivos relacionados con el desarrollo científico agropecuario.	67.2 LOTUS 79.2 RGLOTUS	NATURAL	SIN CONTROL URBANÍSTICO	
		Sin actividad de transformación de productos.	+	Realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico.	67.3.a) LOTUS 79.3.a) RGLOTUS	VINCULADO	LICENCIA O COMUNICACIÓN	
	INDEPENDIENTE de la naturaleza del terreno. ▪ Realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico.	Expresamente permitido por el planeamiento, regulando condiciones de implantación.	+	No precisa AAI, AAU o CAA.	67.4.a) LOTUS 79.4.a) RGLOTUS	PERMITIDO	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA	
		No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.	Y	En cualquier caso: ▪ Requiere AAI, AAU o CAA. ▪ Afecta a más de un término municipal. ▪ Se ubica en un municipio sin planeamiento. ▪ El planeamiento no regula intensidades y condiciones de implantación.	67.5.a) LOTUS 79.5.a) RGLOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA	
	TRANSFORMACIÓN DE PRODUCTOS Y COMERCIALIZACIÓN IN SITU DE PRODUCTOS EXTRAIDOS. ▪ Conforme, en todo caso, con su legislación específica.	Expresamente permitido por el planeamiento, regulando condiciones de implantación.	+	No precisa AAI, AAU o CAA.	67.4.b) LOTUS 79.4.b) RGLOTUS	PERMITIDO	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA	
		No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.	Y	En cualquier caso: ▪ Requiere AAI, AAU o CAA. ▪ Afecta a más de un término municipal. ▪ Se ubica en un municipio sin planeamiento. ▪ El planeamiento no regula intensidades y condiciones de implantación.	67.5.a) LOTUS 79.5.a) RGLOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA	
	RESIDENCIAL AUTÓNOMO	VINCULADO a explotación agrícola, ganadera, silvícola, cinegética y análogas. Se considera aquellas edificaciones o piezas independientes de las construcciones destinadas a la explotación existente en la finca, que tengan por finalidad servir de alojamiento a las personas de las que necesaria y obligatoriamente dependa aquélla para su mantenimiento efectivo en explotación.	Proporcionalmente se requiera para el desarrollo de la explotación.	+	Permanencia vinculada al mantenimiento efectivo de la explotación servida.	67.3.b) LOTUS 79.3.b) RGLOTUS	VINCULADO	LICENCIA O COMUNICACIÓN
		SIN VINCULACIÓN	Expresamente permitido por el planeamiento, regulando condiciones de implantación.	+	No precisa AAI, AAU o CAA.	67.4.e) LOTUS 79.4.e) RGLOTUS	PERMITIDO	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.			Y	En cualquier caso: ▪ En ausencia de planeamiento o, ▪ Cuando el planeamiento no regule intensidades y condiciones de implantación.	67.5.b) LOTUS 79.5.b) RGLOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA	

USOS	REQUISITOS				REGULACIÓN	CARÁCTER	RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN 68 LOTUS Y 80 RGLOTUS
EXTRACTIVA	EXPLOTACIÓN EXTRACTIVA:						
	▪ INDEPENDIENTE de la naturaleza del terreno. ▪ Realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico.	Expresamente permitido por el planeamiento, regulando condiciones de implantación.	+	No precisa AAI, AAU o CAA.	67.4.a) LOTUS 79.4.a) RGLOTUS	PERMITIDO	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
	TRANSFORMACIÓN DE PRODUCTOS Y COMERCIALIZACIÓN IN SITU DE PRODUCTOS EXTRAIDOS						
	▪ Conforme, en todo caso, con su legislación específica.	Expresamente permitido por el planeamiento, regulando condiciones de implantación.	+	No precisa AAI, AAU o CAA.	67.4.b) LOTUS 79.4.b) RGLOTUS	PERMITIDO	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
		No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.	Y	En cualquier caso: ▪ Requiere AAI, AAU o CAA. ▪ Afecta a más de un término municipal. ▪ Se ubica en un municipio sin planeamiento. ▪ El planeamiento no regula intensidades y condiciones de implantación.	67.5.a) LOTUS 79.5.a) RGLOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
APROVECHAMIENTO RACIONAL DE RECURSOS NATURALES	▪ Usos y actividades que encuentran en el suelo rústico su necesario emplazamiento. ▪ Limitación de superficie ocupada, capacidad e impacto en el entorno.	Expresamente permitido por el planeamiento, regulando condiciones de implantación.	+	No precisa AAI, AAU o CAA.	67.4.c) LOTUS 79.4.c) RGLOTUS	PERMITIDO	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
	▪ Incluye, entre otros: alojamiento rural, actividades deportivas al aire libre, culturales, educativas, turismo rural, formación, investigación, hostelería y servicios auxiliares imprescindibles.	No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.	Y	En cualquier caso: ▪ Requiere AAI, AAU o CAA. ▪ Afecta a más de un término municipal. ▪ Se ubica en un municipio sin planeamiento. ▪ El planeamiento no regula intensidades y condiciones de implantación.	67.5.a) LOTUS 79.5.a) LOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
PRODUCCIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES		Expresamente permitido por el planeamiento, regulando condiciones de implantación.	+	No precisa AAI, AAU o CAA.	67.4.d) LOTUS 79.4.d) RGLOTUS	PERMITIDO	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
	HASTA 5 MW DE POTENCIA INSTALADA						
		No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.	Y	En cualquier caso: ▪ Requiere AAI, AAU o CAA. ▪ Afecta a más de un término municipal. ▪ Se ubica en un municipio sin planeamiento. ▪ El planeamiento no regula intensidades y condiciones de implantación.	67.5.a) LOTUS 79.5.a) RGLOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
	SUPERIOR A 5 MW DE POTENCIA INSTALADA	No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.	Y	En cualquier caso.	67.5.e) LOTUS 79.5.e) RGLOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA

USOS	REQUISITOS				REGULACIÓN	CARÁCTER	RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN 68 LOTUS Y 80 RGLOTUS
ECONOMÍA VERDE Y CIRCULAR	▪ Deben tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características, que deberán ser debidamente acreditadas: 1. Gestión forestal y obtención, tratamiento y primera transformación de biomasa. 2. Plantas de tratamiento de biorresiduos-lombricultura. 3. Utilización de las cenizas volantes y lodos de depuradoras. 4. Instalaciones de tratamiento y revalorización de purines y estiércol. 5. Gestión de residuos procedentes de explotaciones agropecuarias y balsas de evaporación. 6. Gestión de residuos sólidos urbanos y aguas residuales urbanas. 7. Gestión de residuos procedentes de demolición y construcción.	Expresamente permitido por el planeamiento, regulando condiciones de implantación.	+	No precisa AAI, AAU o CAA.	67.4.d) LOTUS 79.4.d) RGLOTUS	PERMITIDO	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
		No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.	Y	En cualquier caso: ▪ Requiere AAI, AAU o CAA. ▪ Afecta a más de un término municipal. ▪ Se ubica en un municipio sin planeamiento. ▪ El planeamiento no regula intensidades y condiciones de implantación.	67.5.a) LOTUS 79.5.a) RGLOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
ACTIVIDAD PRODUCTIVA, TRANSFORMADORA O DE ALMACENAMIENTO	PRODUCTOS DE NATURALEZA NO AGROPECUARIA	No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.	Y	.En cualquier caso.	67.5.c) LOTUS 79.5.c) RGLOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
EQUIPAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS	PÚBLICOS Y PRIVADOS	Expresamente permitido por el planeamiento, regulando condiciones de implantación.	+	No precisa AAI, AAU o CAA.	67.4.f) LOTUS 79.4.f) RGLOTUS	PERMITIDO	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA
		No determinado expresamente por el planeamiento como permitido o prohibido.	Y	En cualquier caso: ▪ En ausencia de planeamiento, o ▪ Cuando el planeamiento no regule intensidades y condiciones de implantación.	67.5.d) LOTUS 79.5.d) RGLOTUS	AUTORIZABLE	LICENCIA O COMUNICACIÓN + CALIFICACIÓN RÚSTICA

La presente Guía ofrece un completo y exhaustivo análisis del régimen jurídico-urbanístico del suelo rústico en la Comunidad Autónoma de Extremadura fruto de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, su desarrollo reglamentario mediante Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, y las últimas modificaciones legales sobre la materia, incluyendo el Decreto-Ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio destinadas a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19, la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura y la Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos.

Los diferentes capítulos en que se ha dividido invitan a realizar un recorrido de índole eminentemente didáctica por la regulación extremeña sobre suelo rústico. Para ello, partiendo de una visión teórica de carácter general, la Guía va afrontando en sucesivos capítulos una exposición pormenorizada de los diferentes instrumentos y técnicas urbanísticas que la normativa pone al servicio de la ordenación y gestión del suelo rústico (parcelas mínimas, canon, calificación rústica, asentamientos, licencias, etc.).

De esta forma, se pretende ofrecer a los diferentes operadores urbanísticos, en especial, a aquellos que desarrollan sus funciones en el ámbito local, no solo soluciones de utilidad a la casuística que presentan los procedimientos de autorización en suelo rústico, sino también un marco de referencia que ofrezca la necesaria seguridad jurídica que demanda la gestión ordinaria de los intereses urbanísticos. Con esta finalidad, esta Guía no escatima en ofrecer abundantes notas aclaratorias y referencias a la más reciente normativa y jurisprudencia recaída sobre suelo rústico. Se pretende, en definitiva, exponer el régimen urbanístico del suelo rústico desde un prisma eminentemente útil y práctico que facilite la comprensión e interpretación de la variada problemática técnica y jurídica que puede presentarse en su aplicación diaria.



**DIPUTACIÓN
DE BADAJOZ**