



Universidad Internacional de La Rioja  
Facultad de Derecho

Máster Universitario en Derecho de la Ordenación del  
Territorio y del Urbanismo

# EL RÉGIMEN DE ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN EN LAS EDIFICACIONES EN SUELO RÚSTICO EN ANDALUCÍA

|                                        |                              |
|----------------------------------------|------------------------------|
| Trabajo fin de estudio presentado por: | María Minerva García Serrano |
| Tipo de trabajo:                       | Trabajo Fin de Máster        |
| Director:                              | Fernando Otonin Barrera      |
| Fecha:                                 | 17/07/2025                   |

## Resumen

Este trabajo analiza el régimen jurídico del Asimilado a Fuera de Ordenación en Andalucía, especialmente en edificaciones situadas en suelo rústico. A través de un enfoque jurídico y territorial, examina el marco normativo vigente —la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía— que regula esta figura, concebida para dar respuesta a construcciones irregulares consolidadas que no pueden ser demolidas por haber transcurrido la potestad administrativa para el restablecimiento de la legalidad urbanística. Se detallan los requisitos, procedimiento, efectos jurídicos y limitaciones del AFO, diferenciándolo del régimen de fuera de ordenación. También se analizan las causas de su proliferación y las tensiones entre desarrollo irregular y protección del suelo rústico. Por último, se proponen medidas para una evolución sostenible del AFO, evitando su uso como mecanismo de regularización encubierta.

**Palabras clave:** suelo rústico, legalidad urbanística, caducidad, proporcionalidad, asimilado a fuera de ordenación.

## Abstract

This paper analyzes the legal regime of the Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO) in Andalusia, with a special focus on buildings located on rural land. Through a legal and territorial approach, it examines the current regulatory framework —the Law 7/2021, of December 1, on the Impulse for the Sustainability of the Territory of Andalusia, and Decree 550/2022, of November 29, which approves the General Regulation of Law 7/2021, of December 1, on the Impulse for the Sustainability of the Territory of Andalusia— which governs this figure. The AFO is designed to address irregular constructions that cannot be demolished because the administrative power to restore urban legality has expired. The paper outlines the requirements, procedures, legal effects, and limitations of the AFO, distinguishing it from the traditional fuera de ordenación regime. It also analyzes the causes of its proliferation and the tensions between irregular development and the protection of rural land. Finally, it proposes measures for the sustainable evolution of the AFO, avoiding its use as a covert regularization mechanism.

**Keywords:** rural land, urban legality, lapse of administrative power, proportionality, asimilado a fuera de ordenación.

## Índice de contenidos

|      |                                                                                                                                       |    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | Introducción .....                                                                                                                    | 6  |
| 1.1. | Contextualización del tema .....                                                                                                      | 6  |
| 1.2. | Objetivos del trabajo .....                                                                                                           | 8  |
| 1.3. | Justificación de la importancia del estudio en el contexto andaluz .....                                                              | 9  |
| 2.   | Concepto de Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO) .....                                                                               | 10 |
| 2.1. | Marco jurídico previo: la disciplina urbanística .....                                                                                | 12 |
| 2.2. | El procedimiento de protección de la legalidad urbanística y la inactividad de la Administración ante los ilícitos urbanísticos ..... | 14 |
| 2.3. | Diferencias entre el régimen de fuera de ordenación y el de asimilado a fuera de ordenación .....                                     | 17 |
| 2.4. | Evolución del concepto en la legislación urbanística andaluza .....                                                                   | 20 |
| 3.   | El suelo rústico en Andalucía: Normativa y características .....                                                                      | 22 |
| 3.1. | Definición y clasificación del suelo rústico .....                                                                                    | 22 |
| 3.2. | La normativa urbanística en Andalucía sobre el suelo rústico .....                                                                    | 24 |
| 3.3. | Restricciones y protecciones específicas para el suelo rústico .....                                                                  | 26 |
| 4.   | El régimen del asimilado a fuera de ordenación en Andalucía .....                                                                     | 27 |
| 4.1. | Legislación aplicable .....                                                                                                           | 27 |
| 4.2. | Casos en los que aplica el AFO .....                                                                                                  | 31 |
| 5.   | Efectos Jurídicos de la Declaración de Asimilado a fuera de ordenación.....                                                           | 35 |
| 6.   | Causas y contexto de la situación de asimilado a fuera de ordenación en Andalucía ....                                                | 37 |
| 6.1. | Factores que contribuyen a la proliferación de las edificaciones fuera de ordenación en suelo rústico .....                           | 40 |
| 6.2. | El papel de la especulación inmobiliaria y el desarrollo no regulado.....                                                             | 43 |

|                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7. El régimen de asimilado a fuera de ordenación y la tensión entre desarrollo urbanístico irregular y protección del suelo rústico en Andalucía ..... | 45 |
| 8. Propuestas para una evolución sostenible del régimen del AFO en suelo rústico.....                                                                  | 48 |
| 9. Conclusiones .....                                                                                                                                  | 53 |
| Referencias bibliográficas .....                                                                                                                       | 57 |
| Bibliografía básica .....                                                                                                                              | 57 |
| Listado de abreviaturas .....                                                                                                                          | 60 |

## 1. Introducción

### 1.1. Contextualización del tema

El fenómeno de las edificaciones irregulares en suelo rústico ha sido una de las problemáticas más complejas y persistentes del urbanismo andaluz en las últimas décadas. Se trata de construcciones que se han ejecutado sin licencia urbanística o incumpliendo las condiciones establecidas en ella, lo que las sitúa fuera del marco legal. Miles de estas viviendas se han construido especialmente en zonas rurales, al margen o en contradicción con el planeamiento territorial, dando lugar a un crecimiento urbano desordenado que ha producido un impacto negativo en el medio ambiente, la configuración del paisaje rural y la coherencia del desarrollo territorial.

Esta proliferación de edificaciones irregulares ha superado, en muchos casos, la capacidad de control, inspección y sanción de las administraciones locales, que carecen de medios suficientes para actuar de manera eficaz. Además, ha generado una situación social delicada, ya que muchas de estas viviendas están habitadas de forma permanente por familias que, pese a residir en inmuebles ilegales, han consolidado allí su modo de vida, lo que dificulta enormemente la aplicación de medidas como la demolición, al entrar en conflicto con principios de equidad y protección social.

La existencia de estas construcciones también ha provocado distorsiones importantes en el mercado inmobiliario, ya que se han incorporado viviendas sin respaldo legal, lo que dificulta la trazabilidad de las operaciones de compraventa y crea desigualdades frente a quienes sí han cumplido la normativa.

Asimismo, se ha producido una creciente inseguridad jurídica: ni los propietarios ni las administraciones tienen claro qué derechos existen sobre estas edificaciones, ni cómo actuar frente a ellas, lo que genera incertidumbre y litigiosidad. Al consolidarse fuera de los ámbitos regulados por el planeamiento, estos asentamientos alteran el modelo territorial previsto, dando lugar a núcleos residenciales dispersos, sin conexión con infraestructuras ni dotaciones públicas planificadas.

El desarrollo de estas viviendas en suelo rústico ha complicado la prestación de servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua potable, la recogida de residuos, el

acceso a redes de saneamiento o transporte, e incluso la atención sanitaria o educativa. Muchas de estas edificaciones se sitúan en entornos para los que el planeamiento no había previsto la presencia de población estable, lo que provoca un desequilibrio territorial y una sobrecarga en infraestructuras no diseñadas para tal fin.

Ante esta realidad compleja, el legislador andaluz ha ido adoptando medidas jurídicas para ofrecer soluciones realistas y proporcionales. Entre ellas, destaca la figura del Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO), actualmente regulada por la LISTA y su Reglamento de desarrollo aprobado mediante el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLALISTA). Este instrumento que se aplica a construcciones contrarias a la ordenación urbanística, pero que se han consolidado en el tiempo, al haber transcurrido el plazo que tenía la Administración para adoptar medidas para el restablecimiento de la legalidad urbanística, como la demolición.

El AFO se configura, por tanto, como una solución intermedia, que no supone la legalización plena de la edificación, pero sí su reconocimiento administrativo, lo que permite a sus propietarios acceder a determinados servicios básicos, inscribir la construcción en el Registro de la Propiedad y realizar obras necesarias para garantizar su seguridad, salubridad y conservación.

Esta regularización limitada busca equilibrar el interés general en la protección del territorio con los derechos adquiridos de quienes han construido y residen en estas viviendas, muchas veces sin pleno conocimiento de su ilegalidad o como resultado de actuaciones toleradas durante años.

En Andalucía, esta figura tiene especial relevancia en el medio rural, que es precisamente donde se ha producido el mayor número de edificaciones irregulares, muchas de ellas promovidas al margen del planeamiento por motivos económicos o sociales. La existencia de esta figura permite abordar el fenómeno desde una perspectiva pragmática, reconociendo una realidad consolidada sin alterar la clasificación del suelo ni otorgar nuevos derechos urbanísticos.

Sin embargo, su aplicación debe hacerse con cautela, para evitar que se transforme en un mecanismo de regularización masiva que acabe incentivando la infracción urbanística, debilitando así la fuerza vinculante del planeamiento y el principio de desarrollo territorial sostenible.

## 1.2. Objetivos del trabajo

Este trabajo tiene como objetivo principal analizar en profundidad el régimen jurídico del AFO en Andalucía, centrado especialmente en las edificaciones situadas en suelo rústico, a la luz del nuevo marco normativo establecido por la LISTA y el RGLALISTA.

Esta figura jurídica, de notable complejidad técnica, representa uno de los principales instrumentos de gestión urbanística en contextos donde la legalidad ha sido vulnerada de forma generalizada, pero el tiempo transcurrido impide ya el restablecimiento pleno de la situación conforme a derecho. El interés por su estudio no es meramente teórico: responde a la necesidad de comprender cómo se articula en la práctica la compatibilización entre el ordenamiento territorial, los principios de sostenibilidad y los derechos de quienes ocupan edificaciones consolidadas en situación irregular.

Ambas normas representan un cambio sustancial en la concepción del urbanismo en Andalucía y proporcionan una regulación más sistemática y coherente para abordar una realidad territorial ampliamente consolidada.

La LISTA y el RGLALISTA suponen una evolución respecto a normativas anteriores, al ofrecer un marco más claro para tratar situaciones de irregularidad edificatoria, y al incorporar criterios de proporcionalidad, sostenibilidad y seguridad jurídica que permiten afrontar con mayor eficacia los conflictos derivados de la ocupación del suelo rústico de forma no planificada.

Para ello, se persiguen los siguientes objetivos específicos:

- Exponer los conceptos clave y diferencias entre la situación de “fuera de ordenación” y la de “asimilado a fuera de ordenación”.
- Estudiar la evolución legislativa y jurisprudencial del régimen AFO en Andalucía.
- Examinar los requisitos, procedimiento y efectos jurídicos del reconocimiento de la situación de AFO.
- Analizar el tratamiento específico de las edificaciones irregulares en suelo rústico, incluyendo las limitaciones y posibilidades previstas por la normativa vigente.

- Identificar los principales conflictos, implicaciones y soluciones jurídicas asociadas a este régimen, desde un enfoque técnico y social.
- Evaluar el papel de las administraciones locales en la aplicación del AFO y los retos derivados de su implementación práctica.
- Proponer criterios interpretativos que favorezcan una aplicación coherente del AFO dentro del modelo territorial definido por la LISTA.
- Analizar en qué medida el AFO puede integrarse en una estrategia de planificación más eficaz del suelo rústico, sin fomentar prácticas irregulares ni erosionar la fuerza normativa del planeamiento.
- Reflexionar sobre los límites jurídicos y éticos de esta figura, especialmente en lo relativo a su carácter excepcional y su impacto en la integridad del sistema urbanístico.

### 1.3. Justificación de la importancia del estudio en el contexto andaluz

La regulación de las edificaciones irregulares no es solo un problema jurídico, sino también social, ambiental y económico. En Andalucía, se estima que existen decenas de miles de viviendas construidas sin título urbanístico habilitante en suelo rústico, muchas de las cuales son utilizadas como residencias habituales.

Esta situación ha generado una necesidad urgente de dotar de seguridad jurídica a los propietarios, garantizar unas condiciones mínimas de habitabilidad y salubridad, y evitar nuevos desarrollos al margen del ordenamiento territorial. La existencia de estas edificaciones plantea importantes desafíos para la planificación de infraestructuras, el control del consumo de recursos naturales, la gestión de residuos y la conservación del paisaje agrario andaluz, cuyo valor cultural y ecológico está ampliamente reconocido.

En este contexto, el estudio del régimen de AFO resulta especialmente relevante y actual, ya que permite comprender cómo se está gestionando legalmente una situación muy extendida y arraigada en el ámbito rural. Esta figura refleja los esfuerzos del legislador por encauzar estas situaciones dentro de un marco normativo más ordenado, sin dejar de proteger los derechos adquiridos por el transcurso del tiempo.

El AFO constituye una figura jurídica de carácter excepcional, pero necesaria, que intenta compatibilizar el respeto a la legalidad urbanística con la atención a una realidad consolidada que ya no puede resolverse mediante la vía de restablecimiento de la legalidad urbanística tradicional. Su correcta aplicación resulta clave para evitar tanto la perpetuación de la irregularidad como la arbitrariedad administrativa.

Andalucía, con una fuerte tradición agrícola y una elevada presión urbanística en su territorio, es un caso ejemplar para analizar esta figura. La aprobación de la LISTA y el RGLALISTA supone un punto de inflexión en la política urbanística de la comunidad autónoma y plantea una nueva etapa en la gestión del territorio, que requiere una reflexión jurídica sobre sus efectos e implicaciones.

La importancia de este estudio radica en la necesidad de interpretar con rigor los límites y alcances del AFO, garantizando que su uso no derive en una regularización encubierta generalizada que debilite la eficacia del planeamiento urbanístico ni en una solución de conveniencia al margen del interés público.

Desde esta perspectiva, abordar el régimen del AFO en suelo rústico permite valorar críticamente la coherencia del modelo normativo actual frente a los principios de sostenibilidad, cohesión territorial y justicia espacial que deben orientar el urbanismo contemporáneo.

## 2. Concepto de Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO)

El Título VIII de la LISTA, bajo la rúbrica “Medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares”, regula la figura del AFO como una situación jurídica específica aplicable a construcciones realizadas al margen de la legalidad urbanística que, debido al transcurso del tiempo, han quedado fuera del alcance de las medidas destinadas a restituir el orden urbanístico infringido.

Esta figura se define expresamente en el artículo 173.1 de la LISTA, que establece:

“Las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado

por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación”.

Este precepto delimita con claridad el ámbito de aplicación del AFO: no se trata de una legalización ni de una convalidación de actuaciones urbanísticas ilegales, sino del reconocimiento administrativo de una situación de hecho consolidada, cuando ya no resulta posible que la Administración actúe a través del procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

Por tanto, el reconocimiento de una edificación como AFO no implica su legalización ni le otorga nuevos derechos urbanísticos, sino que permite su pervivencia bajo determinadas condiciones y limitaciones. La construcción continúa siendo contraria al ordenamiento jurídico, pero al haberse superado el plazo legal para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado, se admite su existencia desde una perspectiva meramente administrativa.

Conviene no confundir esta figura con el régimen tradicional de “fuera de ordenación”, que se aplica a edificaciones que en su origen fueron legalmente construidas conforme al planeamiento vigente, pero que con el tiempo han quedado incompatibles con una nueva ordenación urbanística —por ejemplo, tras una modificación del plan general—. En estos casos, aunque la edificación no pueda ampliarse ni reformarse libremente, mantiene su reconocimiento legal original.

El AFO, por el contrario, se refiere a construcciones que desde su inicio vulneraron el ordenamiento urbanístico, al haberse ejecutado sin título urbanístico habilitante o en contra de sus condiciones. La clave de esta figura no está en un cambio posterior del planeamiento, sino en el hecho de que, transcurrido el plazo legal para que la Administración ejerza su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, ya no es posible adoptar medidas como la demolición o la reposición del suelo a su estado anterior. La edificación permanece fuera del ordenamiento, pero se reconoce su existencia consolidada a efectos administrativos.

Se trata de una figura autónoma, excepcional y limitada, orientada a proporcionar un marco de seguridad jurídica a una realidad material consolidada que no puede ya ser corregida mediante la restauración plena de la legalidad urbanística.

Este régimen habilita a los titulares de edificaciones en situación de AFO a solicitar determinados servicios básicos —como agua, electricidad o saneamiento— y a realizar obras necesarias para garantizar su conservación, salubridad y habitabilidad. Todo ello sin alterar la clasificación del suelo ni generar expectativas de legalización futura, manteniéndose las restricciones impuestas por el planeamiento.

En definitiva, el AFO permite a la Administración gestionar con mayor eficacia las consecuencias sociales, ambientales y territoriales de un fenómeno muy extendido, sin premiar la infracción urbanística, pero reconociendo que existen supuestos en los que ya no es posible restablecer la legalidad mediante medidas como la demolición, lo que exige una respuesta jurídica proporcional y coherente con el principio de sostenibilidad territorial.

### 2.1. Marco jurídico previo: la disciplina urbanística

Para comprender adecuadamente el régimen del AFO, resulta imprescindible partir del análisis del sistema de disciplina urbanística, dado que esta constituye el marco general en el que se inserta la figura y del que depende directamente su aplicación.

El AFO no constituye una situación ordinaria prevista por el ordenamiento jurídico, sino que se configura como una medida excepcional derivada de la inactividad administrativa, aplicable únicamente cuando ha transcurrido el plazo legalmente establecido para que la Administración ejerza su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de edificaciones irregulares. Es decir, el AFO no es una figura sustitutiva de la disciplina urbanística, sino una consecuencia residual de su no ejercicio dentro del tiempo legal previsto.

El artículo 147.1 de la LISTA establece que las Administraciones Públicas deben velar por el cumplimiento de la legalidad territorial y urbanística mediante el ejercicio de las siguientes potestades:

- “a) La intervención administrativa sobre la actividad de ejecución y edificación.
- b) La inspección de los actos y usos sujetos a intervención administrativa.
- c) El restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística.
- d) La sanción de las infracciones territoriales y urbanísticas.

e) El ejercicio de acciones administrativas y judiciales frente a actos o acuerdos administrativos que infrinjan el ordenamiento jurídico”.

Estas potestades administrativas configuran el núcleo de la denominada disciplina urbanística<sup>1</sup>, entendida como el conjunto de mecanismos que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones públicas con competencias en materia urbanística, orientados a garantizar el cumplimiento de la legalidad territorial y urbanística. Como destacan García Macho y Blasco Díaz (2006, pp. 289–296), la disciplina urbanística persigue fundamentalmente prevenir, corregir y sancionar las actuaciones que contravienen el ordenamiento vigente, constituyendo un instrumento esencial para la defensa del interés general en la ordenación del territorio.

Desde una perspectiva práctica, las Administraciones competentes no solo están facultadas, sino que tienen el deber jurídico de tramitar, resolver y supervisar la legalidad de las actuaciones urbanísticas, así como de controlar su ejecución. Esta obligación no se agota con la concesión de licencias y autorizaciones urbanísticas, sino que exige una labor continua de vigilancia e intervención ante posibles incumplimientos.

Cuando, en el marco de esta actividad de control, se detecta una actuación urbanística sin el preceptivo título habilitante o que incumple sus condiciones, la Administración debe actuar de forma inmediata activando los procedimientos legalmente previstos para proteger la legalidad urbanística. Estos se concretan en dos vías principales:

- El procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, que tiene por finalidad la restitución del orden jurídico infringido, bien mediante la legalización de las actuaciones realizadas (cuando sea posible conforme al ordenamiento vigente), bien a través de la reposición de la realidad física alterada a su estado anterior (cuando no sea posible su legalización).
- El procedimiento sancionador, dirigido a exigir la responsabilidad administrativa derivada de la comisión de una infracción urbanística tipificada en la normativa aplicable, mediante la imposición de la sanción correspondiente.

---

<sup>1</sup> Artículo 147.2 de la LISTA: “La disciplina territorial y urbanística comporta el ejercicio, de forma inexcusable, de todas las potestades anteriores cuando concurren los presupuestos legales, con arreglo a los principios de legalidad, competencia, planificación y programación, proporcionalidad, seguridad jurídica y oficialidad”.

Ambos procedimientos tienen carácter autónomo, pero son complementarios, y deben tramitarse de manera coordinada una vez constatada la infracción urbanística, dentro de los plazos que la ley establece, pues el transcurso de dichos plazos sin resolución puede impedir la actuación de la Administración.

El plazo para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística —cuya expiración da lugar a la posibilidad de reconocer la situación de AFO— se configura como un límite temporal al ejercicio de la potestad administrativa para el restablecimiento de la legalidad, y tiene como finalidad garantizar la seguridad jurídica. Si este plazo transcurre sin que se haya adoptado medida alguna, la edificación irregular queda consolidada de facto, aunque no de pleno derecho, lo que da lugar a su posible encaje en el régimen del AFO.

En este contexto, el AFO aparece como una figura jurídica pensada para dar respuesta a una realidad urbanística que escapa ya a los cauces ordinarios de intervención administrativa, no por voluntad normativa, sino por la omisión o retraso de la Administración en ejercer las potestades que le atribuye la disciplina urbanística.

Por tanto, su existencia está íntimamente ligada a una falla estructural en la aplicación de los instrumentos de control urbanístico, lo que exige, por un lado, asumir sus efectos prácticos y, por otro, reforzar los mecanismos preventivos para evitar su generalización.

## 2.2. El procedimiento de protección de la legalidad urbanística y la inactividad de la Administración ante los ilícitos urbanísticos

Cuando se ejecutan obras o se implantan usos del suelo sin la correspondiente licencia urbanística o contraviniendo las condiciones de esta, la Administración competente está jurídicamente obligada a incoar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística.

El artículo 151 de la LISTA establece que, en estos supuestos, debe valorarse si la actuación realizada puede ajustarse al ordenamiento territorial y urbanístico vigente. Si se comprueba que es posible su legalización, se dictará resolución ordenando al presunto infractor que inste el procedimiento de legalización correspondiente.

En caso contrario, es decir, cuando la actuación no resulte legalizable por contravenir las determinaciones del planeamiento o la normativa sectorial aplicable, deberá ordenarse la

reposición de la realidad física alterada. Esta medida comporta, entre otras posibles, la demolición de la edificación u obra ejecutada y la restitución del suelo a su estado original, a fin de restaurar el orden jurídico perturbado.

Estas potestades administrativas dirigidas a al restablecimiento de la legalidad urbanística no son indefinidas en el tiempo. La LISTA establece límites temporales precisos para su ejercicio. En particular, el artículo 153.1 determina un plazo máximo de seis años para la adopción válida de medidas dirigidas a restaurar el orden urbanístico alterado. En concreto, dispone lo siguiente:

“1. Las medidas, provisionales o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación”.

La caducidad de este plazo conlleva la pérdida por parte de la Administración del ejercicio de la potestad para el restablecimiento de la legalidad urbanística, abriendo así la posibilidad de que las edificaciones afectadas puedan ser reconocidas bajo el régimen del AFO. En estos casos, el ordenamiento no legitima la actuación ilegal, pero reconoce su consolidación de hecho en el territorio, ofreciendo una respuesta jurídica limitada para evitar el limbo normativo en el que quedarían dichas construcciones.

Es importante precisar que el AFO no supone una legalización ni otorga derechos urbanísticos plenos, sino que se limita a permitir la pervivencia de la edificación, su acceso a determinados servicios básicos y la ejecución de obras estrictamente necesarias de conservación y seguridad.

No obstante, lo anterior, el apartado segundo del precitado artículo 153 de la LISTA contempla una serie de excepciones en las que la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística no se encuentra sujeta al límite temporal de seis años. En estos supuestos, la Administración puede intervenir en cualquier momento, lo que conlleva la exclusión de tales situaciones del régimen del AFO, al mantenerse viva la posibilidad de adoptar medidas para el restablecimiento de la legalidad.

Las excepciones previstas incluyen las siguientes actuaciones urbanísticas:

- “a) Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección.
- b) Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos conforme al artículo 14.1 b).
- c) Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral.
- d) Las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.
- e) Las que afecten a zonas verdes y espacios libres.
- f) Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal del apartado 1 de este artículo. La excepción anterior, en relación con limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de la parcela o parcelas objeto de la parcelación. En ningún caso será de aplicación la limitación temporal a las parcelas que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en las letras anteriores del presente apartado”.

Estas previsiones reflejan la voluntad del legislador de salvaguardar determinados valores ambientales, culturales y de seguridad pública, impidiendo que el mero transcurso del tiempo consolide situaciones que puedan poner en riesgo el interés general.

En definitiva, el procedimiento de protección de la legalidad urbanística constituye el cauce ordinario de actuación administrativa frente a las construcciones contrarias al ordenamiento. Su ejercicio está sujeto a un límite temporal concreto, cuya expiración abre la posibilidad de aplicar el AFO. Esta figura ofrece una respuesta jurídica a realidades urbanísticas consolidadas que ya no pueden ser revertidas, sin que ello suponga convalidar la actuación ilegal ni desdibujar los principios rectores del planeamiento territorial.

### 2.3. Diferencias entre el régimen de fuera de ordenación y el de asimilado a fuera de ordenación

Las figuras del fuera de ordenación (FO) y del asimilado a fuera de ordenación (AFO), pese a su aparente similitud tanto terminológica como en algunos efectos prácticos, responden a situaciones jurídicas sustancialmente distintas y están sometidas a un régimen normativo y doctrinal claramente diferenciado. A continuación, se detallan las principales diferencias entre ambas, en atención a su origen, naturaleza jurídica y consecuencias urbanísticas.

#### a) Origen y legalidad de la edificación

El régimen de fuera de ordenación se aplica a construcciones que fueron ejecutadas legalmente conforme al planeamiento vigente en el momento de su construcción, pero que han devenido disconformes como resultado de una modificación posterior del planeamiento. Esta situación es consecuencia directa de la aprobación de nuevas determinaciones urbanísticas que las hacen incompatibles con la nueva ordenación. Como explica López Pérez (2015, p. 376), "resultan incompatibles con la nueva ordenación" por causas sobrevenidas, normalmente derivadas de una revisión del planeamiento. Este cambio no implica ninguna ilegalidad en el origen de la edificación, sino un efecto derivado del *ius variandi* de la Administración.

Esta figura es consecuencia directa del ejercicio de la potestad de planeamiento y del principio de mutabilidad del planeamiento urbanístico, conforme al cual los instrumentos de ordenación pueden modificarse para adaptarse a nuevas circunstancias territoriales o sociales. En Andalucía, aunque la Ley 7/2021 (LISTA) no define expresamente el FO, permite deducir su régimen en relación con la vigencia del planeamiento (Junta de Andalucía, 2021).

Por el contrario, el AFO se refiere a edificaciones que desde su origen han infringido el ordenamiento urbanístico: fueron construidas sin licencia, con licencia anulada o contraviniendo sus condiciones. No obstante, una vez transcurrido el plazo legal de seis años previsto para el ejercicio de la potestad administrativa de restablecimiento de la legalidad, y siempre que se cumplan determinados requisitos técnicos y territoriales, se puede reconocer una situación jurídica consolidada.

Según el artículo 173.1 de la LISTA, se encuentran en situación de AFO las edificaciones irregulares terminadas “respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística” debido a la prescripción del plazo legal.

Esta distinción es crucial: el FO es un efecto derivado de una alteración legítima del planeamiento (planeamiento sobrevenido), mientras que el AFO no tiene relación con modificaciones del planeamiento, sino con la inactividad sancionadora de la Administración en el tiempo legalmente previsto.

#### **b) Fundamento normativo y sustento legal**

La figura de fuera de ordenación cuenta con amplio respaldo en la normativa urbanística general y ha sido objeto de constante atención jurisprudencial. Así, el Tribunal Supremo ha señalado que su finalidad es proteger edificaciones preexistentes que, pese a quedar en contradicción con el nuevo planeamiento, deben mantenerse por respeto a derechos adquiridos, sin permitir intervenciones que supongan una mejora o ampliación.

Por su parte, el AFO tiene como presupuesto jurídico la inacción administrativa y la imposibilidad legal de restaurar el orden urbanístico infringido. Esta figura no implica legalización, sino la aceptación de una situación de hecho consolidada, derivada de la prescripción de la potestad de restauración, lo que permite establecer un marco jurídico limitado sin alterar el ordenamiento. Como apunta Gamero Ruiz (2015, p. 412), se trata de un instrumento jurídico singular orientado a evitar el colapso institucional y la inseguridad jurídica.

El AFO tiene un carácter netamente pragmático: busca evitar que miles de edificaciones irregulares, imposibles de demoler por haber prescrito la acción, queden al margen de cualquier control administrativo.

#### **c) Reconocimiento formal y procedimiento**

Una de las diferencias más relevantes entre ambas figuras radica en el modo en que se produce su reconocimiento por parte de la Administración. El FO se genera de forma automática tras la entrada en vigor de un nuevo plan general o instrumento de ordenación urbanística que introduce parámetros incompatibles con una edificación existente. No se requiere, en principio, una declaración expresa para que una edificación pase a esta situación,

aunque su reflejo en los instrumentos de planeamiento puede facilitar la interpretación jurídica.

En cambio, el reconocimiento de una edificación como AFO exige una resolución administrativa expresa del Ayuntamiento competente, previa tramitación de un procedimiento específico. El artículo 173.3 de la LISTA exige que se acredite la inexistencia de causas de ilegalidad insubsanable, así como la concurrencia de condiciones mínimas de seguridad, salubridad y habitabilidad.

El FO no implica intervención activa del administrado, mientras que el AFO exige la iniciativa del interesado, quien debe aportar documentación técnica adecuada para obtener la declaración formal.

#### **d) Efectos y limitaciones**

Ambas figuras imponen restricciones importantes a las actuaciones permitidas sobre las edificaciones afectadas, pero difieren en su alcance:

En el FO, se permiten obras de conservación, mantenimiento y adaptación funcional, siempre que no impliquen aumento de volumen, superficie o altura, ni comporten un cambio de uso. Estas actuaciones tienen como objetivo mantener la funcionalidad de la edificación durante su vida útil sin favorecer su consolidación ni prolongar su vigencia de forma indefinida.

En el AFO, el régimen es más restrictivo. El reconocimiento de esta situación no supone la legalización de la edificación ni convalida el acto que dio lugar a la infracción urbanística. El artículo 174 de la LISTA únicamente permite, tras el reconocimiento formal, el acceso a servicios básicos y la ejecución de las obras estrictamente necesarias para garantizar condiciones mínimas de seguridad, salubridad y habitabilidad.

Mientras que el FO tolera ciertas intervenciones menores orientadas a conservar el uso existente, el AFO limita aún más esas posibilidades, subordinándolas al interés general y a la protección de bienes colectivos como el medio ambiente o el paisaje.

#### **e) Posicionamiento doctrinal**

Una parte de la doctrina ha mostrado reservas respecto del AFO por el riesgo de que se convierta en un mecanismo encubierto de regularización masiva. Fernández Martínez (2020,

p. 370) advierte que, si bien jurídicamente no implica legalización, puede inducir a error y generar expectativas que distorsionen los principios de la disciplina urbanística.

La expansión del uso del AFO, especialmente en comunidades autónomas como Andalucía, ha generado inquietud sobre su compatibilidad con el principio de legalidad urbanística y con el deber de la Administración de proteger el modelo territorial. Por ello, se ha defendido que el régimen del AFO debe aplicarse con carácter restrictivo y finalista, evitando que se convierta en una vía indirecta de legalización generalizada que incentive comportamientos contrarios al ordenamiento.

#### 2.4. Evolución del concepto en la legislación urbanística andaluza

La figura del AFO en la legislación urbanística andaluza ha experimentado una evolución significativa, desde su configuración inicial a través de la jurisprudencia hasta su consolidación como institución con respaldo legal explícito. Este instrumento ha sido clave para abordar la problemática derivada de estas edificaciones ejecutadas al margen del ordenamiento, frente a las cuales ya no cabe adoptar medidas de restauración del orden jurídico por haber transcurrido el plazo para ejercer la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística.

En sus orígenes, el Tribunal Supremo, reconoció la existencia de situaciones de “persistencia tolerada” en relación con edificaciones que, aun siendo contrarias al planeamiento desde su origen, no podían ser demolidas por razones temporales. A estas construcciones se les aplicaba, por analogía, el régimen de fuera de ordenación, inicialmente previsto para edificaciones legales que devinieron incompatibles con una modificación posterior del planeamiento (STS 5 de diciembre de 1987, FD 4º). Este uso analógico generaba inseguridad jurídica, al tratarse de supuestos con naturaleza distinta y que requerían un tratamiento específico.

Este planteamiento fue posteriormente recogido en el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía. Su artículo 53 introdujo expresamente la figura del AFO, configurándola como una situación jurídica aplicable a edificaciones respecto de las cuales hubiera caducado la facultad de la Administración para exigir su demolición o restitución. Según Corrales Romero (2020, p. 2), esta norma “marcó un punto de inflexión al trasladar al plano normativo lo que hasta entonces era una construcción doctrinal y jurisprudencial incipiente”.

Posteriormente, el Decreto 2/2012, de 10 de enero, trató de estructurar un procedimiento para el reconocimiento del AFO, especialmente en suelo no urbanizable, vinculándolo al planeamiento y a la clasificación de las edificaciones. Sin embargo, su eficacia se vio limitada por la necesidad de que los ayuntamientos aprobasen previamente normas mínimas de habitabilidad y delimitaran los ámbitos afectados. La Orden de 1 de marzo de 2013 intentó corregir esta ineficiencia desarrollando los artículos 4 y 5 del citado decreto, aunque sin lograr una agilización sustancial.

Un avance importante llegó con la Ley 6/2016, de 1 de agosto, modificada por la Ley 2/2018, de 26 de abril, que amplió el régimen del AFO a edificaciones situadas en parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, permitiendo que tanto la edificación como la parcela pudieran ser reconocidas en esta situación, siempre que hubiera transcurrido el plazo establecido en el artículo 185.1 de la LOUA. Estas reformas extendieron el ámbito de aplicación del AFO a supuestos antes excluidos y contribuyeron a paliar la contradicción entre la prescripción de la infracción edificatoria y la imprescriptibilidad de la infracción parcelaria.

El hito normativo decisivo se produjo con el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, que derogó expresamente el Decreto 2/2012 y su normativa de desarrollo. Esta norma reformuló el régimen del AFO, eliminando la necesidad de identificación previa por el planeamiento, permitiendo su aplicación tanto en suelo urbano como urbanizable y rústico, y estableciendo un procedimiento más ágil y eficaz. La simplificación procedimental permitió a los ayuntamientos asumir un papel más proactivo en el reconocimiento de estas situaciones.

El reconocimiento del AFO, no obstante, no implica legalización alguna, sino una regularización administrativa limitada a garantizar condiciones mínimas de seguridad y salubridad. En palabras de Corrales Romero (2020, p. 3), esta reforma supuso “un avance sustancial al desburocratizar el procedimiento y otorgar una respuesta más eficaz a la compleja realidad de las edificaciones irregulares en Andalucía”.

Con la entrada en vigor de la LISTA y El RGLALISTA, el régimen del AFO ha quedado sistematizado. El artículo 173 establece que las edificaciones irregulares podrán ser reconocidas en esta situación cuando haya transcurrido el plazo de seis años para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad, siempre que cumplan requisitos básicos de seguridad, salubridad y habitabilidad. El procedimiento corresponde a los ayuntamientos,

debe resolverse en un máximo de seis meses, y no comporta la atribución de derechos urbanísticos ni la alteración de la clasificación del suelo.

El AFO ha evolucionado, por tanto, desde una figura aplicada por analogía hasta convertirse en una herramienta administrativa con base legal, destinada a gestionar de forma proporcionada y controlada realidades consolidadas de irregularidad edificatoria. Como señala Fernández Estevan (2022, p. 59), el régimen actual introduce una “flexibilidad y laxitud inéditas”, que permiten incluso el reconocimiento parcial de edificaciones y su acceso a suministros básicos, sin conferirles plena legalidad urbanística.

El recorrido del AFO en la legislación andaluza refleja el esfuerzo del legislador por encontrar un equilibrio entre la protección del interés público y la sostenibilidad territorial, por un lado, y la necesidad de ofrecer seguridad jurídica a los propietarios de edificaciones consolidadas, por otro. Su eficacia futura dependerá, sin embargo, de la capacidad técnica, jurídica y organizativa de los municipios, así como de la vigilancia de la Junta de Andalucía, para evitar que esta figura se transforme en una vía de regularización encubierta.

Como ha señalado Corrales Romero (2020), el AFO es una figura “de carácter excepcional y transitorio, orientada a gestionar situaciones consolidadas de hecho sin sacrificar el principio de legalidad urbanística”. No obstante, advierte que su uso generalizado sin controles estrictos podría “comprometer la integridad del sistema urbanístico”.

En la misma línea, Fernández Estevan (2022) observa que el régimen actual incorpora una flexibilidad que, si no se aplica con rigor técnico y jurídico, puede inducir a “confusión entre regularización administrativa y legalización de facto”, desdibujando la finalidad última de la disciplina urbanística.

### 3. El suelo rústico en Andalucía: Normativa y características

#### 3.1. Definición y clasificación del suelo rústico

El suelo rústico en Andalucía se define, conforme al artículo 14 de la LISTA, como aquel que queda excluido del proceso de urbanización debido a sus valores naturales, riesgos o por decisión del planeamiento urbanístico o territorial. Esta exclusión no responde únicamente a una ausencia de desarrollo, sino que constituye una categoría funcional destinada a preservar

recursos, garantizar la sostenibilidad y evitar la formación de nuevos núcleos de población en entornos no preparados.

La clasificación del suelo rústico se estructura en cuatro categorías, determinadas por el fundamento que justifica su exclusión del proceso urbanizador:

a) Suelo rústico especialmente protegido:

Está formado por aquellos terrenos afectados por una norma sectorial que establece su protección de forma expresa e independiente del planeamiento urbanístico. Ejemplos de este tipo de protección son las derivadas de la legislación sobre espacios naturales protegidos, costas, aguas, montes públicos, vías pecuarias o patrimonio histórico. La protección de este suelo tiene carácter imperativo y no depende de una decisión del municipio, sino de la aplicación directa de la normativa sectorial correspondiente.

b) Suelo rústico preservado por riesgos naturales o inducidos:

Comprende los suelos donde se ha identificado la existencia cierta o probable de riesgos para las personas, los bienes o el medio ambiente, tales como inundaciones, deslizamientos, incendios forestales, contaminación o proximidad a infraestructuras peligrosas. La finalidad es evitar actuaciones que puedan agravar esos riesgos o poner en peligro a sus ocupantes, de acuerdo con el principio de precaución.

c) Suelo rústico preservado por el planeamiento urbanístico o territorial:

Incluye aquellos terrenos que, sin estar sometidos a una legislación sectorial ni presentar riesgos, deben mantenerse fuera de la urbanización por decisión expresa del planeamiento. Esta decisión puede justificarse por razones agrícolas, forestales, paisajísticas, ecológicas o por la necesidad de reservar suelos para usos estratégicos o de interés público.

d) Suelo rústico común:

Se trata del resto de los terrenos clasificados como rústicos que no se encuentran incluidos en las categorías anteriores. Aunque no están protegidos ni preservados de forma expresa, siguen siendo suelos no urbanizables y están sometidos a las limitaciones propias de esta clase, especialmente en cuanto a parcelación, edificabilidad y usos.

El artículo 20 del RGLISTA, establece que pueden concurrir simultáneamente varias categorías sobre un mismo terreno. En ese caso, se aplicarán de forma acumulativa las limitaciones derivadas de cada una de ellas, primando siempre la más restrictiva cuando exista incompatibilidad.

Además, la legislación andaluza contempla expresamente la existencia del hábitat rural diseminado como una realidad singular del suelo rústico. Se trata de agrupaciones de edificaciones dispersas, sin estructura urbana, vinculadas tradicionalmente a la actividad agraria o ganadera, cuya ordenación no implica necesariamente su clasificación como suelo urbano. Esta figura permite la incorporación de dotaciones básicas y la adaptación funcional de estas áreas, sin alterar su naturaleza rústica (artículo 22 de la LISTA).

Esta clasificación tiene un carácter funcional y no puramente formal, de modo que cada tipo de suelo rústico conlleva un régimen jurídico propio, basado en su función territorial y su compatibilidad con los principios de sostenibilidad, protección ambiental, eficiencia en el uso del suelo y prevención de riesgos.

### 3.2. La normativa urbanística en Andalucía sobre el suelo rústico

El régimen jurídico del suelo rústico en Andalucía se articula a partir de la LISTA y del RGLALISTA, que desarrollan un modelo normativo orientado a preservar los valores ambientales, productivos y territoriales propios de este tipo de suelo. A diferencia del suelo urbano o urbanizable, el suelo rústico se concibe como un ámbito funcionalmente diferenciado, en el que los usos del suelo deben estar justificados por su vinculación con las características naturales, productivas o estratégicas del territorio.

Una de las claves del régimen del suelo rústico reside en la distinción entre actuaciones ordinarias y extraordinarias, recogida en los artículos 21 y 22 de la LISTA y desarrollada en los artículos 27 a 35 del RGLALISTA. Esta diferenciación no es solo conceptual, sino que condiciona el régimen jurídico aplicable, los procedimientos administrativos exigibles y los requisitos técnicos y ambientales necesarios para su autorización.

Las actuaciones ordinarias son aquellas inherentes a la funcionalidad propia del suelo rústico. Incluyen actividades directamente vinculadas al aprovechamiento agrario, ganadero, forestal, cinegético o energético (principalmente de fuentes renovables), así como las construcciones

indispensables para su ejercicio, como naves agrícolas, invernaderos, instalaciones auxiliares o caminos de servicio. Estas intervenciones no suponen una transformación urbanística del suelo, motivo por el cual su tramitación resulta más sencilla, aunque siempre condicionada al cumplimiento de los principios de integración paisajística, sostenibilidad ambiental, seguridad y compatibilidad territorial.

Por el contrario, las actuaciones extraordinarias en suelo rústico son aquellas que, no estando directamente conectadas con su uso natural o productivo, pueden autorizarse excepcionalmente por su interés público o social. Este tipo de intervenciones —como instalaciones turísticas, educativas, asistenciales, industriales o residenciales vinculadas a explotaciones agrarias— requieren una tramitación específica a través de un proyecto de actuación, conforme al artículo 64 de la LISTA, en el que debe acreditarse su necesidad, viabilidad técnica y compatibilidad con el planeamiento y el entorno.

Este proyecto de actuación debe ser aprobado por el Ayuntamiento, con los informes sectoriales preceptivos, y debe prever las garantías suficientes para evitar una transformación irreversible del carácter rústico del suelo.

El planeamiento urbanístico, particularmente a través del Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), desempeña un papel fundamental en la regulación del suelo rústico, pudiendo clasificarlo en distintas categorías —como suelo rústico preservado, de especial protección o común— y determinar los usos autorizables en cada una de ellas, así como sus condiciones técnicas, ambientales y de implantación. Este margen de configuración permite a los municipios adaptar los criterios generales de la LISTA a su realidad territorial y socioeconómica concreta.

Adicionalmente, cualquier intervención en suelo rústico, ya sea ordinaria o extraordinaria, debe respetar las restricciones impuestas por la normativa sectorial aplicable, que actúa como un límite legal prevalente. Disposiciones como la Ley de Aguas, la Ley de Costas, la normativa sobre montes, espacios naturales protegidos o patrimonio histórico pueden establecer prohibiciones o condicionantes que impidan determinadas actuaciones urbanísticas, incluso aunque estén previstas en el planeamiento general.

El modelo normativo de la LISTA y el RGLALISTA se basa en un principio de intervención mínima sobre el suelo rústico, concebido como un recurso estratégico que cumple funciones

esenciales en términos ecológicos, agrarios, paisajísticos y de contención de la expansión urbana. Por ello, solo se permite su ocupación cuando no exista alternativa viable en suelo urbano o urbanizable, y cuando se garantice que la actuación proyectada no compromete los principios de sostenibilidad ni el interés general.

En definitiva, el régimen del suelo rústico en Andalucía se configura como un instrumento de ordenación y protección del territorio que busca compatibilizar el desarrollo de determinadas actividades económicas y sociales con la conservación del medio natural, la funcionalidad del territorio y la disciplina urbanística.

### 3.3. Restricciones y protecciones específicas para el suelo rústico

El suelo rústico andaluz se encuentra sometido a un régimen jurídico específico que tiene como finalidad garantizar la protección de sus valores naturales, productivos, paisajísticos y territoriales. Este régimen responde tanto a lo previsto por la LISTA como por el RGLALISTA, y se complementa con la normativa sectorial aplicable.

Una de las principales restricciones es la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, prevista en el artículo 20 de la LISTA. Dicha prohibición se extiende a cualquier división de terreno que, con independencia de la existencia o no de edificaciones, pueda inducir la formación de nuevos asentamientos no previstos en el planeamiento. El objetivo de esta medida es evitar procesos de urbanización encubierta y preservar la estructura y funcionalidad del medio rural.

Asimismo, en el suelo rústico solo se permiten construcciones o instalaciones que estén directamente vinculadas a un uso legítimo del mismo, y en la medida en que resulten proporcionadas y justificadas por ese uso. Se excluyen expresamente los cerramientos opacos y los elementos que distorsionen el paisaje rural, conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del RGLALISTA. Este artículo establece los criterios de proporcionalidad, funcionalidad, integración paisajística y respeto a la unidad productiva como condiciones necesarias para autorizar edificaciones en suelo rústico.

En el caso del suelo rústico especialmente protegido —por razones ambientales, agrícolas, forestales o culturales—, las restricciones se intensifican. El planeamiento debe respetar las determinaciones impuestas por la legislación sectorial aplicable, tales como la normativa

sobre espacios naturales protegidos, patrimonio histórico, zonas de servidumbre del litoral, infraestructuras o dominio público hidráulico. Estas disposiciones prevalecen sobre la regulación urbanística, de conformidad con el principio de jerarquía normativa y el artículo 4 de la LISTA.

El planeamiento urbanístico, en particular el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), puede clasificar el suelo rústico en distintas categorías (preservado, común, de especial protección, etc.) y detallar los usos autorizables en cada una, así como los requisitos específicos para su implantación. Esta facultad permite adaptar la aplicación del régimen general a las particularidades ecológicas, económicas y sociales de cada municipio.

Adicionalmente, cualquier actuación, sea ordinaria o extraordinaria, debe respetar las limitaciones impuestas por la normativa sectorial que resulte de aplicación. Leyes como la de Aguas, Costas, Montes, Espacios Naturales Protegidos, o Patrimonio Histórico, entre otras, pueden establecer prohibiciones absolutas o condiciones específicas que impiden la ejecución de ciertas obras, incluso cuando el planeamiento urbanístico las autorice.

En definitiva, el régimen jurídico del suelo rústico en Andalucía configura un marco normativo basado en el principio de uso justificado y sostenible del territorio, orientado a evitar su ocupación innecesaria y a preservar su valor estratégico. Solo se admite la implantación de construcciones e instalaciones cuando estas sean compatibles con los usos propios del suelo rústico, no exista alternativa viable en suelos urbanizables, y se acredite su interés público o social. Todo ello bajo un estricto control técnico, jurídico y ambiental que garantice la coherencia del modelo territorial.

## 4. El régimen del asimilado a fuera de ordenación en Andalucía

### 4.1. Legislación aplicable

El régimen jurídico del AFO en Andalucía se regula actualmente en la LISTA, concretamente en sus artículos 173 y 174, que constituyen el núcleo normativo para el tratamiento administrativo de edificaciones irregulares que ya no pueden ser objeto de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, al haber transcurrido el plazo de seis años previsto por el artículo 153.1 del mismo texto legal.

Esta regulación, que se completa con el desarrollo reglamentario contenido en los artículos 404 a 418 del RGLALISTA, conforma un marco normativo integral, sistematizado y orientado a dotar de una respuesta jurídica proporcionada a una realidad territorial consolidada e irreversible. Este bloque normativo abarca tres aspectos fundamentales:

- (i) La situación de AFO.
- (ii) La adecuación de agrupaciones de edificaciones irregulares
- (iii) La posibilidad de incorporación a la ordenación urbanística.

Esta regulación establece un procedimiento específico, los requisitos técnicos y territoriales exigibles, así como los efectos derivados del reconocimiento administrativo de esta situación. Esta regulación reproduce en buena medida el contenido del derogado Decreto-ley 3/2019, que articuló por primera vez esta figura en el ámbito autonómico andaluz.

El artículo 173 de la LISTA delimita los elementos esenciales de la figura del AFO. En primer lugar, considera en situación de AFO aquellas edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, cualquiera que sea el uso al que se destinen o la clase de suelo en que se ubiquen, respecto de las cuales no sea ya posible la adopción de medidas administrativas para el restablecimiento de la legalidad urbanística, por haber transcurrido el plazo legal previsto. Tal y como se ha señalado en los apartados anteriores, dicho plazo —de seis años desde la completa terminación de la edificación o desde la aparición de signos externos que evidencien su existencia— está fijado en el artículo 153.1 de la propia LISTA.

De conformidad con el artículo 173.2 de la LISTA, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de AFO corresponde al Ayuntamiento, que deberá tramitar y resolver expresamente tras recabar los informes sectoriales preceptivos y valorar la posible existencia de procedimientos penales que afecten a la edificación. El plazo máximo para resolver es de seis meses; transcurrido dicho plazo sin resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada por silencio administrativo. En caso de iniciarse de oficio, la falta de resolución producirá la caducidad del procedimiento.

Finalmente, los apartados 3 a 5 del mismo artículo imponen limitaciones relevantes. Hasta que se dicte resolución administrativa que reconozca expresamente la situación de AFO, no podrá autorizarse el acceso a servicios básicos ni la realización de obras, salvo las necesarias

para garantizar condiciones mínimas de seguridad y salubridad. Asimismo, no procederá el reconocimiento si no ha transcurrido el plazo legal para la actuación administrativa, si la edificación no cumple las condiciones mínimas de seguridad y salubridad exigidas, o si se ubica en suelos expuestos a riesgos naturales o tecnológicos sin que se hayan adoptado previamente las medidas de corrección requeridas por la administración competente.

El artículo 174 de la LISTA regula los efectos jurídicos derivados del reconocimiento de una edificación en situación de asimilado a fuera de ordenación. En primer lugar, establece que dicha declaración no implica en ningún caso la legalización de la edificación ni elimina la naturaleza infractora del acto que motivó su existencia. Por tanto, la actuación sigue siendo contraria al ordenamiento jurídico, y el reconocimiento de la situación de AFO no impide que puedan continuar otros procedimientos administrativos o judiciales relacionados con la infracción cometida.

El segundo apartado regula cómo debe entenderse esta declaración en el contexto de parcelaciones urbanísticas, extendiendo sus efectos no solo a la edificación, sino también a la parcela concreta sobre la que se ubica. En aquellos supuestos en los que existan varias edificaciones dentro de una misma parcela (registral o, en su defecto, catastral), se delimita la superficie que debe considerarse afectada atendiendo a los linderos reales existentes, y esta delimitación deberá quedar reflejada en la resolución que reconozca la situación de AFO.

La misma regla es aplicable a aquellas edificaciones construidas sobre parcelas que forman parte de una parcelación cuyo título habilitante haya sido anulado judicialmente, siempre que haya transcurrido el plazo de seis años previsto en el artículo 153.1 de la LISTA, y sin perjuicio de lo que dispongan las resoluciones judiciales que se dicten en ejecución de sentencia.

En el caso de parcelaciones situadas en suelo rústico, la declaración de AFO produce los mismos efectos que la licencia urbanística exigida en el artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Esto significa que puede utilizarse como habilitación para autorizar determinadas operaciones sobre fincas agrarias, como la segregación de parcelas.

La Ley 19/1995 regula, entre otras cosas, cómo se pueden segregar las fincas agrarias para garantizar su viabilidad económica y evitar la fragmentación excesiva. Dicha segregación, para ser válida legalmente, requiere de licencia urbanística. Pues bien, el reconocimiento del AFO

en estos casos actúa como sustituto de esa licencia, habilitando legalmente la segregación sin necesidad de una nueva autorización.

Además, aclara que esta habilitación no es indefinida, sino que queda sujeta a un plazo de caducidad, igual que cualquier otra licencia urbanística, conforme a lo previsto en la LISTA y el RGLALISTA. Esto significa que, si no se ejecutan los actos amparados por esta declaración (por ejemplo, la segregación o inscripción registral) en el plazo legalmente establecido, la autorización perderá su validez.

El apartado tercero prevé la posibilidad de que las edificaciones en situación de AFO que no tengan acceso a servicios básicos como agua, electricidad, gas o saneamiento sean conectadas a estos, siempre que no se precisen nuevas infraestructuras, más allá de la conexión con las redes existentes. La posibilidad de conexión está supeditada a dos condiciones: que las empresas suministradoras confirmen la viabilidad técnica de dicha conexión y, además, exijan la resolución administrativa que acredite la situación de AFO como condición para formalizar la contratación de los servicios, garantizando además el cumplimiento de la normativa sectorial aplicable.

Por su parte, el apartado cuarto establece que el reconocimiento de que una edificación cumple con las condiciones mínimas de seguridad y salubridad implica que es físicamente apta para su uso, pero no significa que pueda dedicarse automáticamente a cualquier tipo de actividad. Para ejercer actividades económicas, industriales, turísticas u otras, será necesario obtener las autorizaciones correspondientes según la normativa específica que resulte de aplicación.

El quinto apartado previene que los efectos de la declaración de AFO deben interpretarse sin perjuicio de lo que pueda establecer el planeamiento urbanístico en el futuro. Es decir, el reconocimiento de esta situación no limita las decisiones que se adopten posteriormente en los instrumentos de ordenación, ni genera derechos urbanísticos consolidados, ni garantiza la incorporación de la edificación a la ordenación vigente.

El reconocimiento de la situación de AFO debe constar en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal en el folio registral de la finca correspondiente, conforme a lo dispuesto en el apartado sexto, de acuerdo con la legislación hipotecaria estatal. Esta inscripción tiene efectos

meramente informativos y no supone una modificación del régimen de la propiedad, pero sí garantiza la publicidad registral de la situación jurídica del inmueble.

Finalmente, el artículo concluye en su apartado séptimo señalando que, una vez reconocida la situación de AFO, se podrán autorizar determinados cambios de uso de la edificación, siempre que resulten compatibles con la ordenación vigente. También se permite la ejecución de obras de conservación, reforma y consolidación, siempre que no supongan incremento de superficie ni de volumen.

La única excepción a esta prohibición se refiere a aquellos supuestos en los que el aumento resulte imprescindible para instalar elementos auxiliares exigidos por normativa sectorial, como accesibilidad, seguridad o eficiencia energética. Se permite así un mantenimiento funcional mínimo del inmueble, sin que ello implique una legalización tácita ni una ampliación no autorizada.

#### 4.2. Casos en los que aplica el AFO

De acuerdo con lo expuesto, la figura del Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO) se aplica exclusivamente a edificaciones irregulares que se encuentren completamente terminadas, con independencia del uso al que se destinen o de la clase de suelo en que se ubiquen, siempre que haya transcurrido el plazo legal para que la Administración urbanística ejerza su potestad de restablecimiento de la legalidad. Este plazo, regulado en el artículo 153.1 de la LISTA, es de seis años, contados desde la completa terminación de las obras o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan a la Administración tener conocimiento efectivo de la actuación.

No obstante, este régimen no es aplicable a todas las edificaciones irregulares, ya que se encuentra expresamente excluido en determinados supuestos. El artículo 153.2 de la LISTA establece una serie de excepciones en las que la potestad administrativa para ordenar el restablecimiento de la legalidad urbanística no se encuentra sujeta a plazo de caducidad, pudiendo ejercerse en cualquier momento. En consecuencia, no podrá reconocerse la situación de AFO en los siguientes casos:

- Actuaciones realizadas sobre bienes de dominio público o en zonas sujetas a servidumbres de protección.

- Edificaciones situadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos, como desprendimientos, corrimientos o inundaciones, mientras subsistan dichos riesgos.
- Construcciones localizadas en suelo rústico dentro de la zona de influencia del litoral.
- Edificaciones que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.
- Actuaciones en zonas verdes y espacios libres.
- Parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo en el caso de parcelas individualizadas sobre las que exista una edificación que cumpla con los requisitos temporales del artículo 153.1. En estos casos, la posibilidad de acogerse al régimen del AFO se limita estrictamente a la parcela concreta edificada, sin extenderse al conjunto parcelado.

Además de estas exclusiones, el artículo 173 de la LISTA establece otras causas impositivas para el reconocimiento de la situación de AFO. En concreto, no podrá aplicarse este régimen a edificaciones que no reúnan las condiciones mínimas de seguridad y salubridad exigidas para su uso o habitabilidad, o que se ubiquen en suelos sometidos a riesgos naturales o tecnológicos no corregidos conforme a las instrucciones de la administración competente y la normativa sectorial. Solo en caso de que dichas medidas correctoras hayan sido previamente adoptadas, podrá valorarse la aplicación del AFO.

De forma sistemática, el artículo 405 del RGLALISTA establece los requisitos indispensables que deben concurrir para el reconocimiento de una edificación en situación de AFO:

- Que haya transcurrido el plazo de seis años previsto en el artículo 153.1 de la LISTA, sin que la Administración haya adoptado medidas de restablecimiento de la legalidad.
- Que la edificación presente condiciones mínimas de seguridad y salubridad suficientes para el uso que se le pretende dar.
- Que no esté ubicada sobre suelos afectados por riesgos ciertos —naturales o antrópicos—, salvo que dichos riesgos hayan sido corregidos conforme a la normativa aplicable.

En relación con el segundo requisito, el artículo 407 del RGLALISTA concreta los criterios técnicos mínimos para acreditar la seguridad y salubridad cuando no exista regulación específica aprobada por el municipio. Entre estos, destacan los siguientes:

- Seguridad estructural: La edificación debe encontrarse en condiciones que garanticen su estabilidad y no presentar patologías, lesiones o daños que puedan suponer un riesgo para sus ocupantes o para terceros.
- Estanqueidad e impermeabilidad: Se exige aislamiento adecuado frente a la humedad y la inexistencia de filtraciones que puedan generar problemas sanitarios o de conservación del inmueble.
- Suministro de agua potable: La edificación debe contar con abastecimiento adecuado, ya sea mediante red pública o sistemas autosuficientes (pozos, aljibes), debidamente legalizados y que garanticen condiciones sanitarias para consumo humano.
- Suministro eléctrico: Debe disponerse de una instalación eléctrica conforme a la normativa técnica de aplicación, que garantice el suministro seguro y suficiente.
- Saneamiento y depuración de aguas residuales: Es necesario un sistema adecuado para la evacuación y depuración. En ausencia de red pública, el sistema individual (como fosas sépticas, pozos filtrantes o estaciones compactas) debe estar homologado y contar con contrato de mantenimiento, asegurando su funcionamiento correcto y la no afección al medio ambiente.

En cuanto a las edificaciones destinadas a uso residencial, el artículo 407 añade exigencias específicas de habitabilidad:

- Disponer, al menos, de una estancia principal, cocina y aseo independiente.
- No se permite que los dormitorios se ubiquen en sótanos.
- Las estancias habitables deben contar con iluminación y ventilación natural directa desde el exterior o desde patios interiores, salvo baños y espacios auxiliares.

En lo relativo a la acreditación documental, el artículo 406 del RGLALISTA regula el contenido técnico mínimo que debe aportarse para el reconocimiento de la situación de AFO. Dicha documentación, que debe ser elaborada por técnico competente, incluye:

- Identificación del inmueble, incluyendo datos catastrales y registrales o, en su defecto, su localización georreferenciada mediante plano oficial.
- Determinación de la clase y categoría del suelo, tanto en la fecha de terminación de las obras como en el momento de la solicitud, según el planeamiento vigente y el anterior.
- Acreditación de la fecha de finalización de la obra, mediante certificado técnico o documentación fehaciente.
- Descripción técnica del edificio, especificando superficie construida, número de plantas, uso actual, técnicas y materiales empleados.
- Certificado técnico justificativo, acreditando el cumplimiento de las condiciones mínimas de seguridad y salubridad conforme al artículo 407.
- Información sobre la situación parcelaria, indicando si la edificación forma parte de una parcelación urbanística y, en tal caso, identificando la parcela concreta mediante certificación municipal, notarial o técnica.
- Declaración responsable del titular, en la que se manifieste la inexistencia de procedimientos sancionadores o penales en curso. En caso contrario, deberán identificarse expresamente.

En definitiva, la figura del AFO constituye una respuesta normativa de carácter excepcional, cuyo objeto es dotar de un marco jurídico limitado a aquellas edificaciones irregulares que, por el transcurso del tiempo, han quedado fuera del alcance de las potestades administrativas de restablecimiento. No obstante, su aplicación está sujeta a estrictas condiciones técnicas, temporales y territoriales.

El procedimiento de reconocimiento no tiene efectos legitimadores ni regularizadores de la actuación urbanística original y, por tanto, no supone legalización alguna. Su finalidad es exclusivamente garantizar un mínimo de seguridad jurídica, funcionalidad y control sobre edificaciones que, de otro modo, permanecerían en un estado de indefinición normativa permanente, con riesgos para el medio ambiente, el territorio y la salud pública.

## 5. Efectos Jurídicos de la Declaración de Asimilado a fuera de ordenación

Los efectos jurídicos asociados al reconocimiento de una edificación como asimilada a fuera de ordenación se regulan en el artículo 174 de la LISTA, y en el artículo 410 del REGLALISTA. Estos preceptos delimitan las consecuencias que se derivan del reconocimiento administrativo de esta situación, una vez constatado que ha transcurrido el plazo legalmente previsto para ejercer la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística.

La declaración de AFO no convalida la edificación ni le otorga la condición de legal. Tampoco supone el archivo de eventuales procedimientos administrativos o judiciales ya iniciados por infracciones anteriores. En realidad, se trata de un régimen de tolerancia condicionada que reconoce la imposibilidad de adoptar medidas de restauración por caducidad del procedimiento, pero que mantiene la edificación en situación contraria al planeamiento, permitiendo su conservación únicamente bajo estrictas condiciones.

Conforme al artículo 410.4 del REGLALISTA, la edificación podrá mantenerse si no se realizan actuaciones que impliquen un agravamiento de su impacto urbanístico. Solo se admiten intervenciones de conservación, reparación o adecuación motivadas por razones de salubridad, seguridad, habitabilidad o accesibilidad.

Tales intervenciones deben ser compatibles con el planeamiento vigente y no pueden suponer un aumento de volumen, de ocupación o de intensidad del uso. Requieren, además, la correspondiente licencia o, en los casos expresamente previstos, una declaración responsable.

Desde el punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Supremo ha delimitado el alcance de los efectos del reconocimiento AFO. En la Sentencia núm. 1470/2022, de 10 de noviembre (recurso de casación 110/2022), se abordó la cuestión de si la ejecución de obras no permitidas en una edificación en situación AFO comportaba necesariamente la pérdida de la caducidad previamente ganada.

El Alto Tribunal concluyó que no es posible reactivar la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las obras prescritas, por el solo hecho de ejecutar nuevas

obras que exceden los límites legales del régimen AFO. Estas obras pueden ser sancionadas por sí mismas como infracción nueva, pero no afectan a la situación consolidada de la edificación original.

Este razonamiento fue ratificado por la Sentencia núm. 61/2024, de 17 de enero (recurso de casación 3642/2022), en la que se afirma que la Administración solo podrá actuar respecto de las nuevas obras, pero no ordenar la demolición del conjunto edificado cuando este ya ha quedado fuera del alcance de su potestad de restablecimiento de la legalidad por el transcurso del tiempo.

Debe tenerse en cuenta que esta jurisprudencia no surge de un planteamiento meramente abstracto, sino de situaciones reales en las que la respuesta administrativa resultaba manifiestamente desproporcionada. Por ejemplo, algunos Ayuntamientos han ordenado la demolición completa de edificaciones con reconocimiento AFO por la ejecución de pequeñas obras accesorias o de ampliación marginal —como la construcción de un porche o la instalación de una pérgola—, realizadas sin título urbanístico habilitante.

En estos casos, los tribunales han considerado que sancionar la totalidad de la edificación, incluyendo la parte consolidada por caducidad, viola el principio de proporcionalidad, al implicar una medida claramente excesiva respecto a la infracción cometida. Estas resoluciones confirman que el ejercicio de la potestad para el restablecimiento de la legalidad urbanística debe ceñirse a los límites temporales y materiales legalmente establecidos, sin que la Administración pueda eludirlos mediante interpretaciones extensivas que comprometan los derechos consolidados del administrado.

En relación con los cambios en el uso del inmueble —como, por ejemplo, convertir un almacén agrícola en vivienda, o instalar un pequeño taller—, pero únicamente si el nuevo uso es compatible con el planeamiento vigente. Es decir, el uso pretendido debe estar expresamente permitido para esa zona y tipo de suelo. El reconocimiento AFO no genera por sí solo un derecho al cambio de uso, por lo que será el Ayuntamiento quien valore, caso por caso, si el uso propuesto es admisible.

Cuando la edificación irregular se encuentra dentro de una parcelación, el reconocimiento AFO puede aplicarse no solo al edificio, sino también a la parcela donde se ubica. En este caso, debe señalarse con claridad la superficie y los linderos reales de la parcela afectada. Esta

delimitación es especialmente importante en parcelaciones donde existen varias construcciones sobre una misma finca registral o catastral —algo frecuente en suelo rústico—, ya que evita confusiones sobre qué parte concreta del terreno está sujeta a este régimen. Además, permite acotar el alcance de las restricciones urbanísticas aplicables y evitar que otras parcelas próximas queden indebidamente incluidas.

En suelo rústico, el reconocimiento AFO puede producir efectos similares a una licencia urbanística para casos muy específicos, como las segregaciones de suelo ligadas a explotaciones agrarias reguladas en la Ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. No obstante, estos efectos están sujetos a plazo: si no se formaliza la escritura pública correspondiente, la declaración perderá validez por caducidad.

Por último, es importante destacar que una edificación en situación AFO puede venderse legalmente. Sin embargo, quien la adquiere asume las limitaciones que conlleva esta situación. El nuevo propietario no tiene derecho automático a conectarse a servicios públicos como el agua, la luz o el saneamiento —excepto en casos muy justificados, como razones sanitarias—, ni puede exigir que el inmueble sea incorporado al planeamiento urbanístico como si fuera legal.

Tal como explica la doctrina especializada, “el régimen jurídico del fuera de ordenación y del AFO no implica su integración en la legalidad urbanística, sino su sujeción a un marco limitativo que no genera derechos urbanísticos plenos” (Fernández-Esteban, 2021, p. 3). Por eso, tanto notarios como registradores deben reflejar expresamente esta circunstancia en las escrituras de compraventa.

## 6. Causas y contexto de la situación de asimilado a fuera de ordenación en Andalucía

La figura de la situación de AFO encuentra su justificación en una realidad compleja: la existencia generalizada de construcciones ejecutadas sin título habilitante o en contra del planeamiento urbanístico, respecto de las cuales han transcurrido los plazos para ejercer la potestad para el restablecimiento de la legalidad.

Estas edificaciones, al no poder ser demolidas, generan una situación anómala desde el punto de vista jurídico y urbanístico. El origen del régimen aplicable a estos supuestos se remonta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya en los años ochenta comenzó a delimitar un tratamiento específico para estas construcciones.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1987 constituye un hito doctrinal en la evolución del tratamiento jurídico de las edificaciones ilegales consolidadas. En ella, el Alto Tribunal analiza el caso de una construcción ejecutada sin licencia urbanística en suelo rústico, respecto de la cual la Administración no ejerció, en tiempo oportuno, su potestad para el restablecimiento de la legalidad urbanística mediante la correspondiente orden de demolición.

Ante esta situación, el Tribunal concluye que, una vez caduca dicha potestad, la edificación debe ser considerada como una realidad fáctica persistente, aunque carente de cobertura legal. A falta de una normativa específica aplicable, se recurre por analogía al régimen de fuera de ordenación, dado que tanto en las edificaciones legalmente construidas que devienen disconformes como en las construidas ilegalmente y no demolidas, concurre un mismo efecto: la imposibilidad de integrar la edificación en el planeamiento ni de eliminarla. No obstante, el Tribunal advierte que esta aplicación analógica debe realizarse con las debidas limitaciones, atendiendo a la ilicitud originaria del acto constructivo.

Desde una perspectiva de coherencia normativa y equidad, el Tribunal rechaza que una edificación ilegal desde su origen pueda quedar en mejor posición jurídica que otra inicialmente legal pero afectada por una modificación posterior del planeamiento. En palabras expresas de la sentencia, “resultaría absurdo que obras ilegales ab initio fueran de mejor condición que las hechas legalmente, aunque con posterioridad a su ejecución hayan devenido fuera de ordenación” (FJ 4.º).

En consecuencia, se justifica la sujeción de estas construcciones a un régimen restrictivo, equiparable en ciertos aspectos al de fuera de ordenación, especialmente en lo que respecta a los límites de uso y a la imposibilidad de realizar obras sustanciales, lo que sienta una base interpretativa que influirá directamente en la futura configuración normativa de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Este criterio jurisprudencial permitió abrir camino a un tratamiento jurídico específico para aquellas situaciones en las que, pese a haberse cometido una infracción urbanística, la Administración ya no podía intervenir mediante medidas para el restablecimiento de la legalidad por haber transcurrido el plazo legalmente establecido.

La doctrina sentada por el Tribunal Supremo fue posteriormente asumida y estructurada dentro del derecho urbanístico andaluz. Aunque la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), no regula expresamente la figura del asimilado a fuera de ordenación, su Disposición Adicional Primera reconoce la existencia de construcciones no legalizables pero que tampoco pueden ser objeto de demolición, por haber transcurrido el tiempo legal para adoptar medidas de restauración.

No obstante, fue el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, el que introdujo formalmente la figura del AFO en su artículo 53, dotándola de un marco normativo claro. Este precepto configuró el AFO como un régimen jurídico específico aplicable a edificaciones construidas al margen de la legalidad urbanística y respecto de las cuales ya no resulta posible ejecutar la demolición, bien por el transcurso del plazo previsto para ejercer la potestad administrativa de protección de la legalidad, bien por imposibilidad material.

El AFO no equivale a una legalización, ni supone la integración plena de la edificación en el planeamiento urbanístico. Se trata de una solución excepcional y restrictiva que permite el mantenimiento limitado de estas construcciones, bajo condiciones estrictas de seguridad, salubridad y conservación. El régimen prohíbe expresamente cualquier obra que implique aumento de volumen, mejora del valor expropiatorio o transformación sustancial del inmueble. Además, su eficacia queda supeditada a la declaración expresa del ayuntamiento y a su inscripción en el Registro de la Propiedad, lo que otorga publicidad a la situación y delimita con precisión sus efectos frente a terceros.

Tal como han señalado Jordano Fraga y otros autores, el AFO responde a una lógica de contención y no de fomento. Su finalidad es “establecer un uso restringido del inmueble”, sin convalidar la infracción, ni legitimar la situación creada por el incumplimiento del orden urbanístico. Se trata de una solución pragmática para regularizar mínimamente una realidad consolidada que escapa al control sancionador ordinario (Jordano Fraga et al., 2015, p. 1669).

En definitiva, el AFO constituye una evolución del régimen clásico de fuera de ordenación hacia una fórmula más flexible, desarrollada reglamentariamente, que responde a la necesidad de afrontar con realismo las limitaciones operativas de la disciplina urbanística, especialmente en territorios afectados por una expansión masiva de construcciones irregulares en suelo no urbanizable. No se trata de un mecanismo de recompensa, sino de una forma de reconocimiento jurídico mínimo de situaciones irreversibles, que permite preservar un cierto orden y seguridad jurídica en contextos donde la restauración plena de la legalidad ya no es viable.

### 6.1. Factores que contribuyen a la proliferación de las edificaciones fuera de ordenación en suelo rústico

La extensión de edificaciones irregulares en situación de AFO en Andalucía, particularmente en suelo rústico, no puede entenderse como una anomalía puntual o marginal del sistema, sino como un fenómeno estructural vinculado a la ocupación informal del territorio. Su proliferación obedece a una combinación de factores sociales, económicos, institucionales, territoriales y culturales que, durante décadas, han desbordado los mecanismos tradicionales de control urbanístico previstos por el ordenamiento.

Las primeras construcciones ilegales comenzaron a consolidarse en un contexto marcado por la debilidad o incluso la inexistencia de disciplina urbanística efectiva. En muchos municipios —especialmente pequeños o con recursos técnicos y humanos limitados— la normativa urbanística no se aplicaba con eficacia, lo que permitió la ejecución generalizada de edificaciones en suelo no urbanizable sin contar con licencia urbanística ni ajustarse al planeamiento. Esta omisión del deber de protección y control generó una percepción social de impunidad que acabó institucionalizándose como una práctica informalmente tolerada.

A este déficit institucional se sumó una creciente presión social por acceder a la vivienda. El elevado precio del suelo urbano, unido a la insuficiencia de políticas públicas para garantizar un parque residencial asequible, condujo a muchas familias a recurrir a la autoconstrucción sobre parcelas rústicas, a menudo procedentes de parcelaciones ilegales. Aunque ajena a la legalidad, esta vía se consolidó como una alternativa habitacional funcional, socialmente normalizada e incluso tácitamente aceptada por determinadas administraciones locales.

Además, la expectativa de una futura regularización —alentada por precedentes legislativos ambiguos, mensajes institucionales poco claros y una aplicación excesivamente flexible del régimen del AFO— actuó como incentivo adicional. En algunos casos, la interpretación laxa del AFO generó la percepción errónea de que se trataba de una etapa previa hacia la legalización, promoviendo nuevas construcciones al margen del planeamiento.

Otro factor relevante ha sido la inestabilidad normativa del planeamiento urbanístico y la complejidad del marco regulador. Muchas edificaciones que eran conformes a la legalidad en el momento de su construcción han pasado a encontrarse fuera de ordenación como consecuencia de modificaciones posteriores del planeamiento general, o por la entrada en vigor de nuevas normas sectoriales, lo que ha dejado a numerosos inmuebles en un limbo jurídico difícil de resolver por los cauces ordinarios.

A todo ello se suma un componente cultural y de desconocimiento: amplios sectores de la población —especialmente en el medio rural— carecen de formación urbanística y no son plenamente conscientes del alcance jurídico, ambiental o territorial de sus actuaciones. Persiste así una cultura territorial arraigada en la ocupación directa del suelo como recurso inmediato, ajena a los criterios técnicos y legales que estructuran el modelo de ordenación del territorio.

En esta línea, la literatura especializada ha puesto de relieve las limitaciones estructurales del modelo urbanístico andaluz. Según Valdivia (2018, pp. 11–13), la autoconstrucción en suelo no urbanizable se ha convertido en una práctica extendida y persistente como vía informal de acceso a la vivienda ante la incapacidad del planeamiento para ofrecer alternativas reales, especialmente en municipios rurales con escasa capacidad institucional.

Un punto de inflexión reciente lo marca la entrada en vigor de la LISTA, que ha reformulado el sistema de disciplina urbanística, introduciendo una redistribución competencial significativa. A diferencia del régimen anterior —que atribuía exclusivamente a los ayuntamientos la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística—, la LISTA y el RGLALISTA habilitan a la Junta de Andalucía para intervenir por vía de sustitución en supuestos de inactividad municipal.

El artículo 373 del RGLALISTA dispone que: “Cuando un municipio incurra en inactividad en el ejercicio de las acciones declarativas y ejecutivas para el ejercicio de la potestad de

restablecimiento de la legalidad [...] la Comunidad Autónoma podrá asumir por sustitución dichas competencias.”

Esta reforma competencial ha tenido efectos tangibles. Según datos publicados en 2024 por la Junta de Andalucía y recogidos en medios de comunicación, durante el primer año de aplicación de la LISTA se paralizaron 343 construcciones ilegales —frente a las 45 del año anterior— y se precintaron 644 parcelas destinadas a edificaciones en suelo rústico o especialmente protegido. Asimismo, se impusieron sanciones por un valor superior a tres millones de euros, lo que evidencia un cambio sustancial en la respuesta institucional frente a la expansión de las construcciones irregulares.

En conjunto, todos estos elementos explican por qué el AFO se ha consolidado como un instrumento jurídico recurrente para otorgar un estatuto jurídico mínimo a edificaciones que, por haber transcurrido el plazo de seis años para la adopción de medidas de restablecimiento conforme al artículo 153.1 de la LISTA, no pueden ser objeto de demolición, pero tampoco legalizadas. No se trata de un régimen habilitante ni de una fórmula de integración plena en la legalidad, sino de una figura excepcional de contención que busca evitar el colapso del sistema de disciplina urbanística, al tiempo que ofrece unas garantías mínimas de seguridad, salubridad y funcionalidad.

La figura del AFO, aunque normativamente consolidada, sigue siendo reciente en términos operativos. Su aplicación requiere una adaptación constante a las dinámicas territoriales y sociales en las que se inserta. En la medida en que se generaliza su uso, se hace necesario revisar y perfeccionar sus mecanismos procedimentales, reforzar su control técnico y clarificar sus efectos jurídicos, para garantizar su coherencia con los principios fundamentales del derecho urbanístico y evitar que derive en una vía encubierta de regularización generalizada.

En este sentido, el futuro del AFO debe enmarcarse en una estrategia integral que combine su aplicación puntual con políticas públicas de prevención, educación ciudadana, mejora del planeamiento y fortalecimiento institucional. Solo a través de una actuación coordinada y decidida en todos estos frentes será posible reducir la dependencia de figuras excepcionales y avanzar hacia un modelo de ocupación del territorio más sostenible, justo y conforme con la legalidad urbanística vigente.

## 6.2. El papel de la especulación inmobiliaria y el desarrollo no regulado

La figura del AFO, concebida originariamente como una solución jurídica excepcional para edificaciones irregulares consolidadas —es decir, aquellas respecto de las cuales ya no es posible ejercitar medidas de restablecimiento de la legalidad por haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 153.1 de la LISTA—, ha derivado en ciertos contextos en un uso instrumental que distorsiona su finalidad original. En lugar de actuar como medida de contención ante situaciones heredadas, en algunos entornos territoriales se ha interpretado y utilizado como un mecanismo de anticipación jurídica con capacidad para legitimar prácticas constructivas al margen del planeamiento.

Esta desviación se ha manifestado con particular intensidad en el ámbito del suelo rústico, históricamente más expuesto a procesos de ocupación informal debido a la debilidad estructural de los controles urbanísticos y al escaso despliegue efectivo de las políticas de disciplina. En este contexto, el régimen del AFO ha sido percibido por determinados agentes —no siempre guiados por necesidades habitacionales reales— como una vía “aceptable” de regularización diferida, facilitando procesos especulativos bajo el supuesto de que, transcurrido el plazo de seis años sin intervención administrativa, la edificación quedará consolidada jurídicamente y a salvo de la demolición.

La presión derivada del acceso limitado a vivienda asequible, sumada a un mercado urbano caracterizado por la escasez de suelo y el encarecimiento del metro cuadrado, ha propiciado que la autoconstrucción en suelo no urbanizable se haya convertido en una opción funcional, aunque jurídicamente inviable, para muchas familias. Pero más allá de este fenómeno de necesidad, cabe destacar la proliferación de construcciones con fines especulativos, promovidas por quienes han encontrado en el AFO una expectativa de tolerancia institucional que permite rentabilizar inversiones a medio plazo.

Este efecto perverso ha sido favorecido por una aplicación desigual, e incluso inoperante, de los instrumentos de disciplina urbanística. Tanto las sanciones como las órdenes de demolición han sido en muchos casos inexistentes, lentas o ineficaces, generando una sensación de impunidad y de consolidación tácita de lo ilegal. La falta de una estrategia pública clara, coherente y dotada de medios suficientes en materia de prevención, inspección y restitución de la legalidad ha facilitado que el AFO, lejos de mantenerse como una solución

excepcional y finalista, sea percibido como una vía alternativa de normalización de situaciones ilegales.

Uno de los fenómenos más representativos de esta dinámica lo constituyen las parcelaciones ilegales. Estas fracciones de suelo, generalmente carentes de servicios urbanísticos y ejecutadas al margen del planeamiento, son comercializadas con la promesa implícita de que las construcciones que se levanten sobre ellas podrán acogerse en el futuro al régimen de AFO. Aunque esta posibilidad no está avalada legalmente, ha circulado ampliamente como mensaje informal, generando una falsa sensación de seguridad jurídica que alimenta un mercado paralelo de suelo y vivienda, al margen del sistema de ordenación territorial.

Como advierten Jordano Fraga et al. (2020, p. 26), la expansión descontrolada de esta percepción puede generar un "efecto llamada" que desvirtúe por completo la función del AFO. En lugar de actuar como un mecanismo de cierre excepcional para situaciones irreversibles desde el punto de vista jurídico, el AFO pasaría a ser entendido como una suerte de legalización diferida, minando así la función disuasoria del derecho urbanístico y comprometiendo la credibilidad institucional.

En este sentido, se constata cómo la figura del AFO ha sido utilizada de forma oportunista en determinados contextos para dar cobertura a intereses puramente especulativos, desvinculados de cualquier finalidad de interés general o necesidad residencial real. Este fenómeno ha sido particularmente visible en Andalucía, donde amplias zonas de suelo rústico han sido objeto de procesos irregulares de ocupación, generando un mercado informal que revaloriza estas parcelas no por su adecuación al planeamiento, sino por la expectativa — frecuentemente alentada por precedentes institucionales ambiguos— de que, con el tiempo, serán toleradas o incluso reconocidas.

Organizaciones como Ecologistas en Acción y la Asociación de Defensa del Territorio de Almería (ADTA) han advertido en diversos informes de que esta expectativa ha consolidado un sistema paralelo de producción de vivienda basado en la especulación, la debilidad del control público y la erosión del principio de legalidad urbanística (Ecologistas en Acción, 2023; ADTA, 2023). Se trata, en definitiva, de un modelo que subvierte el sentido del planeamiento, desplazando su función organizadora por una lógica estrictamente económica e individualista.

Frente a esta situación, preservar el carácter restrictivo y excepcional del AFO exige reforzar su diseño normativo, pero también implementar políticas públicas activas en materia de prevención, inspección y sanción. Resulta imprescindible que la figura del AFO no se convierta en un incentivo para nuevas actuaciones irregulares, sino que mantenga su naturaleza de solución jurídica residual, aplicable solo cuando concurren todas las condiciones legales previstas en la LISTA y el RGLALISTA.

Solo mediante una acción institucional decidida, que combine la actuación coordinada entre administraciones, la provisión de alternativas habitacionales, el endurecimiento del régimen sancionador y una estrategia clara de comunicación pública sobre los límites del AFO, será posible evitar su instrumentalización como herramienta de blanqueo urbanístico. En caso contrario, el ordenamiento quedará seriamente debilitado, y con él, la capacidad del sistema urbanístico para asegurar un modelo de ocupación del territorio racional, sostenible y conforme al interés general.

## 7. El régimen de asimilado a fuera de ordenación y la tensión entre desarrollo urbanístico irregular y protección del suelo rústico en Andalucía

Andalucía ha experimentado en las últimas décadas un intenso proceso de expansión urbana dispersa en suelo rústico, marcado por la proliferación de construcciones irregulares al margen del planeamiento, muchas de las cuales acaban consolidándose con el paso del tiempo al no ser posible ejercer medidas de restablecimiento de la legalidad, al haber transcurrido el plazo legal del que dispone la administración para su ejercicio sin que se haya actuado. Este tipo de desarrollos son un claro ejemplo de lo que algunos expertos califican como un "tsunami urbanístico" (García-Bellido, 2005, citado en López-Casado y Mulero, 2021, p. 172), ya que implican un modelo territorial fragmentado y no integrado en una ordenación racional del territorio.

La proliferación de edificaciones ilegales en suelo rústico no solo constituye una infracción del ordenamiento urbanístico, sino que ha propiciado una ocupación del territorio desordenada, ajena a cualquier planificación racional. Muchas de estas construcciones se han levantado

sobre parcelas fraccionadas sin control administrativo, configurando asentamientos dispersos y de difícil integración en una estructura territorial coherente.

En 2016 se estimaba que en Andalucía existían unas 300.000 edificaciones en situación irregular, lo que confirma que no se trata de una realidad marginal, sino de un fenómeno de gran escala que ha adquirido carácter estructural dentro del modelo urbanístico andaluz (Benot, 2016; López-Casado y Mulero, 2021, p. 173).

El desarrollo de viviendas, instalaciones recreativas u otras edificaciones en terrenos destinados a funciones agrarias o ecológicas supone una alteración sustancial del uso previsto para estos espacios. En lugar de conservar sus valores ambientales o productivos, estos suelos pasan a albergar usos urbanos no previstos, con impactos difícilmente compatibles con el entorno natural.

Aunque muchas de estas construcciones son posteriormente reconocidas en situación de AFO, lo que permite su mantenimiento dentro de ciertos límites legales, esta declaración no garantiza una gestión ambiental adecuada ni favorece su integración en un modelo territorial coherente y sostenible.

Desde una perspectiva ecológica, el AFO puede perpetuar dinámicas lesivas para el entorno, como la fragmentación del paisaje, la presión sobre recursos hídricos o el uso impropio de suelos agrícolas o forestales. En el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, consta que, en el año 2009 se estimaban alrededor de 500.000 edificaciones sobre suelo no urbanizable, de las que unas 300.000 estarían en situación irregular, y aproximadamente una cuarta parte habrían accedido al régimen de AFO<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En la Exposición de motivos del citada norma se establece: “De los datos obtenidos para la elaboración del «Análisis- diagnóstico de la ocupación edificatoria en el suelo no urbanizable de Andalucía», en mayo de 2009 por la Consejería con competencias en materia de urbanismo, y de análisis aproximativos del territorio andaluz en desarrollo de los distintos Planes Generales de Inspección, plasmados en información georeferenciada de la actividad inspectora durante el período 2009 -2019, se puede concluir que de un total de unas 500.000 edificaciones existentes en suelo no urbanizable en Andalucía, alrededor de 300.000 edificaciones son irregulares, de las cuales tan sólo han sido declaradas en asimilado a fuera de ordenación y por consiguiente han

Estas edificaciones, aun cuando se reconoce su situación mediante el AFO, no siempre reúnen las condiciones técnicas, sanitarias o ambientales exigidas por la ordenación urbanística, lo que dificulta la gestión eficiente del territorio y compromete la conservación de sus valores ecológicos. La implantación de infraestructuras, el consumo de recursos, la fragmentación del paisaje o la contaminación son algunos de los efectos que se asocian habitualmente a estos desarrollos irregulares. La situación se agrava cuando estas edificaciones se convierten en residencias habituales, ya que generan demandas de servicios básicos —agua, saneamiento, residuos— sin contar con redes adecuadas, derivando en soluciones precarias o sobrecarga de infraestructuras existentes.

Los procedimientos para reconocer edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación no están obligados a incorporar una evaluación ambiental estratégica ni a prever una planificación específica de las infraestructuras necesarias. Esto se debe a que el reconocimiento AFO no se tramita como un instrumento de planeamiento, sino como un procedimiento administrativo individualizado que tiene como único fin reconocer la imposibilidad de restablecer la legalidad urbanística por el transcurso del plazo legal. Al no tratarse de una figura orientada a ordenar el territorio ni a modificar usos del suelo, no exige el mismo nivel de evaluación o planificación que otros mecanismos urbanísticos.

Esto implica que la regularización se limita al ámbito jurídico-urbanístico, sin considerar de forma integral los efectos ambientales o la capacidad real del entorno para asumir los servicios requeridos por estas edificaciones. En consecuencia, pueden mantenerse situaciones de elevada fragilidad ecológica, sobre todo en áreas rurales mal dotadas o ambientalmente sensibles. Tal como advierten López-Casado y Mulero (2021, p. 178), se han producido casos en los que la incorporación de viviendas irregulares a este régimen ha derivado en una mayor presión sobre acuíferos, suelos agrícolas o ecosistemas locales, comprometiendo la sostenibilidad del entorno.

---

podido acceder a los suministros básicos en condiciones mínimas de seguridad y salubridad, un 26% de dichas viviendas. Cuestiones de salubridad, con la creciente contaminación de los acuíferos, de seguridad o de enganches ilegales de energía, entre otros, son los que están marcando el devenir de estos ámbitos en los que la ingente aglomeración y el crecimiento de edificaciones parecen no tener límite alguno”.

El régimen de asimilado a fuera de ordenación AFO surge como respuesta a la inacción de la administración y a la necesidad de dar cobertura jurídica a edificaciones irregulares que, con el paso del tiempo, han quedado consolidadas. No debe entenderse como una figura negativa, sino como un instrumento legal necesario para gestionar situaciones urbanísticas complejas y evitar soluciones drásticas, como la demolición de construcciones que forman parte ya del paisaje territorial y social.

No obstante, su aplicación práctica está evidenciando importante deficiencia, especialmente en lo relativo a la sostenibilidad ambiental. Por ello, esta figura debe evolucionar hacia una herramienta eficaz de gestión territorial al servicio de un urbanismo más sostenible. Para lograrlo, es imprescindible que el AFO se complemente con evaluaciones ambientales, previsiones de infraestructuras básicas y medidas que permitan equilibrar el reconocimiento de lo ya construido con la necesidad de proteger y ordenar adecuadamente el territorio.

## 8. Propuestas para una evolución sostenible del régimen del AFO en suelo rústico

El régimen del AFO constituye una figura relativamente reciente en el ordenamiento urbanístico andaluz, concebida como un mecanismo excepcional, de carácter finalista y reactivo, para afrontar situaciones consolidadas por el transcurso del plazo del que dispone la Administración para ejercer su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística. Tal como se recoge en la LISTA y en el RGLALISTA, el AFO no legaliza edificaciones irregulares, sino que permite, bajo condiciones estrictas, su mantenimiento limitado en el tiempo, garantizando al menos unas condiciones mínimas de seguridad, salubridad y habitabilidad.

No es el AFO lo que favorece la consolidación de las edificaciones irregulares, sino la inacción administrativa, la falta de control preventivo, la escasa aplicación de medidas sancionadoras y de restablecimiento de la legalidad urbanística, y el bloqueo institucional. Uno de los factores determinantes de esta situación es la debilidad estructural de muchos municipios, que carecen de medios técnicos y humanos suficientes para ejercer con eficacia sus competencias urbanísticas. A ello se suma, con frecuencia, una falta de voluntad política derivada de la proximidad social entre los cargos electos y la población local, lo que desemboca en una inactividad crónica frente a la infracción urbanística.

Para que la figura del AFO mantenga su carácter excepcional y no derive en una vía estructural de regularización encubierta, es imprescindible intervenir sobre las causas que originan la proliferación de edificaciones irregulares. Esto requiere actuar en las fases iniciales del proceso edificatorio, reforzando las capacidades de control urbanístico preventivo. En particular, resulta fundamental reforzar la detección temprana de actuaciones ilegales, dotar a las administraciones locales de medios técnicos y humanos suficientes, y aplicar de forma rigurosa y sostenida los instrumentos de disciplina urbanística.

Solo a través de este enfoque proactivo será posible impedir que las construcciones ilegales se consoliden por la mera inactividad administrativa y el transcurso del tiempo. Solo de este modo, se puede reforzar la eficacia del control urbanístico y garantizar la adopción de medidas correctoras adecuadas, evitando que el AFO se convierta en un recurso ordinario para legitimar situaciones contrarias al ordenamiento jurídico.

En este contexto, el artículo 373 del RGLALISTA introduce una previsión relevante: permite a la Junta de Andalucía actuar por sustitución en los casos de inactividad municipal en el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad. Esta habilitación, inédita en el régimen anterior, constituye un avance potencialmente transformador, al permitir que la Comunidad Autónoma intervenga directamente cuando los municipios no actúen, reforzando así la eficacia del sistema y disuadiendo prácticas irregulares.

No obstante, incluso con una mejora sustancial de los mecanismos de prevención y control urbanístico, resulta inviable una actuación anticipada en la totalidad de los supuestos. La complejidad del fenómeno de las edificaciones irregulares, unida a las limitaciones estructurales y de medios que afectan a muchas administraciones locales, hace que la detección y sanción de todas las actuaciones ilegales no siempre sea posible ni eficaz. En este contexto, la figura del AFO sigue siendo necesaria como instrumento excepcional para dar respuesta a situaciones consolidadas por el transcurso del tiempo y la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Sin embargo, la experiencia acumulada en la aplicación del régimen del AFO evidencia la necesidad de avanzar hacia un modelo más coherente con los principios de sostenibilidad ambiental, protección del paisaje y respeto al interés general. Aunque el AFO cumple una

función útil al evitar el deterioro de edificaciones irregulares que no pueden ser demolidas, su actual configuración normativa presenta importantes carencias.

En particular, el reconocimiento AFO no exige condiciones formales de adecuación ambiental ni integración paisajística, más allá de la verificación de la inexistencia de riesgos y del cumplimiento de requisitos técnicos básicos. Esta ausencia de exigencias específicas representa una oportunidad de mejora normativa.

Reconociendo su valor como mecanismo de cierre ante una realidad consolidada y de difícil resolución, resulta oportuno reformular el régimen del AFO desde una perspectiva más exigente y comprometida con el medio ambiente. Su aplicación debería supeditarse al cumplimiento de criterios básicos de compatibilidad ambiental, territorial y paisajística, especialmente en ámbitos de suelo rústico, donde concurren con frecuencia valores ecológicos, productivos o paisajísticos que requieren una especial protección. Esta reformulación contribuiría a preservar el carácter excepcional del AFO, evitando su utilización como instrumento encubierto de regularización generalizada, al tiempo que reforzaría su legitimidad.

En esta línea, se proponen a continuación una serie de criterios orientativos de mejora, cuya finalidad no es imponer cargas desproporcionadas a los titulares, sino encauzar la permanencia de estas edificaciones hacia estándares mínimos de responsabilidad ambiental. Tales criterios se inspiran en el principio de desarrollo sostenible y en la necesidad de garantizar una ordenación territorial más coherente con el interés general:

### **Evaluación ambiental simplificada**

Una posible mejora del régimen del AFO sería exigir, de forma obligatoria, una evaluación ambiental simplificada antes de reconocer este tipo de situaciones. Esta evaluación serviría para analizar si la edificación puede mantenerse sin causar daños importantes al medio ambiente, a los recursos naturales o al paisaje del entorno.

El objetivo sería comprobar si su presencia produce impactos negativos sobre ecosistemas, suelos agrícolas, aguas o la imagen del territorio. En caso de que se detecten efectos perjudiciales, la declaración del AFO debería condicionarse a que el propietario adopte medidas correctoras para reducir o compensar esos impactos.

### **Integración paisajística obligatoria**

Uno de los efectos más visibles y duraderos del urbanismo irregular es la alteración del paisaje, especialmente en zonas rurales o con alto valor paisajístico. Muchas edificaciones acogidas al régimen del AFO presentan formas, materiales o colores que no se integran con su entorno, generando un impacto visual negativo y contribuyendo a la degradación del territorio. Por ello, una evolución más sostenible del régimen AFO debe incorporar criterios claros de integración paisajística. Para ello, se propone un enfoque gradual:

1. Evaluación del impacto visual: Como paso previo al reconocimiento del AFO, debería exigirse una evaluación del impacto visual de la edificación sobre su entorno, especialmente en suelos de alto valor paisajístico o cultural. Esta evaluación permitiría identificar si existen afecciones significativas, valorar su gravedad y determinar si es posible mitigarlas.
2. Proyecto básico de adecuación paisajística: En aquellos casos en los que la evaluación detecte un impacto visual significativo, la declaración de AFO debería condicionarse a la presentación de un proyecto básico de adecuación paisajística. Este documento establecería las medidas necesarias para mejorar la integración de la edificación con el entorno, tales como:
  - Uso de cubiertas vegetales o acabados en tonos tierra y mate.
  - Paleta cromática adaptada al paisaje local.
  - Volúmenes, formas y proporciones coherentes con la arquitectura tradicional.

Este enfoque permite actuar con proporcionalidad, evitando imponer exigencias innecesarias en casos donde el impacto visual sea bajo, y asegurando una intervención eficaz en aquellos supuestos en que la edificación altere de forma notable el paisaje. Así, el régimen del AFO no solo se mantendría como instrumento excepcional para regular situaciones consolidadas, sino que también contribuiría activamente a mejorar la calidad visual y ambiental del territorio.

### **Utilización de materiales sostenibles y adecuación constructiva:**

En el contexto del régimen del AFO, las obras que pueden autorizarse —ya sea para garantizar condiciones mínimas de seguridad, salubridad o para cumplir con las exigencias establecidas

en la resolución administrativa— suponen una oportunidad para aplicar criterios de sostenibilidad también en el plano constructivo.

Por ello, sería interesante fomentar activamente el uso de técnicas de bioconstrucción y materiales de bajo impacto ambiental en cualquier intervención permitida en edificaciones acogidas al AFO. Esta orientación no solo responde a los principios de sostenibilidad y eficiencia, sino que también contribuye a mejorar la integración paisajística de estas construcciones.

El uso de estos materiales favorece una menor huella de carbono en el ciclo completo de la edificación, aporta mejor comportamiento térmico y eficiencia energética pasiva, y permite recuperar saberes constructivos tradicionales coherentes con la identidad del paisaje andaluz.

### **Eficiencia energética y gestión sostenible de recursos**

Las intervenciones autorizables en edificaciones acogidas al régimen de AFO —ya sea para garantizar condiciones mínimas de seguridad y salubridad o para atender requerimientos administrativos— representan una oportunidad para introducir mejoras sostenibles en el ámbito constructivo.

Aprovechar estas actuaciones para aplicar criterios ambientales no solo es coherente con una ordenación territorial más responsable, sino que refuerza la utilidad del propio régimen AFO como instrumento excepcional, orientado a la mejora progresiva del entorno edificado.

En este sentido, sería recomendable fomentar el uso de técnicas de bioconstrucción y materiales de bajo impacto ambiental en las obras permitidas. Estas soluciones reducen la huella ecológica, mejoran el comportamiento térmico de los edificios y permiten recuperar técnicas tradicionales más acordes con el paisaje andaluz, especialmente en entornos rurales o de alto valor ambiental.

Asimismo, podrían incorporarse de forma progresiva medidas de eficiencia energética y gestión del agua. Por ejemplo:

- La instalación de sistemas de autoconsumo como paneles solares, siempre que su impacto visual sea compatible con el entorno.
- La implantación de sistemas sencillos para recoger y reutilizar aguas pluviales o aguas grises con fines no potables.

Estas medidas no deberían percibirse como una carga adicional, sino como una vía para reorientar edificaciones irregulares hacia un modelo más respetuoso con el entorno y alineado con los principios del desarrollo sostenible y los compromisos ambientales asumidos por España.

## 9. Conclusiones

Como conclusión general, el fenómeno de las edificaciones irregulares en Andalucía, particularmente en suelo rústico, constituye uno de los desafíos más persistentes, complejos y estructurales del urbanismo contemporáneo en la comunidad. No se trata de una problemática puntual ni coyuntural, sino de una manifestación prolongada y generalizada de ocupación informal del territorio, que pone en cuestión la capacidad del planeamiento para articular modelos de crecimiento ordenado, respetuoso con el entorno y ajustado a los principios de legalidad y sostenibilidad.

Estas prácticas, que en muchos casos han derivado en asentamientos dispersos ajenos al modelo territorial planificado, comprometen directamente la funcionalidad del medio rural, la protección de los valores ecológicos, paisajísticos y agrícolas del suelo rústico, así como la credibilidad institucional del urbanismo como herramienta de ordenación y gestión del espacio.

En este contexto, la figura del AFO ha adquirido un papel central como respuesta jurídica a aquellas edificaciones irregulares que han quedado consolidadas por el transcurso del tiempo y la caducidad del plazo legal para que la Administración ejercite su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Desde su primera formulación en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, hasta su regulación actual en la LISTA y el RGLALISTA, el AFO ha evolucionado como un mecanismo excepcional que, sin convalidar la ilegalidad, ofrece un marco jurídico mínimo de seguridad, salubridad y habitabilidad para construcciones ejecutadas sin título habilitante. No obstante, esta funcionalidad, por necesaria que resulte, no debe ocultar las disfunciones que derivan de su uso inadecuado o descontextualizado, especialmente si se desvirtúa su carácter restrictivo y finalista.

Además, en particular, tras el análisis de la materia se han alcanzado las siguientes conclusiones particulares específicas:

Primera. El régimen del AFO presenta importantes limitaciones en su configuración actual. Entre las más relevantes se encuentran la ausencia de exigencias ambientales formales, la falta de criterios obligatorios de integración paisajística y la posibilidad real de que esta figura pierda su excepcionalidad y se normalice como una vía ordinaria para gestionar situaciones de irregularidad, debilitando con ello la función disuasoria del ordenamiento urbanístico.

Segunda. Una de las causas fundamentales del uso extensivo del AFO no radica en el instrumento en sí, sino en el contexto institucional en el que se aplica. La inacción reiterada de muchas administraciones locales, derivada tanto de la escasez de medios técnicos y humanos como de la falta de voluntad política o de proximidad con los afectados, ha favorecido la proliferación de asentamientos informales que, una vez consolidados, son canalizados a través del AFO.

En este sentido, el artículo 373 del RGLALISTA representa un avance al facultar a la Junta de Andalucía para actuar por sustitución en los casos de inactividad municipal, aunque este mecanismo debe aplicarse con mayor firmeza y de forma más sistemática para revertir la sensación de impunidad estructural.

Tercera. Si bien el AFO ha permitido dotar de cierta seguridad jurídica a muchas familias residentes en edificaciones irregulares, su aplicación masiva sin condiciones ambientales o de integración ha generado una consolidación indirecta de modelos territoriales desordenados. La normativa actual no exige de forma expresa ni una evaluación ambiental simplificada ni la justificación de la compatibilidad paisajística, lo que representa una oportunidad de mejora normativa para orientar esta figura hacia una lógica más coherente con la sostenibilidad territorial.

Cuarta. El régimen del AFO debe ser reformulado y reforzado en su carácter excepcional, y condicionado a criterios estrictos de compatibilidad técnica, ambiental y paisajística, particularmente en aquellas zonas donde la presión sobre el territorio es elevada o el valor ecológico del suelo resulta especialmente sensible. No basta con constatar el transcurso del plazo legal o la habitabilidad mínima de la edificación; deben introducirse condiciones

materiales y sustantivas que aseguren que su reconocimiento no acabe contribuyendo a la degradación del entorno ni al desdibujamiento del modelo territorial planificado.

Quinta. Las propuestas desarrolladas en este trabajo, como la exigencia de una evaluación ambiental simplificada, la incorporación obligatoria de medidas de integración paisajística, el uso de materiales sostenibles y la implantación de sistemas de eficiencia energética y gestión de recursos hídricos, deben dejar de ser meras recomendaciones para convertirse en elementos centrales del procedimiento de reconocimiento de la situación de AFO. Estas exigencias no deben entenderse como trabas administrativas, sino como requisitos mínimos para encauzar la permanencia de las edificaciones hacia estándares compatibles con el interés general.

Sexta. El AFO debe integrarse dentro de una estrategia territorial más amplia que combine prevención, inspección eficaz, restauración ambiental y concienciación ciudadana. No puede convertirse en una vía estructural para gestionar la ineficacia del control urbanístico, ni mucho menos sustituir las políticas de planificación o las actuaciones de disciplina preventiva. Un enfoque sistémico y coordinado es indispensable para evitar que esta figura acabe supliendo las funciones propias del planeamiento o del control administrativo ordinario.

Séptima. El AFO pone de relieve una tensión estructural entre la necesidad de ofrecer respuestas jurídicas realistas a situaciones consolidadas y la obligación de preservar la coherencia del sistema urbanístico. Este equilibrio requiere una clara delimitación de los efectos jurídicos del reconocimiento de la situación de AFO, evitando que esta figura genere expectativas de legalización futura o de incremento del valor patrimonial de construcciones que, en origen, nacieron al margen de la legalidad. Para ello, deben reforzarse los mecanismos de fiscalización y clarificarse sus límites en la normativa vigente.

Octava. Finalmente, el régimen del AFO constituye un ejemplo paradigmático de cómo el Derecho urbanístico puede —y debe— adaptarse a contextos sociales complejos sin renunciar a sus principios fundamentales. Su permanencia en el ordenamiento jurídico resulta justificada, pero su eficacia futura exige una revisión crítica, ambiciosa y comprometida con los valores de legalidad, sostenibilidad y equidad. Solo desde esta perspectiva será posible consolidar un modelo territorial más justo, ordenado y respetuoso con el entorno, así como

restaurar la confianza de la ciudadanía en la planificación como instrumento al servicio del interés general y de la justicia espacial.

En definitiva, el régimen del AFO ha venido a representar una solución normativa pragmática frente a una realidad territorial consolidada por la inacción administrativa y la ausencia prolongada de control urbanístico efectivo, particularmente en el medio rural andaluz. Su introducción ha permitido otorgar un marco jurídico mínimo a miles de edificaciones irregulares, garantizando en ellas condiciones básicas de salubridad, seguridad y habitabilidad. No obstante, su aplicación masiva, desvinculada en muchos casos de exigencias ambientales, paisajísticas o de sostenibilidad, ha generado efectos colaterales que requieren una revisión crítica y urgente.

Lejos de ser una figura de integración o legalización, el AFO debe mantenerse como un instrumento excepcional y de cierre, cuyo uso esté estrictamente condicionado por la compatibilidad con los principios rectores de la ordenación del territorio. Solo así podrá evitarse que se convierta en una vía ordinaria de gestión de la irregularidad, perpetuando un modelo de ocupación desordenada y socialmente desigual.

El futuro del AFO exige, por tanto, una reformulación coherente con el marco normativo de sostenibilidad ambiental, equilibrio territorial y justicia social. Esto implica integrar evaluaciones simplificadas de impacto ambiental, exigir proyectos de adecuación paisajística en suelos sensibles, promover soluciones constructivas responsables, y vincular su reconocimiento a compromisos concretos de eficiencia energética y gestión de recursos.

Todo ello, sin olvidar que su eficacia como herramienta de contención solo será posible si se acompaña de una estrategia pública más ambiciosa: basada en la prevención, la restauración, la disciplina y la educación territorial.

En suma, el AFO ha permitido gestionar el pasado, pero no puede proyectarse como un modelo de futuro. La defensa del interés general y la reconstrucción de la credibilidad del urbanismo pasan, necesariamente, por reforzar el carácter restrictivo y responsable de esta figura, de modo que la planificación urbanística vuelva a ser un instrumento de justicia territorial, sostenibilidad y equidad en el uso del suelo.

## Referencias bibliográficas

### Bibliografía básica

- García Macho, R. y Blasco Díaz, J. L. (2006). *La disciplina urbanística. Documentación Administrativa*, (293), 289–296. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Fernández Estevan, E. (2022). *El régimen de los asimilados a fuera de ordenación. La Buhaira. Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiental*, (30), 45–58.
- López Pérez, F. (2015). Una visión crítica del régimen de fuera de ordenación. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 49(295), 359–377.
- Gamero Ruiz, F. (2015). El asimilado a fuera de ordenación (AFO): fundamento y límites de su aplicación. 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. 407–414). Madrid: Tecnos.
- Fernández Martínez, A. (2020). La evolución del régimen de fuera de ordenación y los peligros del AFO como regularización encubierta. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 54(319), 363–375.
- Corrales Romero, F. (2020). Recorrido normativo de la situación de AFO y reforma instaurada por el Decreto-ley 3/2019, de edificaciones irregulares en Andalucía. *LinkedIn* [en línea]. Disponible en: <https://www.linkedin.com/pulse/recorrido-normativo-de-la-situaci%C3%B3n-afo-y-reforma-por-francisco/> [consulta: 16 de junio de 2025].
- Cortés Moreno, Á. (2011). El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación. La declaración en situación de asimilación a la de fuera de ordenación en el derecho urbanístico andaluz. *La Ley Práctica Urbanística*, (109), 12–20.
- Jordano Fraga, J. (Dir.), Serrano Gómez, Á. y López Ramón, F. (2020). Las edificaciones en situación de fuera de ordenación y asimiladas a dicho régimen jurídico. En *Derecho urbanístico: estudios en homenaje al profesor Tomás Ramón Fernández* (pp. 1631–1674). Madrid: lustel.

- Jordano Fraga, J. (Dir.) et al. (2015). *El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*. Madrid: Tecnos.
- Fernández-Esteban, E. (2021). *Edificaciones irregulares y situación de fuera de ordenación. La Buhaira: Tribuna*, (1), 1–7. Málaga: Colegio de Registradores de España. Disponible en:  
  
<https://www.registradoresdemalaga.org/wp-content/uploads/2021/06/tribuna-1-edificaciones-irregulares-y-situacion-de-fuera-de-ordenacion.pdf> [consulta: 16 de junio de 2025].
- Valdivia Alarcón, S. M. (2018). Errática. Nuevas manifestaciones de políticas urbanísticas en Andalucía. *Revista de Urbanismo y Edificación*, (43), 11–13.
- Junta de Andalucía. (2024). Rocío Díaz: “Se han paralizado 343 viviendas ilegales gracias a la nueva Ley del Suelo”. *Junta de Andalucía* [en línea]. Disponible en:  
<https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/infraestructuras/197121> [consulta: 16 de junio de 2025].
- El Diario. (2024). La ley andaluza del suelo dispara un 600% la paralización de viviendas ilegales y suma tres millones en multas. *eldiario.es* [en línea]. Disponible en:  
[https://www.eldiario.es/andalucia/ley-andaluza-suelo-dispara-600-paralizacion-viviendas-ilegales-suma-tres-millones-euros-multas\\_1\\_9751283.html](https://www.eldiario.es/andalucia/ley-andaluza-suelo-dispara-600-paralizacion-viviendas-ilegales-suma-tres-millones-euros-multas_1_9751283.html) [consulta: 16 de junio de 2025].
- El Mundo. (2024). La Junta actúa contra el caos de las viviendas ilegales: 343 construcciones paralizadas en un año. *elmundo.es* [en línea]. Disponible en:  
<https://www.elmundo.es/andalucia/2024/08/23/66c4e171e85ece87158b459d.html> [consulta: 16 de junio de 2025].
- Ecologistas en Acción. (2023). *Blindar el suelo rústico andaluz contra la especulación*. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/148013/blindar-el-suelo-rustico-andaluz-contra-la-especulacion/> [consulta: 16 de junio de 2025].

- Asociación de Defensa del Territorio de Almería (ADTA). (2023). *Blindar el suelo rústico andaluz contra la especulación*. Disponible en: <https://adta.es/blindar-el-suelo-rustico-andaluz-contra-la-especulacion/> [consulta: 16 de junio de 2025].
- Benot, S. (2016). La nueva ley urbanística sólo regularizará 25.000 de las 300.000 viviendas ilegales que hay en Andalucía. *ABC de Sevilla* [en línea]. Disponible en: [https://www.abc.es/espana/andalucia/sevi-nueva-urbanistica-solo-regulara-25000-300000-viviendas-ilegales-andalucia-201607182346\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/andalucia/sevi-nueva-urbanistica-solo-regulara-25000-300000-viviendas-ilegales-andalucia-201607182346_noticia.html) [consulta: 18 de junio de 2025].
- García-Bellido, J. (2005). Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio. *Ciudad y Territorio*, (144), 273–288.
- López-Casado, D. y Mulero, A. (2021). El fenómeno de las parcelaciones urbanísticas ilegales en Andalucía. *Cuadernos Geográficos*, 60(2), 171–191. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i2.19256>

### Legislación citada

- Junta de Andalucía. (2021). Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA). *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, (236), 1–160.
- Junta de Andalucía. (2022). Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021. *BOJA*, (233), 1–400.
- Junta de Andalucía. (2002). Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. *BOJA*, (154).
- Junta de Andalucía. (2010). Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía. *BOJA*, (61).
- Junta de Andalucía. (2019). Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. *BOJA*, (186), 1–29.

### Jurisprudencia referenciada

- Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 1470/2022, de 10 de noviembre. Recurso de casación 110/2022. ECLI:ES:TS:2022:4476
- Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 61/2024, de 17 de enero. Recurso de casación 3642/2022. ECLI:ES:TS:2024:46
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia núm. 1573/1987, de 5 de diciembre. ECLI:ES:TS:1987:7800

### Listado de abreviaturas

- **AFO** – Asimilado a Fuera de Ordenación
- **FO** – Fuera de Ordenación
- **LISTA** – Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía
- **PGOU** – Plan General de Ordenación Urbanística
- **RGLALISTA** – Reglamento General de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (Decreto 550/2022, de 29 de noviembre)
- **STS** – Sentencia del Tribunal Supremo