

INSTRUCCIÓN 1/2025 SOBRE LA IMPLANTACIÓN EN SUELO RÚSTICO DE ACTUACIONES VINCULADAS A LAS ENERGÍAS RENOVABLES.

Esta Instrucción se dicta en el marco de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) y de su Reglamento General (RG), aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre -con las modificaciones que sobre ambas disposiciones han sido aprobadas mediante el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre y el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero- y conforme a las competencias que tiene atribuidas la Dirección General en el Decreto 160/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

1. Introducción

La LISTA asume que uno de los grandes retos de la sociedad actual contra el cambio climático es el impulso de la transición energética mediante el fomento de las energías renovables y establece como principios generales de la actividad territorial y urbanística que las actuaciones debe ser compatibles con una gestión sostenible e integral de los recursos naturales y basarse en criterios de eficiencia energética, propiciando el desarrollo de las energías renovables y la valorización de los residuos.

En los últimos años, la implantación en suelo rústico de infraestructuras de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, fundamentalmente a partir de la energía solar y la eólica, ha experimentado un crecimiento exponencial. A ello se ha sumado el desarrollo más reciente de industrias de producción de combustibles que pueden calificarse como “renovables” o “verdes”, como la biomasa, el biogás o el hidrógeno verde. Lo anterior ha motivado que se formulen diversas consultas en la Dirección General sobre el carácter urbanístico de estas actuaciones -ordinario o extraordinario- lo que determina el procedimiento necesario para su implantación en suelo rústico.

Relacionado con lo anterior, debe tenerse en cuenta la interpretación de conformidad con el estatuto básico de la propiedad del suelo que realiza el Tribunal Constitucional en la STC 25/2024, de 13 de febrero, sobre el carácter ordinario que otorga la legislación urbanística andaluza a los usos mineros y a los vinculados a las energías renovables cuando se desarrollan en suelo rústico.

Otro de los asuntos que merece un análisis es el momento en el que ha de emitirse el informe de incidencia territorial cuando son necesarias varias autorizaciones para la implantación de este tipo de instalaciones: la autorización sectorial correspondiente por parte de órgano competente en materia de industria o energía, la autorización ambiental, el proyecto de actuación -si es necesario- y la licencia de obras municipal.

Visto lo anterior, resulta oportuno dictar la presente instrucción con el objeto de establecer criterios de interpretación sobre:

1. El carácter, ordinario o extraordinario, de las diferentes actuaciones vinculadas a las energías renovables, conforme a lo establecido en la LISTA, en la Ley 2/2007, de 27 de marzo y en la STC 25/2024, de 13 de febrero.
2. La compatibilidad de los usos en el régimen del suelo rústico de la LISTA, tras la STC 25/2024
3. El Informe de incidencia territorial en los procedimientos de autorización de proyectos de energías renovables.



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/10	



2. Consideraciones generales sobre los usos y actuaciones en suelo rústico

La LISTA regula el régimen del suelo rústico estableciendo que las actuaciones, consistentes en actos de segregación, edificación, construcción, obras, instalaciones, infraestructuras, así como los usos del suelo, pueden tener el carácter de ordinarios o extraordinarios.

Usos y actuaciones ordinarias. Conforme al artículo 21.1 de la LISTA y 27 del RG se consideran usos y actuaciones ordinarias:

- Los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica.
- Los usos vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables¹, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, las actividades mineras, las infraestructuras del ciclo del agua, de la energía y de las telecomunicaciones y, en general, la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.
- Son actuaciones ordinarias: Las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico y la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de carácter permanente, no previstos en los instrumentos de planeamiento, que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.

Se considera que un uso está vinculado a la utilización racional de los recursos naturales cuando necesariamente requiere de su implantación en suelo rústico para un aprovechamiento normal de los recursos disponibles en la explotación. Por otra parte, se entiende que se produce la transformación de la naturaleza rústica del suelo cuando, como consecuencia de su implantación, se produce la pérdida irreversible de su capacidad vegetativa, de manera que esta no puede restaurarse al finalizar la actividad que se desarrolla. Por último, las actuaciones ordinarias deberán ser proporcionadas al uso que justifica su implantación y mantener, en lo esencial, las condiciones propias del suelo rústico (art 28.5 RG).

Usos extraordinarios. Conforme al artículo 22.2 de la LISTA y 30 del RG son usos y actuaciones extraordinarias:

- Los usos dotacionales, industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deba implantarse en el suelo rústico, que se declaren de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural, o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano.

Entre las circunstancias que motivan la declaración de interés público de una actuación se encuentran: (I) que se considere de carácter estratégico para el desarrollo económico y social del municipio o que genere efectos positivos y duraderos sobre la economía y empleo local y (II) que contribuya a diversificar la economía local de una forma sostenible basada en la economía verde y circular o a evitar el desdoblamiento de las zonas rurales.

¹ Tal y como se recoge más adelante, los usos mineros, los usos vinculados a las energías renovables y las actividades mineras se consideran usos ordinarios en suelo rústico común, y tendrán la consideración de usos extraordinarios en el resto de categorías del suelo rústico, de acuerdo con la STC 25/2024, de 13 de febrero.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/10	



Se consideran incompatibles con el medio urbano aquellas actuaciones que supongan el desarrollo de actividades nocivas, insalubres, molestas o peligrosas para la población y las que así se consideren en la normativa de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Intervención administrativa. Conforme a lo previsto en la legislación básica de suelo, las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico requieren de licencia urbanística, sometiéndose las restantes actuaciones al medio de intervención administrativa que corresponda, según lo previsto en los artículos 137 y 138 de la LISTA.

En las actuaciones extraordinarias se requerirá de una autorización previa a la licencia que cualifique los terrenos donde pretenda implantarse la actuación (art. 22.3 LISTA y 32 RG). El procedimiento de autorización consiste en la tramitación y aprobación de un proyecto de actuación que declare la actuación de interés público o social o que reconozca que ésta es incompatible con el medio urbano.

Prestación compensatoria y plazo de cualificación. Las actuaciones extraordinarias estarán sujetas a una prestación compensatoria (art. 22.5 LISTA y 35 RG) por el uso y aprovechamiento del suelo rústico. Con carácter general, los terrenos no estarán sometidas a un plazo de cualificación urbanística (art. 34 RG).

3. Carácter de las actuaciones en suelo en suelo rústico vinculadas a las energías renovables

3.1 LISTA y Sentencia del TC 25/2024

Conforme a los artículos 21.1 de la LISTA y 27.1 del RG, los usos vinculados a las energías renovables son considerados usos ordinarios del suelo rústico, en tanto que se encuentran relacionados con la utilización racional de los recursos naturales y no suponen una transformación de su naturaleza rústica.

Así se desprende de la Sentencia del TC 25/2024, de 13 de febrero de 2024, que analiza el carácter de los usos vinculados a las energías renovables y los usos mineros en la legislación urbanística andaluza, estableciendo en el fundamento jurídico sexto un criterio de interpretación que permite entender que el artículo 21.1 de la LISTA es conforme con el artículo 13.1 del TRLSRU, norma básica de contraste. La Sentencia concluye que estos usos pueden considerarse ordinarios por el legislador autonómico, al estar vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, en los términos del artículo 13.1 del TRLSRU. No obstante, añade que dado que conforme a lo dispuesto en el citado precepto de la legislación básica las actuaciones que se desarrollen en los terrenos donde concurren valores de tipo ambiental, cultural, histórico arqueológico, científico y paisajístico están condicionadas a la preservación de dichos valores, solo podrán considerarse como usos ordinarios en la categoría de suelo rústico común, teniendo la consideración de extraordinarios en las restantes categorías.

...como ya señaló la STC 86/2019, FJ 8, «la regulación de los usos en el suelo rústico, su carácter ordinario o no, y su intensidad, es competencia del legislador autonómico, respetando, en todo caso, los criterios básicos establecidos por el legislador estatal. En este caso, el criterio relevante para considerar los usos cuestionados como "ordinarios" es la apreciación de su vinculación al suelo rústico –uso conforme a su naturaleza– y a una explotación racional de los recursos naturales (ex art. 13.1 TRLSRU).

...no hay objeción a que en los terrenos clasificados por el planeamiento como «suelo rústico común» del art. 14.1 d) LISTA, los usos mineros y vinculados a las energías renovables tengan carácter de «ordinarios», sin perjuicio de la aplicación de los mecanismos para controlar el eventual impacto

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/10	



ambiental de estas actividades o usos y de la aplicación de los criterios específicos previstos en la propia legislación andaluza (arts. 19, 20 y 21 LISTA) para evitar que la implantación del uso en cuestión produzca la transformación de la naturaleza rústica de los terrenos (lo que sucede cuando la implantación de un concreto uso «provoca la pérdida irreversible de su capacidad vegetativa, de manera que esta no puede restaurarse al finalizar la actividad que se desarrolla» según el art. 27.4 del Reglamento general de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre). Y sin perjuicio también de advertir que el hecho de que tales usos deban ubicarse en suelo rural no hace que, necesariamente, se trate de un uso vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, lo que habrá de valorarse en cada caso. En otras palabras, en este tipo de suelo los usos serán permitidos y calificados como «ordinarios» en tanto no se ponga en riesgo el objetivo último de preservar los valores del suelo rústico.

Distinta es la conclusión, sin embargo, respecto a las restantes subcategorías de suelo rústico, pues en ese caso su calificación como suelo rústico responde a la necesidad de que cuente con una protección específica, protección que se vería enervada por la calificación como ordinarios de tales usos, calificación incompatible con la excepcionalidad e intensidad que los usos mineros y los vinculados a energías renovables representan desde la perspectiva de preservar los valores inherentes al suelo de esta naturaleza que le han hecho merecedor de una protección específica. De ahí que tales usos deban ser excluidos de su calificación como ordinarios en las restantes subcategorías de suelo rústico.

3.2 Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables

Los usos vinculados a las energías renovables que pueden considerarse como usos ordinarios del suelo rústico deben interpretarse también conforme a lo dispuesto por la legislación específica, en este caso, la Ley 2/2007, de 27 de marzo. Esta Ley, en su artículo 2, establece que son fuentes energéticas de carácter renovable aquellas fuentes no agotables o que presentan una capacidad de regeneración tal a corto plazo que permite su utilización en el tiempo de manera predecible (solar, eólica, hidráulica, biomasa, geotérmica, mareomotriz, energía de las olas y energía térmica del ambiente). Por otra parte, en el artículo 12.1 establece que: las actuaciones sobre suelo rústico que tengan por objeto la generación de energía mediante fuentes renovables, incluidas las infraestructuras de evacuación y las infraestructuras de recarga para vehículos eléctricos que se ubiquen en Andalucía, sean de promoción pública o privada, serán consideradas actuaciones ordinarias, determinando a continuación un régimen especial que consiste en establecer para las mismas una duración limitada, una garantía de restitución de los terrenos a su estado original y una prestación patrimonial por el uso temporal del suelo rústico².

- 2 El artículo 12 de la Ley 7/2007, de 27 de marzo, sobre la implantación de las actuaciones de producción de energía eléctrica mediante fuentes energéticas renovables y el procedimiento urbanístico, fue modificado, en concordancia con la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, por el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre. Conforme se expresa en la exposición de motivos, uno de los objetivos de la modificación es la regulación de las especificidades de esta materia respecto al nuevo régimen urbanístico establecido en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Dicha Ley conlleva que estas actuaciones en Andalucía sean consideradas actuaciones ordinarias en suelo rústico... Las especificidades en el ámbito energético derivan del hecho de que gran parte de estas actuaciones ocupan una extensión relevante, aunque no conlleven una transformación sustancial del suelo."

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/10	



3.3 Conclusiones sobre el carácter de las actuaciones

A la vista de lo anterior se extraen las siguientes conclusiones:

- a) Se consideran actuaciones ordinarias en suelo rústico, conforme al artículo 21.1 de la LISTA y 12.1 Ley 7/2007, de 27 de marzo, aquellas infraestructuras de generación de energía a partir de fuentes renovables -como la energía solar o la eólica- así como sus infraestructuras de evacuación, dado que se encuentran directamente vinculadas a la explotación de los recursos naturales y su implantación no conlleva una transformación de la naturaleza rústica de los terrenos que, en cualquier caso, deberán devolverse a su estado original una vez que concluya el plazo que se establezca en la autorización correspondiente.

En los usos mineros y en los vinculados a las energías renovables, la naturaleza de la actuación no es el único criterio que determina su carácter ordinario, siendo determinante la categoría de suelo rústico a la que pertenecen los terrenos en los que se desarrollan las actuaciones. Conforme se establece en la STC 25/2024, de 13 de febrero de 2024, estas actuaciones tendrán la consideración de extraordinarias en los suelos rústicos preservados y especialmente protegidos.

- b) Las infraestructuras de generación de energía a partir de fuentes renovables que se desarrollen sobre suelo rústico común tendrán la condición de actuación ordinaria con independencia de las categorías de suelo por las que discurran las infraestructuras de distribución y evacuación de la energía eléctrica generada, dado que: (i) el artículo 21.2.a de la LISTA establece que las infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que sean necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico tienen el mismo carácter y (ii) el artículo 21.1 establece que la infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en suelo rústico tiene la consideración de uso ordinario.

Cuando la infraestructura de generación de energía eléctrica se localice sobre varias categorías de suelo rustico deberá considerarse el conjunto como una actuación extraordinaria al objeto de garantizar la viabilidad y coherencia del proyecto que igualmente estará sometido a una sola autorización sectorial, ambiental y urbanística.

- c) Las actividades de producción de combustibles de origen renovable como la biomasa, el biogás y el hidrógeno verde, tienen las características de una industria y se basan en la obtención de diferentes productos³ a partir de fuentes renovables. Estas actividades no guardan una relación directa con la explotación racional de los recursos naturales y su implantación conlleva una transformación de la naturaleza rústica de los terrenos. En consecuencia, cuando deban implantarse sobre suelo rústico,

3 Biogás: gas combustible obtenido a partir de la digestión anaerobia (descomposición en ausencia de oxígeno), de residuos orgánicos procedentes del sector agroganadero (purines, estiercol, alperujo...) de la industria alimentaria (productos perecederos o desecho) o de las plantas de tratamiento de residuos (depuradoras o vertederos). La digestión anaerobia genera dos productos: el biogás y el digestato, una materia orgánica que se utiliza como fertilizante.
Biometano: gas combustible que se obtiene a partir del biogás, tras someter este último a un tratamiento industrial de purificación conocido como «upgrading», con el fin de que su composición sea lo más similar posible a la del gas natural fósil, al que puede reemplazar.
Biomasa: Combustible formado por conjunto de materia orgánica de origen vegetal, animal o procedente de la transformación natural o artificial de la misma.
Hidrógeno verde: gas combustible que se produce a partir de la descomposición química de la molécula de agua utilizando electricidad (electrólisis) de origen renovable. Una las formas que se utilizan para el transporte del hidrógeno es su transformación en amoníaco o metanol.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/10	



en cualquiera de sus categorías, tendrán la consideración de actuaciones extraordinarias, conforme al artículo 22.2 de la LISTA.

Como excepción de lo anterior, podrán considerarse actuaciones ordinarias aquellas instalaciones complementarias de producción de combustibles renovables que se encuentren vinculadas directamente a una actuación ordinaria existente y que contribuyan a una gestión más eficiente de los residuos que en la misma se generan. Ejemplo de ello son las plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos y las estaciones de tratamiento de aguas residuales que en la legislación urbanística tienen la consideración de actuación ordinaria y que pueden incorporar una instalación de obtención de biogás como proceso complementario de valorización de los residuos que gestionan.

Cuando la instalación de producción de combustibles renovables esté vinculada a una actuación extraordinaria existente y se destine a la valorización de los residuos que en la misma se generan, se considera que no se produce un cambio de uso de la actividad principal y, conforme al artículo 25.3 del RG, no será necesaria una nueva autorización previa si la misma no implica un incremento de la superficie ocupada o edificada superior al veinticinco por ciento sobre la inicialmente autorizada. Ejemplo de ello son las industrias de tratamiento del orujo procedente del aceite de oliva, las explotaciones ganaderas intensivas o las industrias del sector agroalimentario.

- d) Los elementos de almacenamiento de energía en baterías podrán considerarse que forman parte de una actuación ordinaria cuando se vinculen directamente a una infraestructura de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables y se destinen al almacenamiento de la energía que dicha infraestructura genera. Los campos de baterías autónomos (stand alone) serán considerados como actuaciones extraordinarias.
- e) El criterio asentado por el Tribunal Constitucional no impide la implantación de los usos vinculados a las energías renovables en cualquier categoría de suelo rústico, siempre que se garantice la preservación de los valores singulares que concurren en el mismo. La consideración como uso ordinario o extraordinario, en función de la categoría en la que pretendan desarrollarse, lo que determina es el procedimiento de implantación, toda vez que, mientras los usos ordinarios se implantan a través de una licencia urbanística directa, los usos extraordinarios requieren de una cualificación previa de los terrenos a través de la aprobación por parte del Ayuntamiento de un proyecto de actuación.
- f) El informe de incidencia territorial en el procedimiento de autorización de la actuación será necesario cuando concorra alguno de los requisitos del 71 del Reglamento General de la LISTA, con independencia del carácter ordinario o extraordinario de la actuación que pretenda desarrollarse.

4. Compatibilidad de los usos en el régimen del suelo rústico.

Con carácter general no existe en la planificación urbanística vigente una regulación expresa de las infraestructuras de generación de energía a partir de fuentes renovables, lo que ha generado algunas dudas interpretativas sobre la compatibilidad de estos usos ordinarios en las distintas categorías de suelo rústico que deben resolverse teniendo en cuenta el régimen general del suelo rústico que ha sobrevenido con la entrada en vigor de la LISTA. Menos dudas genera la implantación de industrias vinculadas a la fabricación de combustibles de origen renovable, en tanto que la regulación de los usos industriales que deben localizarse en suelo rústico por resultar incompatibles con las zonas residenciales suele formar parte de la ordenación urbanística de esta clase de suelo.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/10	



El artículo 19.1 a) de la LISTA establece el contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo rústico que incluye el desarrollo de los usos ordinarios que no se encuentren prohibidos por la ordenación territorial y urbanística, así como el desarrollo de los usos extraordinarios que puedan autorizarse conforme al procedimiento que para ello se establece en la ley. En los suelos rústicos especialmente protegidos y en los preservados estas facultades están sometidas a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación, conforme al régimen que se establezca en la legislación sectorial y en la ordenación territorial y urbanística.

En el artículo 20 de la LISTA se regula el régimen general de las actuaciones en suelo rústico, ya sean ordinarias o extraordinarias, estableciendo que deben ser compatibles con el régimen del suelo que resulte de la ordenación territorial, urbanística y sectorial. El artículo 22 del Reglamento aclara que a estos efectos, se consideran compatibles con la ordenación los usos y actuaciones que no estén expresamente prohibidos.

La STC 25/2024 analiza el artículo 19 de la LISTA y su ajuste al artículo 13.1 del TRLSRU, estableciendo en el fundamento jurídico quinto una interpretación de conformidad:

Por otra parte, el hecho de que el planeamiento municipal regule usos prohibidos y no actividades permitidas no va a producir, como parecen sostener los recurrentes, el efecto de permitir usos incompatibles con la protección otorgada por el propio legislador autonómico a determinadas clases de suelo rural, como los suelos rústicos especialmente protegidos y los suelos rústicos preservados, en los que los usos del suelo «quedarán sometidos a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación conforme al régimen que se establezca en la legislación y ordenación sectorial, territorial y urbanística correspondiente» (art. 19.3), lo que no es sino un trasunto de los criterios de nuestra doctrina respecto a la regulación estatal en esta materia (STC 42/2018, de 26 de abril, FFJJ 4 y 5, respecto al art. 13.1 TRLSRU). Este precepto impone que «[l]a utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice». El mencionado tipo de suelo se corresponde con la subcategoría autonómica de suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, lo que determina que la utilización de este tipo de terrenos, objeto de protección por la legislación aplicable, comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice, regulación que se fundamenta en los arts. 149.1.23 y 149.1.1 CE (STC 42/2018, FJ 4). Para este tipo de suelo se exige que los usos estén expresamente previstos, para así asegurar su exclusión de los procesos de transformación urbanística debido a los valores a proteger. Por tanto, la proyección de esta doctrina a la clasificación del suelo rústico por la que opta la ley impugnada determina que, para el suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, previsto en el art. 14.1 a) LISTA, no solamente es necesario que el uso ordinario no esté prohibido por la ordenación territorial y urbanística, sino que el uso en cuestión ha de estar permitido por dicha ordenación, pues se trata de una limitación que viene impuesta por la legislación aplicable por razón de la materia, tal como señala el último inciso del precepto impugnado. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

A la vista de lo anterior se concluye lo siguiente:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/10	



- a) En el suelo rústico común (LISTA 14.1.d) serán compatibles con la ordenación territorial y urbanística los usos vinculados a las energías renovables que no se encuentren expresamente prohibidos por la ordenación territorial y urbanística.
- b) En el suelo rústico preservado por la ordenación territorial y urbanística por razones de protección de los recursos culturales, ambientales, agrícolas o paisajísticos (LISTA 14.1.c) o por la existencia de riesgos (LISTA 14.1.b), los usos vinculados a las energías renovables serán compatibles con la ordenación territorial y urbanística siempre que no se encuentren expresamente prohibidos por la ordenación territorial y urbanística o por la legislación sectorial que, en su caso, resulte de aplicación. No obstante, debe tenerse en cuenta que las actuaciones que se desarrollen en estos suelos están sometidas a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación conforme al régimen que se establezca en la legislación y ordenación sectorial, territorial y urbanística correspondiente (LISTA art 19.3), lo que debe ponderarse en el procedimiento de autorización correspondiente.
- c) En el suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial (LISTA art 14.1.a), podrán desarrollarse aquellos usos que se encuentren expresamente permitidos por la ordenación territorial y urbanística y que sean conformes con el régimen de los usos que se establezca en la legislación específica que resulte de aplicación.

5. Informe de incidencia territorial en los procedimientos de autorización.

Según dispone el artículo 72 del RG, las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio requerirán -antes de su autorización- informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que será vinculante siempre que se propongan en ausencia de instrumento de ordenación o plan o no estén contempladas en ellos.

El artículo 71, establece que tienen incidencia en la ordenación del territorio las actuaciones que -por su objeto, magnitud, impacto o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio- afecten al sistema de asentamientos, las vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes, las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones, los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal y las actividades económicas de interés supralocal, así como las que afecten al aprovechamiento de los recursos naturales básicos, incluido el suelo, y en especial cuando afecte a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial y a los suelos preservados por los instrumentos de ordenación territorial (LISTA art .2).

Sobre el alcance del artículo 2 de la LISTA y su desarrollo en el artículo 71 del RG se ha pronunciado la Sentencia del TSJA (Sede de Sevilla) n.º 172/25 dictada en el Recurso n.º 73/2023, en el que se impugnaba la calificación de las infraestructuras de energías renovables en la forma que se configuran en el reglamento como “actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio”:

No puede compartirse que el citado artículo 2 contenga un numerus clausus. En efecto, basta una interpretación gramatical, de los propios términos de la norma, para llegar a esta conclusión. Habría de reconocerse el numerus clausus si el legislador hubiera empleado expresiones inequívocas en ese sentido tales como las de “solo son actividades con incidencia”... o “las actividades con incidencia en la ordenación del territorio son la siguientes” u otras de significado igualmente inequívoco....

... Antes de continuar con el análisis del precepto, y su relación con el reglamento impugnado, cabe afirmar ya que la implantación de infraestructuras de energías renovables, tiene perfecta cabida en

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/10	



el precepto en tanto que tiene incidencia que trasciende del ámbito municipal al menos por su objeto y por su magnitud; y también por su impacto....

Pero, además, el precepto legal señala con claro carácter enunciativo, no limitativo que “En este sentido, tienen incidencia supralocal las actuaciones que afecten a...c) Las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones.

Y no cabe duda alguna de que la implantación de infraestructuras de energías renovables entra de lleno en este apartado c) pues son infraestructuras supralocales para la energía.

Los criterios que establece el reglamento para estimar que existe incidencia en la ordenación del territorio -y por tanto es competencia exclusiva de la comunidad autónoma- en cuanto a las dimensiones (más de 150 hectáreas de ocupación de suelo) o proximidad "a 3 kilómetros del sistema de asentamientos o de otras infraestructuras de igual naturaleza existentes, autorizadas o en tramitación", estos criterios, decimos, son objetivos, y razonables, y no exceden tampoco de los límites impuestos por la ley.

A la vista de lo anterior se concluye lo siguiente:

- a) Con independencia de su consideración como actuaciones ordinarias o extraordinarias, se considera que tienen incidencia en la ordenación del territorio las infraestructuras de generación de energía a partir de fuentes renovables en las que, conforme al artículo 71.1.b)3º del RG, se dé alguna de las siguientes circunstancias: (i) ocupen una superficie efectiva de suelo superior a las 150 hectáreas, o (ii) se localicen a una distancia inferior a 3 kilómetros del sistema de asentamientos o de otras infraestructuras de igual naturaleza existentes, autorizadas o en tramitación.
- b) Con carácter general, las actuaciones industriales de producción de combustibles de origen renovable tendrán incidencia en la ordenación del territorio, conforme al artículo 2 de la LISTA y 71.1 a y c del RG, dado que por su objeto, magnitud e impacto afectan al sistema de asentamientos y a las infraestructuras del transporte.

Según el artículo 72 del RG, el informe será solicitado por la Administración competente para la autorización de la actuación y versará sobre su coherencia territorial en virtud de sus efectos en la ordenación del territorio y señalará -en su caso- las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse. Asimismo, el informe debe valorar, teniendo en cuenta la información contenida en el proyecto, la incidencia previsible de la actuación en la ordenación del territorio y el paisaje; considerando la posible afección al sistema de asentamientos; a las infraestructuras de comunicaciones y transportes; a las infraestructuras del ciclo del agua, energía y telecomunicaciones; al uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos; y a los suelos rústicos de especial protección por la legislación sectorial, a los preservados por los instrumentos de ordenación territorial y al espacio litoral.

Son varias las autorizaciones a las que deben someterse los proyectos de energías renovables: la autorización de la Consejería competente en materia de energía -cuando estén sujetas a la Ley del Sector Eléctrico-, el proyecto de actuación -en el caso de actuaciones extraordinarias- y la licencia de obras municipal, por lo que con base a los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y de eficiencia, se establece el siguiente criterio:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/10	



- c) El informe de incidencia territorial debe emitirse, cuando proceda, por una sola vez y antes de la primera autorización. En los casos en que no se haya emitido el citado informe por haberse iniciado la tramitación de la autorización sectorial antes de la entrada en vigor de la LISTA, se emitirá en el procedimiento municipal de autorización previa en el caso de actuaciones extraordinarias (LISTA art. 22.3 y RG art. 32.2.c) o en el de licencia urbanística en el caso de actuaciones ordinarias.

La presente Instrucción se dicta sin perjuicio de las competencias locales; con los efectos del artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y 98 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; y se publicará en el Portal de la Transparencia y en la web de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica

Fdo: José Andrés Moreno Gaviño.

Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	01/04/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/10	