

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 218, invierno 2023

Págs. 1251-1298

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.218.15>

CC BY-NC-ND



# Estudio comparado sobre la clasificación del suelo y la regulación de los Núcleos Rurales en España

Eduardo DE-SANTIAGO-RODRÍGUEZ

Doctor Arquitecto  
Consejero Técnico. Subdirección General de Políticas Urbanas  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana

*A Ángela de la Cruz, ya jubilada, que fue Subdirectora de Urbanismo y de Políticas Urbanas en los Ministerios de Vivienda, Fomento y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y que tanto me enseñó sobre urbanismo y derecho urbanístico.*

**Resumen:** En este artículo se presenta el estudio comparado de la normativa autonómica sobre la clasificación y regulación del suelo de los Núcleos Rurales en España. Tras contextualizar su importancia en relación con las peculiaridades del sistema de asentamientos rurales en las diferentes Comunidades Autónomas se repasan los principales conceptos generales relacionados con los Núcleos Rurales, su definición y las categorías de suelo en que se enmarcan. Se analizan también los criterios para la delimitación de los Núcleos Rurales y su régimen urbanístico, así como la relación entre la regulación de los Núcleos Rurales y la vivienda unifamiliar aislada en Suelo Rústico o No Urbanizable. Finalmente, se desarrollan unas conclusiones entre las que destacan no sólo las principales insuficiencias de la regulación actual y la necesidad de mejorar ésta desde el punto de vista de técnica normativa y de una mayor atención a los aspectos morfotipológicos, patrimoniales y paisajísticos, sino también de la imprescindible urgencia de una reflexión que trascienda los aspectos urbanísticos y plantee un verdadero cambio de paradigma facilitando otras alternativas económicas reales para el medio rural más allá del simple crecimiento inmobiliario.

**Palabras clave:** Núcleos Rurales; Clasificación de suelo; Vivienda unifamiliar aislada; Delimitación; Régimen urbanístico.

## Comparative study on land classification techniques and planning regulation for rural settlements in Spain

**Abstract:** This article presents a comparative study of the regional regulations on the classification and regulation of land in Rural Nuclei in Spain. After contextualizing its importance in relation to the peculiarities of the rural settlement system in the different Autonomous Communities, the main general concepts related to Rural Nuclei, their definition and the categories of land in which they are framed, are reviewed. The criteria for the delimitation of the Rural Nuclei and their urban regime of legal rights and duties are also analyzed, as well as the relationship between the regulation of the Rural Nuclei and the promotion of isolated single-family housing on Rustic or Non-Developable Land. Finally, some conclusions are presented, among which stand out not only the main shortcomings of the current regulation and the need to improve it from the point of view of normative technique and a greater attention to morphotypological, patrimonial and landscape aspects, but also of the essential urgency of a broader reflection proposing a true paradigm shift facilitating other real economic alternatives for the rural environment beyond simple real estate growth.

**Keywords:** Rural nuclei; Land classification; Detached single-family dwellings; Delimitation; Urban regime.

### 1. Introducción: las peculiaridades del sistema de asentamientos rurales en las distintas Comunidades Autónomas

La configuración de la red actual de asentamientos de población en el territorio —desde las grandes ciudades hasta las aldeas, pasando por toda la jerarquía articulada de los núcleos intermedios— es el resultado dinámico de un complejo proceso evolutivo decantado a lo largo de los siglos, condicionado por la interacción de factores geográficos, históricos, económicos, sociales, etc. y debe analizarse de forma detallada atendiendo a los rasgos particulares que explican las peculiaridades de esa interacción en cada territorio concreto.

Centrándonos en la red de asentamientos en el medio rural español, su configuración se produjo —salvo excepciones<sup>1</sup>— de forma muy lenta y progresiva desde su origen histórico, que generalmente suele remontarse a la romanización o al período medieval (villae, vici, asentamientos de repoblación en la Reconquista, Comunidades de Villa y Tierra, etc.<sup>2</sup>), mediante un proceso de interacción entre las condiciones

sociales, económicas y culturales de los pobladores<sup>3</sup> con el medio natural, condicionado éste a su vez por factores de tipo climático, topográfico (presencia de terrenos llanos o en pendiente), la abundancia o escasez de agua, la cobertura vegetal disponible y las posibilidades de cultivo, etc. (INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, IGN, 2010, Atlas Nacional de España). Los principales rasgos de los sistemas de organización territorial de las sociedades tradicionales se remontan a la citada época medieval y, aunque pudieron evolucionar posteriormente entre los siglos XVI y XIX, en realidad apenas experimentaron cambios sustanciales en lo que se refiere a la relación entre los asentamientos, el territorio y las formas de ocupación de éste hasta mediados del siglo XX, cuando entraron en crisis las estructuras sociales y económicas del medio rural en nuestro país, iniciándose el éxodo masivo a las ciudades y la posterior transformación de las formas de explotación económica y de uso del territorio, completamente alejadas ya de las tradicionales (cambios en la agricultura y la ganadería, aparición de la demanda de vivienda secundaria, introducción de tipologías, sistemas constructivos y materiales no locales, etc.).

<sup>1</sup> Como puedan ser las bastidas medievales o las fundaciones de colonización interior en el siglo XVIII.

<sup>2</sup> Sobre este particular, puede verse, por ejemplo: J. A. GARCÍA DE CORTÁZAR (1988, 2005), F. BENITO (2000), o J. A. GUTIÉRREZ GONZÁLEZ (2008).

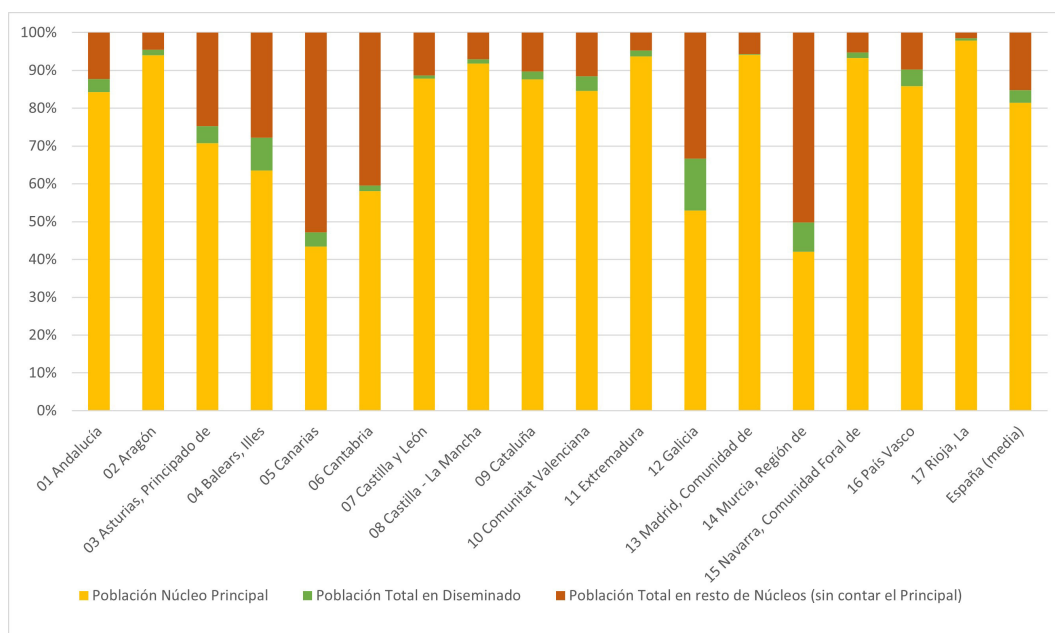
<sup>3</sup> También es muy interesante dicho análisis—aunque queda al margen de este texto—, como por ejemplo el que relaciona

la estructura familiar patriarcal con la célula básica de reproducción social y producción económica en la Alta Edad Media: la "corte" o el "mansus"; y su evolución en el S.XII hacia la familia nuclear y el "solar" (F. BENITO, 2000, p. 262 o J. A. GARCÍA DE CORTÁZAR, 1988, p. 52).

Resultado de estos complejos procesos evolutivos, se pueden observar hoy importantes diferencias en la configuración de los sistemas de los asentamientos rurales en las diferentes comarcas y regiones españolas, que han sido descritos y explicados en detalle por varios autores, como GARCÍA FERNÁNDEZ (1976) y ORTEGA MONTEQUÍN & MÉNDEZ GARCÍA (2017) para el caso de Asturias, BOUHIER (2001) o FARIÑA TOJO (1980) para Galicia, RUIZ DE LA RIVA & al. (2013) para Cantabria, ROS SEMPERE & al. (2010) para la región de Murcia, etc. En este artículo se realiza un análisis agregado por Comunidades Autónomas, ya que este es el ámbito territorial propio de la legislación urbanística, pues nuestro objeto central es el estudio comparado de la regulación normativa sobre la clasificación y regulación del Suelo de los Núcleos Rurales en cada una de ellas. Sobre esta cuestión hay algunos estudios de caso –más o menos antiguos– para algunas Comunidades Autónomas (CCAA), como los de BUGALLO (2012), ORTEGA MONTEQUÍN & MÉNDEZ GARCÍA (2017), DE SANTIAGO & GONZÁLEZ (2020 a y b, 2021 a, 2022, 2023 a y b) y algún estudio a nivel nacional (FLORES, 2016; VV. AA., 2017).

Sin ánimo de entrar en un análisis exhaustivo de las diferentes configuraciones territoriales, para lo cual nos remitimos a la bibliografía citada, en las FIGS. 1 y 2 adjuntas se pueden observar los principales rasgos de los distintos sistemas de asentamiento rural en España, en particular su carácter más o menos polinuclear y la existencia o no de diseminados<sup>4</sup>. Las tablas se han elaborado partiendo de los datos del Nomenclátor de población del Instituto Nacional de Estadística, INE (2021), que permiten conocer las formas de implantación de la población en cada municipio, diferenciando el número de residentes en el núcleo principal –entendido simplemente como el de mayor población– del existente en otros núcleos secundarios y en diseminado.

Como puede verse en la FIG. 1, en la mayoría de las CCAA predomina un sistema de asentamientos concentrado y mononuclear, donde el porcentaje de población residente en el núcleo principal de cada municipio ronda o supera claramente el 85%. En estos casos, las técnicas convencionales de clasificación del suelo podrán aplicarse sin mayor complicación, con las simples –aunque notorias– limitaciones en



**FIG. 1 / Porcentaje de población en el Núcleo Principal de cada municipio, en el resto de Núcleos, o en Diseminado, por Comunidades Autónomas (CCAA)**

Fuente: Elaboración propia a partir del Nomenclátor Padrón Continuo (Instituto Nacional de Estadística, INE), 2021

<sup>4</sup> Véanse más adelante las definiciones precisas de “entidad

singular de población”, “núcleo de población”, y “diseminado”.

el uso de la clase de Suelo Urbano que se han identificado y puesto de manifiesto en otros textos (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ 2020 d, 2021 b), en los que se ha denunciado su falta de pertinencia y adecuación para los municipios rurales de pequeño tamaño.

Sin embargo, hay algunas otras CCAA con patrones de asentamiento bien diferentes. Por ejemplo, en Murcia sólo el 42% de los habitantes reside en el núcleo principal de mayor población del municipio, y en Canarias, el 43,4%. Les siguen Galicia (52%), Cantabria (58,1%), Baleares (63,5%), y Asturias (70,8%). Como veremos, estas CCAA son precisamente las que han desarrollado ciertas novedades en la clasificación del suelo en respuesta a sus respectivas peculiaridades territoriales. Estas novedades se articulan en torno a la idea de “Núcleo Rural”-conformada después legalmente como una clase de suelo propia o sólo como una categoría de alguna de las clases existentes-, que son las que se examinan con especial atención en este artículo.

Estas grandes cifras responden a modelos territoriales muy distintos, cuyo análisis en mayor profundidad puede realizarse a través de los datos de la FIG. 2.

Las dos CCAA donde la población en núcleos secundarios fuera del principal supera la mitad del total son Canarias (52%) y Murcia (50,2%). En ambos casos, el territorio regional o insular se divide en un número pequeño de municipios –que, además en el caso murciano son de una gran extensión superficial– y que cuentan con varios núcleos de población –llamados pedanías en Murcia, barrios o asentamientos en Canarias, con un número medio de núcleos por municipio de 15 y 18,1, respectivamente-. También en ambas regiones hay población diseminada ligada a asentamientos agrícolas.

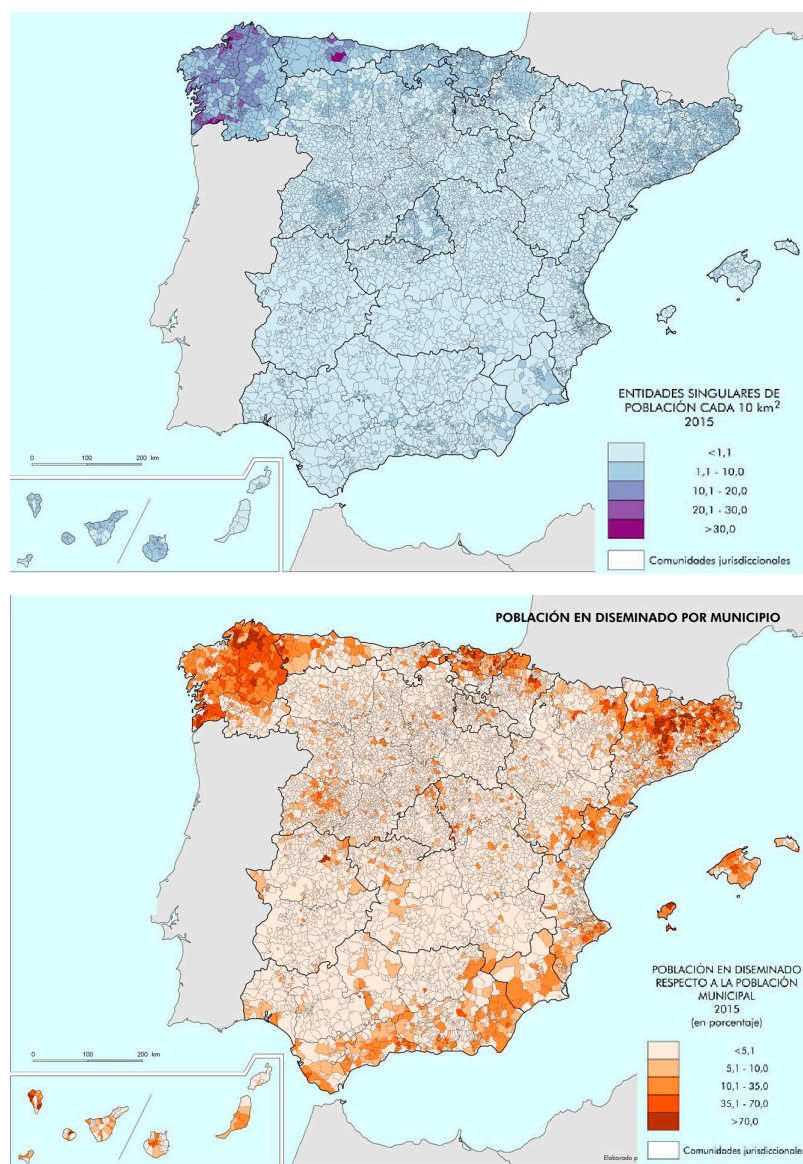
Igualmente están muy por encima del valor nacional (15,2%) los porcentajes de población en núcleos secundarios en Cantabria (40,5%), Galicia (33,3%), y Asturias (24,8%), regiones que comparten junto con País Vasco y parte de Navarra un sistema de asentamientos de tipo “polinuclear” o “disperso” propio de la Cornisa Cantábrica (GARCÍA DE CORTÁZAR, 1988; RUIZ DE LA RIVA, 2013). Así, del total de 29 317 núcleos secundarios y 29 317 diseminados que existen en toda España, Galicia concentra nada menos que 20 727 núcleos (es decir más del 50%) y 10 101 diseminados (el 34,5%) y Asturias, 4402 y 3096, respectivamente (superando el 10% en cada

CCAA	Población Total Municipio	% sobre total nacional	Numero municipios (=Núcleos principales)	% sobre total nacional	Numero Total de Diseminados	% sobre total nacional	Numero Total de Núcleos (sin contar el principal)	Ratio	% sobre total nacional
01 Andalucía	8472407	17,9	785	9,7	2376	5,8	1979	2,5	6,8
02 Aragón	1326261	2,8	731	9,0	1013	2,5	688	0,9	2,3
03 Asturias, Principado de	1011792	2,1	78	1,0	4402	10,8	3096	39,7	10,6
04 Baleares, Illes	1173008	2,5	67	0,8	189	0,5	326	4,9	1,1
05 Canarias	2172944	4,6	88	1,1	709	1,7	1589	18,1	5,4
06 Cantabria	584507	1,2	102	1,3	217	0,5	889	8,7	3,0
07 Castilla y León	2383139	5,0	2248	27,6	2449	6,0	3679	1,6	12,5
08 Castilla - La Mancha	2049562	4,3	919	11,3	1049	2,6	957	1,0	3,3
09 Cataluña	7763362	16,4	947	11,6	2874	7,0	2358	2,5	8,0
10 Comunitat Valenciana	5058138	10,7	542	6,7	1043	2,6	1239	2,3	4,2
11 Extremadura	1059501	2,2	388	4,8	573	1,4	207	0,5	0,7
12 Galicia	2695645	5,7	313	3,8	20727	50,7	10101	32,3	34,5
13 Madrid, Comunidad de	6751251	14,2	179	2,2	640	1,6	385	2,2	1,3
14 Murcia, Región de	1518486	3,2	45	0,6	801	2,0	675	15,0	2,3
15 Navarra, Comunidad Foral de	661537	1,4	272	3,3	700	1,7	396	1,5	1,4
16 País Vasco	2213993	4,7	251	3,1	968	2,4	668	2,7	2,3
17 Rioja, La	319796	0,7	174	2,1	156	0,4	82	0,5	0,3
<b>Total general</b>	<b>47385107</b>	<b>100,0</b>	<b>8131</b>	<b>100,0</b>	<b>40889</b>	<b>100,0</b>	<b>29317</b>	<b>3,6</b>	<b>100,0</b>

FIG. 2 / Distribución de la población según tipo de núcleos en las Comunidades Autónomas (CCAA)

Fuente: Elaboración propia a partir del Nomenclátor Padrón Continuo (Instituto Nacional de Estadística, INE), 2021





**FIG. 3 / Densidad de Entidades Singulares de Población (número por cada 10 Km<sup>2</sup>) y Porcentaje de población en Diseminado en cada municipio (2015)**

*Fuente:* Instituto Geográfico Nacional (IGN), Atlas Nacional de España

categoría)<sup>5</sup>. El número medio de núcleos secundarios por municipio llega a 39,7 en Asturias y 32,3 en Galicia, en consonancia con la gran fragmentación territorial de la población en aldeas.

Finalmente, la otra Comunidad con un porcentaje relevante de población fuera del núcleo principal es Baleares (27,8%), donde eran tradicionales los “llogarets” –pequeños núcleos agrícolas vinculados a alquerías junto a las tierras

<sup>5</sup> Otras CCAA donde este sistema de asentamientos es relevante son: Castilla y León (donde hay otra importante

fracción de núcleos secundarios –3679, que suponen el 12,5% del total), Canarias y Cantabria.

de cultivo-, y son también frecuentes los núcleos conformados por urbanizaciones residenciales más recientes.

En cuanto a la población en diseminado, cabe comentar que las CCAA donde este porcentaje está por encima del valor nacional (3,3%) son: Galicia (13,8%), Baleares (8,7%), Murcia (7,7%), Asturias (4,5%), País Vasco (4,3%), Comunitat Valenciana (3,9%), Canarias (3,7%) y Andalucía (3,5%). Todas ellas responden a los patrones polinucleares o dispersos tradicionales ya comentados, con la salvedad de Andalucía, donde existe un importante fenómeno de ocupación irregular del territorio con viviendas unifamiliares aisladas que conforman pequeñas agrupaciones diseminadas.

La distribución geográfica de estos rasgos se ilustra en los mapas adjuntos de la FIG. 3.

Si, como ya hemos comentado, los pequeños Núcleos Rurales ya tenían mal encaje en la legislación urbanística tradicional, aún es más evidente la inadecuación de ésta para los diversos sistemas de asentamiento (disperso, polinuclear, diseminado, etc.) descritos.

## 2. Objetivos y Metodología del trabajo

Como veremos a continuación, las Comunidades Autónomas (CCAA) que han innovado en este sentido lo han hecho a través de la figura del Núcleo Rural, por lo que en este artículo se presenta un estudio comparado de la regulación en materia de clasificación del suelo y ordenación urbanística en las CCAA que han desarrollado una clase o categoría propia para los Núcleos Rurales. Para ello se han revisado los Códigos de Urbanismo vigentes en cada una de las 17 CCAA, a fecha de enero de 2023.

Tras presentar los principios generales, como el concepto de Núcleo Rural y su encuadre normativo, el estudio se focaliza de manera comparada en una serie de aspectos como los criterios para la definición y delimitación de los Núcleos Rurales (apartado 4), el régimen urbanístico (apartado 5), los Catálogos e Inventarios (apartado 6), y relación entre la regulación de los Núcleos Rurales y la vivienda unifamiliar aislada

en Suelo Rústico/No Urbanizable (apartado 7). Cada aspecto es abordado realizando primero un resumen de su regulación en cada Comunidad Autónoma, y, después una lectura transversal comparada, que finalmente se remite también a unas conclusiones generales.

## 3. La normativa específicamente relacionada con los Núcleos Rurales en las Comunidades Autónomas: conceptos generales, definición y categorías

En la tabla de la FIG. 4 se recoge la normativa referente a la clasificación del suelo en los Núcleos Rurales, identificando las CCAA donde existe una categoría propia para esta tipología de asentamientos en el Suelo Urbano o en el Suelo Rústico, o No Urbanizable, o, incluso, una clase de suelo propia específica de Suelo de Núcleo Rural.

En seis CCAA (Aragón, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, La Rioja), perfectamente coincidente con las de modelo de asentamientos rurales monocéntricos, no hay una regulación específica sobre la clasificación del suelo en los Núcleos Rurales, de forma que se deben aplicar los criterios generales para la clasificación del suelo. Por tanto, sólo en el caso en que se cumplan todos los requisitos correspondientes, los pequeños núcleos de población se podrán clasificar como Suelo Urbano<sup>6</sup>. Ya hemos comentado anteriormente y en otros textos (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020 d, 2021 b), la falta de adecuación de estos criterios, pensados para municipios urbanos y de tamaño medio o grande. Como peculiaridad, cabe destacar el caso de la Rioja, donde además de los terrenos que cumplan los criterios clásicos, según la redacción dada al artículo 41.1.d de la Ley 5/2006 por el apartado primero del artículo 32 de la Ley 13/2013, 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, también tienen la condición de Suelo Urbano *“los núcleos rurales tradicionalmente asentados en el medio rural, aunque no cuenten con suficientes dotaciones, infraestructuras y servicios, cuando su consolidación resulte de interés”*.

<sup>6</sup> Por el contrario, en otras ocasiones, el carácter “fáctico” del Suelo Urbano puede obligar a clasificar como tales determinados terrenos en pequeños municipios que, cumpliendo estos requisitos, quizá no convendría considerar como

tales desde el punto de vista urbanístico, sobre todo en los bordes de los núcleos. (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ 2020 d, 2021 b).

CCAA	CLASE SUELO URBANO	CLASE SUELO RÚSTICO/NO URBANIZABLE	CLASE PROPIA
Andalucía	"Núcleos Rurales Tradicionales en Suelo Urbano" (art 132 de la Ley 7/2021)	"Asentamientos del Hábitat Rural Diseminado" en Suelo Rústico (art 142 de la Ley 7/2021)	
Aragón	(*)		
Asturias, Principado de	(**)	"Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural"	
Baleares, Illes	(**)	"Núcleos Rurales Tradicionales" ( implantados antes de la Ley estatal de Suelo de 1956) y "Núcleos Rurales Ordinarios" (art 26 Ley 12/2017)	
Canarias	(**)	"Asentamientos Rurales" y "Asentamientos Agrícolas", ambos en Suelo Rústico (art 34 de la Ley 4/2017) (***)	
Cantabria	(**)(****)	"Suelo Rústico de Núcleo Rural" (art 464 de la Ley 5/2022)	
Castilla y León	(**)	"Suelo Rústico de Asentamiento Tradicional"	
Castilla - La Mancha	(*)		
Cataluña	(*)		
Comunitat Valenciana	(**)	"Núcleos Rurales Tradicionales en Suelo No Urbanizable" (art 231 bis)	
Extremadura	(*)		
Galicia	(**)		Suelo de Núcleo Rural, con 2 tipos: Núcleo Rural Tradicional (art 233 a Ley 2/2016) y Núcleo Rural Común (art 233 b Ley 2/2016)
Madrid, Comunidad de	(*)		
Murcia, Región de	"Suelo Urbano de Núcleo Rural" y "Suelo Urbano Especial" (art 81 Ley 13/2015)		
Navarra, Comunidad Foral de	(**)	"Barrios Rurales Tradicionales" en SNU (art 116 DFL 1/2017)	
País Vasco	En función de sus características, también pueden clasificarse como Suelo Urbano (y obligatoriamente, cuando se consolidan)	"Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural" (art 29 Ley 2/2006)	
Rioja, La	(*)		

(\*) En estas CCAA no hay una regulación específica de la clasificación del suelo en los Núcleos Rurales, de forma que se aplican los criterios generales para la clasificación del suelo. Por tanto, sólo en el caso en que se cumplan los requisitos correspondientes, los pequeños núcleos de población se clasificarán como Suelo Urbano

(\*\*) Los núcleos de población que cumplan los criterios para ello pueden ser clasificados como Suelo Urbano

(\*\*\*) Se establece la equivalencia del suelo de los Asentamientos Rurales que reúna los servicios correspondientes con el suelo en situación básica de urbanizado a los efectos de la legislación estatal art 31 de la Ley 4/2017

(\*\*\*\*) Antes: "Suelo Urbano de Núcleo Tradicional" (art 95 d de la Ley 2/2001)

FIG. 4 / Tabla resumen de la clasificación del suelo en los núcleos rurales, por Comunidades Autónomas (CCAA)

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, hay otro grupo de once CCAA, coincidentes con las que hemos visto que tienen modelos de asentamientos rurales policéntricos o de tipo disperso, que regulan de forma específica una categoría o clase propia para los Núcleos Rurales. Entre ellas, cabe destacar Galicia, por haber desarrollado una clase de suelo específica: el Suelo de Núcleo Rural, con sus propios requisitos y régimen urbanístico diferenciado. Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Comunitat Valenciana, y Navarra han incluido en su legislación autonómica una categoría propia –con diferentes nombres– para los núcleos rurales en el Suelo Rústico o No

Urbanizable, siendo siempre posible clasificar como Suelo Urbano los núcleos que cumplan los requisitos exigidos para ello con carácter general. Por el contrario, sólo Murcia los clasifica actualmente dentro del Suelo Urbano, aunque hasta 2022 en Cantabria también existía la categoría de "Suelo Urbano de Núcleo Tradicional". Finalmente, en Andalucía y País Vasco, los asentamientos o núcleos rurales pueden clasificarse dentro del Suelo Urbano o del Rústico, en función de sus características concretas.

A continuación, se desarrollan las principales características de la regulación normativa

relacionada con los núcleos rurales en estas CCAA, recogiendo los aspectos relacionados con los conceptos generales, la definición y las categorías de los núcleos rurales.

#### a) Andalucía

En Andalucía, los Núcleos Rurales (NR) pueden clasificarse, en función de sus características, como NR Tradicionales en Suelo Urbano o como Asentamientos del Hábitat Rural Diseminado en Suelo Rústico (DE SANTIAGO, 2020 b).

Según el art.14.2 de la Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía *“se identificarán como Hábitat Rural Diseminado existente los terrenos que constituyen el ámbito territorial sobre el que se ubica un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes para cuya ejecución no se precise una actuación urbanizadora”*.

Esta definición se completa en el art. 23 del Reglamento (Decreto 550/2022), estableciendo que *“el Hábitat Rural Diseminado constituye un asentamiento de naturaleza no urbanística sobre Suelo Rústico”* y que *“para preservar estas características los instrumentos de ordenación no podrán delimitar ámbitos, ni proponer una ordenación para los mismos, que suponga una densidad superior a las tres viviendas por hectárea”*.

No obstante, más allá de los asentamientos rurales tradicionales, el verdadero problema del medio rural en esta región es la proliferación de viviendas unifamiliares aisladas en Suelo Rústico, para el cual se ha desarrollado una regulación específica, en la que destaca el concepto de Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO): (DE SANTIAGO, 2020 b).

#### b) Asturias

Dado su peculiar sistema de asentamientos tradicionales, no es extraño que fuese en Asturias donde primero apareciese una categoría específica para regular los núcleos rurales. Efectivamente, las “Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural”, aprobadas en 1983 con el carácter de Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito provincial en Asturias, propusieron por primera vez en España una categoría específica de Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural (SNUNR). A partir de entonces, la normativa asturiana ha ido perfilando progresivamente este concepto (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020 a; FLORES, 2016).

En la regulación actual del Suelo No Urbanizable en Asturias hay un intento de matización de las distintas situaciones en que se puede autorizar la vivienda unifamiliar en esta clase de suelo, para responder a los *“sistemas asturianos de asentamiento de la población”* (art. 80 del Decreto 63/2022), incluyendo las agrupaciones en los *“Núcleos Rurales”* y otras dos situaciones: las *“Áreas de Poblamiento del territorio asturiano”* (art. 83), a clasificar dentro de la categoría de Suelo No Urbanizable de Interés, y donde se puede permitir la edificación de viviendas unifamiliares (vinculadas o no a explotaciones agrarias y ganaderas, con distintas condiciones en cada caso); y las *“Quintanas Tradicionales Asturianas”* (art. 84), que pueden estar tanto en Suelo No Urbanizable de Interés como en el de Especial Protección y que se entienden *“como la agrupación de una o más viviendas familiares de carácter tradicional, sus construcciones auxiliares, las antojanas, y las pequeñas parcelas vinculadas a éstas”*.

Según el art. 136 del Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en Asturias se definen como Núcleos Rurales *“los asentamientos consolidados de población en Suelo No Urbanizable que el planeamiento municipal configure con tal carácter, en función de las circunstancias edificatorias, socioeconómicas y de cualquier otra índole que manifiesten la imbricación racional del asentamiento en el medio físico donde se sitúa”*.

#### c) Illes Balears

En Baleares se han producido grandes vaivenes normativos –al compás de los cambios políticos en el gobierno autonómico– en relación con la regulación de los núcleos o asentamientos rurales, hasta el extremo de que en ocasiones han sido considerados como parte del Suelo Rústico y en otras del Suelo Urbano. En palabras de MUNAR FULLANA (2017): *“[ en Baleares] [...] la regulación autonómica de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural permite indistintamente su adscripción tanto a suelo en situación rural como en situación de urbanizado, factor que ha permitido la cobertura de los dos modelos diametralmente opuestos que en este sentido ha ido considerando la legislación balear, de la que avanzamos que igualmente transmite una sensación de un cierto caos regulatorio”*.

En la actualidad, los Núcleos Rurales en Baleares aparecen como una categoría especial dentro del Suelo Rústico en el artículo 26 de la Ley 12/2017, de Urbanismo de las Illes Balears, donde se



definen “como los asentamientos de edificaciones agrupadas de carácter predominantemente residencial” en los que se supone que no se dan las circunstancias de urbanización completa por dotación efectiva y suficiente de servicios como para clasificarlos como Suelo Urbano.

#### d) Canarias

Partiendo de la regulación previa anterior, la última Ley canaria 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos dedica especial atención a dos cuestiones, que –a su juicio– resultan ser las más polémicas en el Suelo Rústico canario: la potenciación del aprovechamiento de los suelos de protección económica (básicamente, agrarios), en coherencia con el objetivo de promover el sector primario en el archipiélago, y la delimitación de los Asentamientos, que –como recoge en el Preámbulo– “viene siendo uno de los obstáculos recurrentes en la elaboración y aprobación del planeamiento general”.

Tras un juego de ida y vuelta, en el que ha habido sucesivos cambios de criterio a lo largo del tiempo, en la actualidad la regulación propuesta en Canarias para los Asentamientos por la Ley 4/2017 pasa por la recuperación –con ciertas modificaciones– de las ideas planteadas anteriormente en las Directrices de Ordenación General de Canarias n.º 63 y 64 (que esta ley deroga ya íntegramente), lo que –en la práctica– se traduce en el establecimiento de unos parámetros cuantitativos mínimos para la delimitación de los Asentamientos Rurales. Según el art. 34 de la Ley 4/2017, en Canarias se diferencian dos tipos de “Suelo Rústico de Asentamiento (SRA)”:

1) Suelo Rústico de Asentamiento Rural (SRAR), “integrado por aquellos núcleos de población existentes con mayor o menor grado de concentración, donde las actividades agrarias, en el caso de existir, tienen un carácter meramente residual y, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como Suelo Urbano”.

2) Suelo Rústico de Asentamiento Agrícola (SRAG), “integrado por aquellas áreas de explotación agropecuaria en las que haya habido un proceso de edificación residencial relacionado con dicha explotación, siendo la edificación justificada y proporcional a la actividad desarrollada”.

Según el art. 35, se considera Asentamiento Rural el conjunto de 10 edificaciones residenciales como mínimo (o inferior, si cuenta con una población residente superior a 40 personas) que “formen calles, plazas o caminos, estén o no ocupados todos los espacios intermedios entre ellas”. Se incluyen también dentro los espacios

vacantes intermedios, así como aquellas viviendas situadas a menos de 200 metros del conjunto, pero que formen parte del mismo (sin que los terrenos ocupados por instalaciones agropecuarias, industriales y otras equivalentes, instalaciones deportivas, etc. que las separan del núcleo más compacto tengan el mismo carácter, teniendo la subcategoría que le corresponda en función de sus características), de acuerdo con el criterio utilizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

#### e) Cantabria

Reconociendo las presiones edificatorias sobre el medio rural cántabro y en particular la proliferación de viviendas en Suelo Rústico, ya desde la Ley 9/1994 se ha intentado reconducirlas hacia los Núcleos Rurales, como forma de poblamiento tradicional (MENÉNDEZ ALONSO 2013, FLORES 2016, DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2023 b).

Según el art. 46.4 de la reciente Ley 5/2022, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, tendrán la consideración de [Suelo Rústico de] “Núcleo Rural” “aquellos ámbitos así definidos por el Planeamiento General que, no contando con los requisitos legalmente establecidos para ser clasificados como Suelo Urbano, sirvan de soporte a un asentamiento de población histórico, singularizado y diferenciado según los censos y padrones oficiales, y que disponga de una antigüedad anterior al año 1960, integrado por un mínimo de cinco y un máximo de treinta edificaciones merecedoras de un tratamiento específico en atención a sus características morfológicas, al carácter tradicional e histórico de su entramado o de sus edificaciones, su vinculación a la explotación racional de los recursos naturales u otras circunstancias que manifiesten su imbricación en el correspondiente medio físico”.

Aunque la clase de suelo asignada a los Núcleos Rurales en Cantabria ha ido variando a lo largo del tiempo en las sucesivas leyes autonómicas (en la actualidad, se enmarca dentro del Suelo Rústico), en todas ellas se ha mantenido el modelo de “corona” donde se permite la implantación de viviendas unifamiliares aisladas alrededor de los núcleos. En la actualidad, esta corona se denomina “Área de Desarrollo Rural” y puede delimitarse hasta una distancia de 100 m del perímetro del Núcleo Rural.

#### f) Castilla y León

En la comunidad castellano-leonesa, según el artículo 33 del Decreto 22/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de la Ley 5/1999, existe una categoría de Suelo Rústico

de Asentamiento Tradicional, dentro de la cual pueden incluirse los terrenos “que se estime necesario proteger para preservar las formas tradicionales de ocupación humana del territorio” tales como los elementos de arquitectura tradicional (aceñas, apriscos, batanes, bodegas, brañas, cabañas, casetas de era, de pozo y de viña, chozos, fuentes, hórreos, majadas, molinos, palomares, paneras, refugios, tenadas, etc.); las alquerías y otros núcleos situados en el interior de dehesas, los conjuntos monásticos desafectados; los núcleos vinculados al servicio de las cañadas reales y demás vías pecuarias; las zonas en las que se constate la existencia histórica de poblamiento disperso; o los núcleos de población abandonados, deshabitados o sin población permanente.

Por tanto, esta categoría no sirve para la clasificación del suelo en los pequeños núcleos rurales convencionales con población fija, que deben clasificarse (obligatoriamente) como Suelo Urbano si se cumplen los criterios para ello, con una amplia flexibilidad en los bordes, donde se permite un margen de disponibilidad de servicios urbanísticos de hasta 50 m (DE SANTIAGO, 2020 c).

#### g) Comunitat Valenciana

En el caso de la Comunitat Valenciana, el concepto de Núcleo Rural Tradicional nació y –aún está– muy vinculado con la protección del patrimonio, siendo los Núcleos Histórico-Tradicionales una de las categorías que debe inventariarse como Bien de Relevancia Local (BRL).

Según el art. 231.bis introducido por el reciente Decreto-ley 4/2022, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, cualquier instrumento de ordenación o de planificación territorial o urbanística puede identificar y regular aquellos Núcleos Rurales tradicionales en Suelo No Urbanizable o edificaciones aisladas de arquitectura vernácula –entendiendo por tales los construidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975– que sean “susceptibles de recuperación atendiendo a razones arquitectónicas, históricas, ambientales, paisajísticas o sociales”.

#### h) Galicia

Como se ha comentado, Galicia fue la Comunidad pionera en asignar una clase específica de Suelo de Núcleo Rural, con su propio régimen urbanístico, en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la del Suelo a Galicia.

(BUGALLO, 2012; FLORES, 2016, DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2023 a).

Desde entonces, el concepto ha ido perfilándose progresivamente hasta la actualidad. Según el art. 23.1 de la vigente Ley 2/2016 del Suelo de Galicia “constituyen el Suelo de Núcleo Rural las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales que el planeamiento defina y delimite teniendo en cuenta el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología tradicional de su almacén y de las edificaciones existentes en el mismo”. Dentro de los Núcleos Rurales se distinguen 2 tipos:

- “Núcleo Rural Tradicional” (art. 23.3.a de la Ley 2/2016), definido como el “caracterizado como tal en función de sus características morfológicas, de la tipología tradicional de las edificaciones, de la vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la vinculación tradicional del núcleo con el medio físico en el que se ubica”.
- “Núcleo Rural Común” (art.23.3.b), definido como el “constituido por aquellos asentamientos de población reconocibles como Suelo de Núcleo Rural por su trama parcelaria o el carácter tradicional de su viario soporte pero que no presentan las características necesarias para su inclusión en el tipo básico anterior”.

Como veremos, la delimitación de los Núcleos Rurales se realiza fundamentalmente a través del grado de consolidación, que en la práctica resulta ser un criterio bastante laxo.

Ello ha dado lugar a que esta clase de suelo se use en Galicia a modo de comodín para acoger crecimientos urbanísticos que, en otro caso, tendrían que recogerse en Suelo Urbanizable, sometiéndose a un régimen urbanístico mucho más exigente (cesiones de suelo y aprovechamiento, urbanización, etc.). (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2023 a).

#### i) Región de Murcia

En la Región de Murcia existe un sistema de asentamientos tradicionales vinculados a las actividades agrícolas de la huerta que posteriormente ha dado lugar a la transformación de las viviendas agrícolas en segundas residencias, y de estas en primeras, generando procesos de ocupación y urbanización difusa que ponen riesgo los valores de este territorio. La respuesta



desde la legislación urbanística a estos procesos vino de la mano de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, que estableció dos nuevas categorías de Suelo Urbano en su art. 63.4 y 63.5: el Suelo Urbano de Núcleo Rural y el Suelo Urbano Especial.

En la actualidad, aquellas previsiones de la Ley 1/2001 se han incorporado a la vigente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia. Según su art. 81.4, tendrán la consideración de Suelo Urbano de Núcleo Rural *“los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, en los que, por existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población tradicional reconocido oficialmente por un topónimo y especialmente vinculado a las actividades del sector primario”*. Y según el 84.5, tendrán la consideración de Suelo Urbano Especial *“los terrenos, incluidos los de la Huerta tradicional de la Región de Murcia, que, careciendo de alguno de los requisitos del apartado anterior, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional”*. Esta última categoría es un amplio cajón de sastre que permite incluir en ella asentamientos no tradicionales o no vinculados a actividades del sector primario, reconduciendo situaciones previas de ocupación de suelos en la huerta.

#### j) Comunidad Foral de Navarra

En Navarra, la legislación urbanística vigente (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2022) ha configurado un modelo teórico de 2 coronas –no necesariamente concéntricas– alrededor de los núcleos rurales: una primera –correspondiente a los “Barrios Rurales Tradicionales”– donde se pueden autorizar viviendas unifamiliares sobre parcelas de 1500 m<sup>2</sup>, y una segunda corona –ya sobre el Suelo No Urbanizable de Preservación– de menor densidad y ocupación, donde se pueden realizar implantaciones aisladas exigiéndose un mínimo de 10 000 m<sup>2</sup> de superficie.

Según el artículo 116 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, *“podrán autorizarse viviendas en Suelo No Urbanizable incluido en Barrios Rurales Tradicionales así delimitados por el planeamiento urbanístico municipal, en las condiciones y áreas geográficas que se determinen reglamentariamente o por los instrumentos de ordenación territorial”*.

#### k) País Vasco

Ante la alarma generada por la dispersión territorial que se produjo en el último tercio del siglo pasado, en el País Vasco se ha restringido mucho la implantación de viviendas aisladas en Suelo No Urbanizable (SNU), de forma que actualmente sólo se permite cuando es un uso vinculado a una explotación agropecuaria, mientras se intenta canalizar la demanda residencial hacia los asentamientos tradicionales. (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2021 a).

Según el art.29.1 de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, en el País Vasco se define Núcleo Rural como *“la agrupación de entre seis y veinticinco caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter”*. En 2008, el Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006 vino a completar algunos de los temas aún pendientes en el marco normativo vasco. Entre los más destacados, en el art.9 se desarrollaba la definición de “caserío”, que hasta entonces estaba relativamente abierta, exigiendo las siguientes condiciones:

*“a) Constituirse como tipo edificatorio aislado, con uso predominante de vivienda.*

*b) Disponer de por lo menos una vivienda ya existente, todo ello según lo dispuesto en el Registro de la Propiedad en cada uno de ellos.*

*c) Disponer de licencia de primera ocupación o de documento que deje constancia de modo fehaciente de su efectiva ocupación residencial con anterioridad al 1 de enero de 1950.*

*d) Reunir aquellas características adicionales que establezca el Ayuntamiento en su planeamiento urbanístico o en la correspondiente ordenanza municipal”*.

## 4. Los criterios para la definición y delimitación de los Núcleos Rurales

Antes de abordar, caso a caso, el análisis de los criterios que se usan en cada Comunidad Autónoma para la definición y delimitación de los Núcleos Rurales, conviene repasar determinados conceptos del Nomenclátor del INE, pues en buena medida se han tomado como inspiración para aquellos.

El Nomenclátor del Padrón Continuo del INE por unidad poblacional contiene la relación detallada de las entidades y núcleos de población existentes a 1 de enero en cada municipio español,

incluyendo sus códigos y sus poblaciones referidas a esa fecha.

Se parte de la idea de que un término municipal puede constar de una o varias “Entidades Singulares de población”, entendiéndose por tal “cualquier área habitable<sup>7</sup> del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada<sup>8</sup>, claramente diferenciada<sup>9</sup> dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión”<sup>10</sup>. Si en un municipio no existen áreas habitables claramente diferenciadas, el municipio será considerado de Entidad única.

A su vez, las Entidades Singulares de población pueden tener uno o varios “Núcleos de Población”, o incluso ninguno, si toda la población se encuentra en lo que se conoce como “Diseminado”<sup>11</sup>.

- “Se considera Núcleo de Población a un conjunto de al menos 10 edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas. Por excepción, el número de edificaciones podrá ser inferior a 10, siempre que la población que habita las mismas supere los 50 habitantes. Se incluyen en el Núcleo [de Población] aquellas edificaciones que, estando aisladas, distan menos de 200 metros de los límites exteriores del mencionado conjunto, si bien en la determinación de dicha distancia han de excluirse los terrenos ocupados por instalaciones industriales o comerciales, parques, jardines, zonas deportivas, cementerios, aparcamientos y otros, así como los canales o ríos que puedan ser cruzados por puentes”<sup>12</sup>.
- Por su parte, el concepto de “Diseminado” se define por exclusión: “Las edificaciones o viviendas de una entidad singular de población que no pueden ser incluidas en el concepto de núcleo se consideran en Diseminado”<sup>13</sup>. Se

incluirlán como tales los conjuntos de menos de 10 viviendas con menos de 50 habitantes, o los que no cumplen estos mínimos por estar separadas más de 200 m.

Como veremos, algunos de estos conceptos se han ido recogiendo –literalmente o con más o menos matices– en las definiciones y criterios empleados para la identificación y delimitación espacial de los Núcleos Rurales en las CCAA que regulan esta categoría o clase de suelo. A continuación, se procede al análisis detallado de cada una de ellas:

### a) Andalucía

Según el art. 14.2 de la Ley 7/2021, desde el punto de vista cualitativo, se define el Hábitat Rural Diseminado como “conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse”. Entre los criterios cuantitativos para la delimitación de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado, no se exige un número mínimo de viviendas<sup>14</sup>, aunque sí se debe tenerse en cuenta que, según el art. 37.4.b.1 del Decreto 550/2022, cada ámbito deberá tener “una densidad homogénea y no podrá incluir vacíos interiores o zonas con edificaciones irregulares que supongan más del 50% de las edificaciones originarias”. También se marca un tope máximo de densidad de 3 viviendas por hectárea (art. 23). En cuanto a distancia, se establece que no pueden edificarse nuevas viviendas no vinculadas a una distancia inferior a 200 metros medidos en línea recta de un asentamiento urbanístico, de una agrupación de viviendas irregulares o de un Hábitat Rural Diseminado (art.24.2 del Decreto 550/2022).

Finalmente, aunque tampoco se fija una Parcela Mínima, sí se establecen (art. 38 del Decreto

<sup>7</sup> Un área se considera habitable cuando existen en ella viviendas habitadas o en condiciones de serlo.

<sup>8</sup> Por consiguiente, las urbanizaciones y las zonas residenciales de temporada pueden tener carácter de entidades singulares de población aun cuando sólo estén habitadas en ciertos períodos del año.

<sup>9</sup> Un área se considera claramente diferenciada cuando las edificaciones y viviendas pertenecientes a ella pueden ser perfectamente identificadas sobre el terreno y el conjunto de las mismas es conocido por una denominación. Ninguna vivienda puede pertenecer simultáneamente a dos o más entidades singulares.

<sup>10</sup> Fuente: Glosario de conceptos del Padrón, INE.

<sup>11</sup> En todo caso, ninguna vivienda puede pertenecer simultáneamente a dos o más Núcleos, o a un Núcleo y un Diseminado

<sup>12</sup> Fuente: Glosario de conceptos del Padrón, INE.

<sup>13</sup> Fuente: Glosario de conceptos del Padrón, INE.

<sup>14</sup> Aunque no resulta de aplicación a los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado (pues, según el art. 23 del Decreto 550/2022, constituyen asentamientos de naturaleza no urbanística sobre Suelo Rústico) se considera que existe un asentamiento urbanístico (que sí genera “dinámicas de utilización del territorio o que demande infraestructuras o servicios colectivos propios del suelo urbano, con independencia de la clase de suelo en la que se encuentre y su situación legal”) cuando hay una agrupación de más de 6 edificaciones de uso residencial, industrial o terciario, o de 10 edificaciones o construcciones de cualquier uso, ubicadas en un círculo de menos de 200 m de radio (art.24.2 del Decreto 550/2022).

Son asentamientos urbanísticos los núcleos de población en Suelo Urbano o los Núcleos Rurales Tradicionales incorporados a la ordenación urbanística por cumplir lo establecido en el art. 19 del Decreto 550/2022.





Finalmente, según el art.35 de la Ley 4/2017 “el planeamiento general debe mantener la estructura rural de los Asentamientos, mejorando, en su caso, los viales existentes y evitando la apertura de nuevos, salvo excepciones que pretendan la colmatación interior o, en su caso, la comunicación de viviendas interiores consolidadas”.

#### e) Cantabria

En Cantabria, los Núcleos Rurales deben tener entre 5 y 30 edificaciones “merecedoras de un tratamiento específico” (art. 46.4 de la Ley 5/2022) y cumplir una serie de requisitos cualitativos: como servir “de soporte a un asentamiento de población histórico, singularizado y diferenciado según los censos y padrones oficiales, y que disponga de una antigüedad anterior al año 1960”, o que sus edificaciones sean “merecedoras de un tratamiento específico en atención a sus características morfológicas, al carácter tradicional e histórico de su entramado o de sus edificaciones, su vinculación a la explotación racional de los recursos naturales u otras circunstancias que manifiesten su imbricación en el correspondiente medio físico”. Además, el planeamiento general debe delimitarlos en función del grado de consolidación por la edificación, exigiéndose (art. 51.1) que los terrenos se encuentren integrados en áreas edificadas, como mínimo, en un tercio de su superficie<sup>15</sup>.

Por su parte, la segunda corona de las “Áreas de Desarrollo Rural” queda definida por una distancia máxima de 100 m al perímetro del correspondiente Núcleo Rural (art. 86 Ley 5/2022) y por otras dos condiciones cuantitativas limitadoras (art.86.4 de la Ley 5/2022): una superficie del Área de Desarrollo Rural inferior a la del núcleo urbano o rural delimitado existente, y un número máximo de nuevas viviendas igual al de viviendas preexistentes en el núcleo urbano o rural en el momento de entrada en vigor de la ley.

En cuanto a parcela mínima, no se establece dentro de los Núcleos Rurales, pero sí en las “Áreas de Desarrollo Rural”, donde se fija una parcela edificable mínima de 1500 m<sup>2</sup>, o la existente, en los municipios en riesgo de despoblamiento.

#### f) Castilla y León

La delimitación del Suelo Rústico de los Asentamientos Tradicionales en Castilla y León es

bastante singular, pues según el art. 33 del Reglamento (Decreto 22/2004) se permite delimitar discrecionalmente como “Asentamientos Tradicionales” los suelos “que se estime necesario proteger para preservar las formas tradicionales de ocupación del territorio”, en particular los núcleos de población abandonados, deshabitados o sin población permanente. No hay, por tanto, límites cuantitativos referidos a un número determinado de viviendas, distancias, superficies o densidades.

#### g) Comunitat Valenciana

Según el art. 231 bis, introducido en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (Decreto Legislativo 1/2021) por el Decreto Ley 4/2022, la delimitación de los Núcleos Rurales Tradicionales en Suelo No Urbanizable debe realizarse incluyendo “el perímetro, el parcelario y todos los elementos estructurantes que lo contextualicen, así como los elementos de urbanización originales que pudieran existir, exigiendo su mantenimiento siempre que sea posible”, aunque no se especifican criterios cuantitativos concretos.

#### h) Galicia

En Galicia el criterio básico para la delimitación de los Núcleos Rurales es el grado de consolidación (BUGALLO, 2012; DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2023 a). No se exige ni un número mínimo ni máximo de viviendas y desde 2016 se ha eliminado la exigencia anterior de que el perímetro del Núcleo Rural se mantuviera a una distancia máxima de 50 m de las edificaciones tradicionales existentes.

- En los NR Tradicionales (art.23.3.a Ley 2/2016) se exige un grado de consolidación por la edificación mayor del 50 %, “trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (caminos, ríos, riachuelos, ribazos y otros)”.
- En los NR Comunes (art.23.3. b Ley 2/2016), el grado de consolidación exigido se rebaja a un tercio.

Desde el punto de vista cualitativo, se establece que los NR Rurales Tradicionales se delimitarán (art.23.3.a Ley 2/2016) atendiendo “a la cercanía de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo

<sup>15</sup> Cuando se trate de un municipio sin Planeamiento General, el Ayuntamiento deberá realizar una Delimitación Gráfica del Suelo Urbano, “de modo que el ámbito delimitado presente un grado de consolidación por la edificación de, al menos, la mitad de su superficie, partiendo de las construcciones y edificaciones legalmente ejecutadas, o en

ejecución, que aparezcan en el vuelo oficial de Cantabria del año 2020, y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones del asentamiento siguiendo el parcelario o las huellas geográficas existentes, tales como caminos públicos, ríos, riachuelos y otros elementos geográficos apreciables a simple vista”.

asentamiento con topónimo diferenciado y la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en la que se encuentran (caserio, lugar, aldea, barrio u otro)".

En cuanto a la parcela, no se fija una superficie mínima, pues a diferencia de la regulación exhaustiva de las condiciones que se hacía anteriormente (como, por ejemplo, en el art. 29 de la Ley 9/2002, modificado posteriormente mediante la Ley 15/2004), ahora el art. 24.7 de la Ley 2/2016 se limita sólo al enunciado de unos principios generales, remitiéndose la ordenación pormenorizada de las condiciones y parámetros de edificación a los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), apoyándose en el análisis del modelo de asentamiento poblacional, sus características y estructura parcelaria.

**i) Murcia**

En la región de Murcia, los criterios para la delimitación del Suelo Urbano de Núcleo Rural –y aún más los del Suelo Urbano Especial– son bastante laxos, pues no se determinan unos parámetros cuantitativos objetivos como número de viviendas, distancias, superficies, etc. limitándose a lo que dice la definición del art. 81.4 de la Ley 13/2015, según el cual tendrán

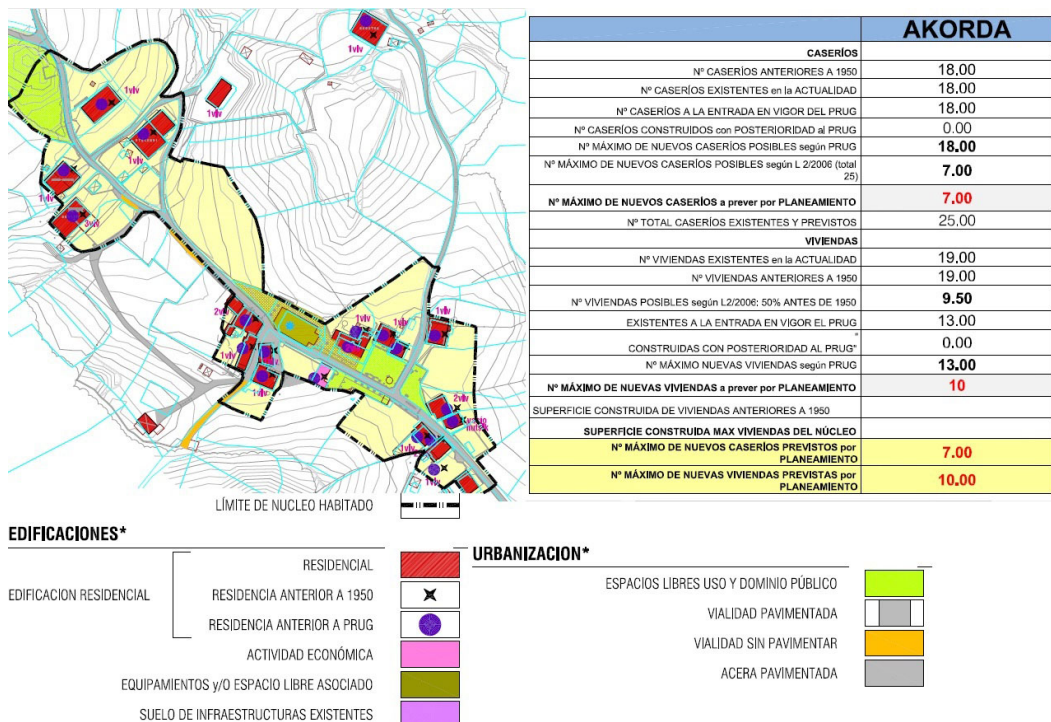
la consideración de Suelo Urbano de Núcleo Rural “los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, en los que, por existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población tradicional reconocido oficialmente por un topónimo y especialmente vinculado a las actividades del sector primario”.

**j) Navarra**

En Navarra, la normativa foral (art. 116 Decreto Foral Legislativo, DFL 1/2017) se limita a permitir la autorización de viviendas en el Suelo No Urbanizable incluido en los Barrios Rurales Tradicionales delimitados por el planeamiento urbanístico municipal “en las condiciones y áreas geográficas que se determinen reglamentariamente o por los instrumentos de ordenación territorial”, exigiéndose como única condición contar con una parcela mínima superior a 1500 m<sup>2</sup> (art. 116 DFL 1/2017).

**k) País Vasco**

De acuerdo con lo establecido en el art.29 de la Ley 2/2006 “se entiende por Núcleo Rural, a efectos de esta ley, la agrupación de entre seis



**FIG. 6 / Delimitación del Núcleo Rural de Akorda, en Ibaranguelu (Vizcaya), con el análisis pormenorizado de los caseríos, la edificación y la urbanización**

Fuente: Plan General de Ordenación Urbana de Ibaranguelu (2015)

y veinticinco caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter". Por tanto, en el País Vasco se combina también un requisito cuantitativo (la existencia de entre 6 y 25 caseríos, anteriores a 1950) con un criterio morfológico como el de "espacio público aglutinante"<sup>16</sup>. Finalmente, la normativa urbanística también determina que en Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural el planeamiento no puede generar incrementos respecto de superficie construida ni del número de viviendas superiores al 50% de lo ya existente; ni superarse el número total de 25 caseríos, entre los existentes y los previstos (Fig. 6).

Dado que la legislación autonómica remite la delimitación final de los Núcleos Rurales a los Inventarios que deben realizar las Diputaciones Forales y no al planeamiento urbanístico (que debe limitarse a recogerlos), los criterios cualitativos son interpretados por éstas (se supone que de forma homogénea) a la hora de delimitar cada núcleo concreto en cada municipio, obviándose así las posibles discrepancias que se podrían producir si se interpretaran por el planeamiento urbanístico en cada municipio. En los Inventarios de las Diputaciones Forales se recurre también al concepto de distancia, que, en conjunción con el de "espacio público aglutinante", sirven para discriminar asentamientos reconocidos como Núcleos Rurales de otros no reconocidos como tales<sup>17</sup>.

En cuanto a parcelación, en la legislación urbanística vasca no se establece una superficie mínima de parcela para los Núcleos Rurales.

## 5. El régimen urbanístico de los Núcleos Rurales

La legislación estatal de suelo establece (art. 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) que el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario, y de él se derivan unos determinados contenidos y facultades del derecho de propiedad (art. 12), conforme a su "estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable". Para ello, la ley define dos situaciones: la de "urbanizado" y "rural", en base a las cuales se desarrolla el contenido del derecho de propiedad del suelo y, en particular, los derechos, deberes y cargas de los propietarios (art. 17 y 16, respectivamente).

Según la regulación actualmente vigente (art. 21.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015), el suelo "incluido en los Núcleos Rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural" se encuentra en la situación de suelo urbanizado, "siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de Suelo Urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto".

Con independencia de los efectos que se derivan de esta definición en relación con las facultades, derechos y cargas establecidos en la legislación estatal<sup>18</sup>, conviene examinar más detenidamente la regulación de las CCAA, analizando si establecen o no un régimen urbanístico

<sup>16</sup> Véase más adelante el apartado 8.2.1.

<sup>17</sup> En algunas ocasiones, incluso con posiciones discrepantes respecto a su entendimiento, como en el caso del municipio de Ispáster, que recurrió el inventario realizado por la Diputación de Vizcaya por dejar fuera 7 de los 10 núcleos rurales identificados como tales por las Normas Subsidiarias de 1993.

<sup>18</sup> Autores como VAQUER (2019) han criticado la evolución de la formulación del artículo sobre las situaciones de suelo desde la Ley de Suelo de 2007, indicando que, a su entender, supone un paso hacia atrás en el esfuerzo realizado por ésta para deslindar situación y actividad, estado y proceso, sin entrar en la técnica de la "clasificación de suelo". La regulación original del art. 12.3 de la Ley 8/2007 de Suelo tenía el siguiente tenor literal:

"3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las insta-

laciones ya en funcionamiento.

Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural."

En 2013 se modificó el apartado 3 y se añadió el apartado 4 por la Disposición Final 12.7 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, con la siguiente redacción:

"4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto".

Como también indica GARCÍA ERVITI (2018), estas modificaciones han conducido a que, a diferencia de lo que ocurría en la formulación original de 2007 —mucho más abierta y flexible—, los casos en los que la legislación autonómica opta por atribuir la condición de Suelo Rústico o No Urbanizable a los núcleos rurales tengan mal encaje en la regulación estatal actualmente vigente.



específico para los suelos de Núcleo Rural y, en su caso, las características de éste.

#### a) Andalucía

Según la Ley andaluza 7/2021, las actuaciones sobre el Hábitat Rural Diseminado tienen el carácter de actuaciones ordinarias sobre Suelo Rústico (art. 21.d) y se desarrollan en el art. 23, según el cual pueden realizarse *“las actuaciones urbanísticas que contribuyan a su conservación, mantenimiento y mejora, y que sean compatibles con el régimen de protección de la categoría de Suelo Rústico donde se localicen”*. En cualquier caso, los propietarios de las parcelas y edificaciones en el Hábitat Rural Diseminado tienen el deber de costear la obtención de los terrenos destinados a dotaciones públicas y las obras de mejora de las infraestructuras y servicios previstos en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística (Plan General o Plan Especial).

En los art. 41 y 42 del Decreto 550/2022 también se regulan las actuaciones urbanísticas y la ejecución asistemática en ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

#### b) Asturias

En Asturias no existe un régimen específico propio para los Núcleos Rurales, a los que se aplica el régimen general del Suelo No Urbanizable, si bien según el art. 192 del Decreto 63/2022 al objeto de *“la obtención del suministro de los servicios públicos de electricidad, telefonía y otros semejantes, los Núcleos Rurales se equiparan a los Suelos Urbanos y demás asentamientos de población de análoga naturaleza o denominación”*<sup>19</sup>.

El reciente Decreto 63/2022 ha introducido un nuevo capítulo sobre gestión urbanística en el Suelo No Urbanizable, donde se dan algunas reglas para la obtención de terrenos de interés público (art.283), para las cesiones que correspondan (art. 284) y para la conexión a las redes de servicios y obras de urbanización (art. 285). Por su parte, también puede ser de interés la aplicación –cuando proceda– de los mecanismos de reparcelación voluntaria y transferencias de aprovechamiento establecidos –con carácter general– en el art. 261.

#### c) Baleares

En las Islas Baleares, el régimen específico de derechos y deberes para el Suelo Rústico de Núcleo Rural se desarrolla en el artículo 33 de la Ley 12/2017, en el que se recuerda la prohibición de todas las actividades, construcciones y usos que puedan desvirtuar las características rurales de los núcleos y la restricción de las obras de implantación de servicios, de edificación de nueva planta o de ampliación de las edificaciones existentes hasta que no se apruebe el correspondiente Plan Especial de desarrollo, que deberá concretar el régimen de derechos y deberes de las personas propietarias del suelo, así como las condiciones de uso y de edificación en los Núcleos Rurales. También sigue vigente la obligación de que los propietarios sufraguen el coste de las actuaciones que el planeamiento prevea para implantar o renovar los servicios urbanísticos básicos.

#### d) Canarias

En Canarias, los Asentamientos Rurales en Suelo Rústico no tienen un régimen urbanístico propio, sino el general de esta clase de suelo, que se desarrolla en los art. 36, 37 y 38 de la Ley 4/2017. Lo que sí tienen es un régimen de usos –generales y admisibles– propio que se desarrolla en los art. 68 y 69.

Sin embargo, en el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias (Decreto 183/2018) sí se incluye un capítulo dedicado a la ejecución de las actuaciones sobre Asentamientos Rurales (art. 128 a 133). Según el art. 128, los instrumentos de planeamiento que establezcan la ordenación pormenorizada del Suelo Rústico de Asentamiento Rural determinarán, cuando proceda, las condiciones y los ámbitos para el desarrollo de las Actuaciones Urbanísticas Aisladas que resulten necesarias para completar la urbanización de los terrenos o para la ejecución de los sistemas generales y locales, según las determinaciones establecidas por el propio planeamiento. En función de la dimensión, la estructura de la propiedad o el tipo de actuaciones, el planeamiento también podrá delimitar una o varias Unidades de Actuación en el Asentamiento Rural para ejecutar mediante Actuaciones Urbanísticas Aisladas (cuya gestión puede ser pública –por expropiación o por la imposición de contribuciones especiales– o privada –directa o mediante previa normalización

<sup>19</sup> Aunque el hecho de que los terrenos clasificados como Núcleos Rurales dispongan o pase a disponer de acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas, energía

eléctrica y telefonía no implica su conversión automática en Suelo Urbano ni obliga al Ayuntamiento a modificar el planeamiento en ese sentido.

de fincas –) o Integrales (cuya gestión será preferente pública por expropiación o por cooperación con reparcelación económica, sin perjuicio de la posibilidad de opción por un sistema de ejecución privada).

Desarrollo especial merecen las Actuaciones Aisladas Privadas en Suelo Rústico de Asentamiento Rural en el art. 130 del Decreto 183/2018, donde se establece que para que las parcelas de Suelo Rústico de Asentamiento Rural alcancen la condición de edificables, el propietario debe asegurar la ejecución de la totalidad de los servicios urbanísticos mínimos (acceso por vía pública pavimentada; suministro de agua potable y energía eléctrica; y evacuación de aguas residuales mediante la conexión con las correspondientes redes generales), debiendo costear los gastos correspondientes o, en su caso, asumir directamente su ejecución material. Además, según el art. 131, deberán pagar un canon cuando se trate de un uso de interés público y social.

#### e) Cantabria

El régimen de los Núcleos Rurales en Cantabria (art. 51.3 de la Ley 5/2022) establece que la urbanización de las parcelas aptas para la edificación debe ajustarse a las condiciones propias del entorno, sin que sean exigibles obras de urbanización que desvirtúen las características morfológicas del núcleo. Tampoco resultan de aplicación (art. 51.4) en los Núcleos Rurales las reservas mínimas de espacios libres ni de equipamientos legalmente previstas (art. 61 y 62), pudiendo obtenerse (art. 51.5) mediante el sistema de expropiación, como Actuación Aislada en Núcleo Rural. Se prohíben también una serie de actuaciones como las *“parcelaciones que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo”* (art.51.6.b), las *“edificaciones y usos característicos de las zonas urbanas”* (art.51.6.a), las *“viviendas adosadas”* (art.51.6.e), o la *“ejecución de actuaciones integrales que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo y la destrucción de los valores que justificaron su clasificación como tal”* (art.51.6.f).

En cuanto al procedimiento para la edificación en los Núcleos Rurales cántabros, se determina (art.51.7) que el Ayuntamiento puede conceder directamente las correspondientes licencias municipales de obra.

#### f) Castilla y León

Aunque su régimen urbanístico es el del Suelo Rústico, los Asentamientos Tradicionales en Castilla y León tienen un régimen de usos particular (artículo 61 del Reglamento –Decreto

22/2004-) que permite directamente los que sean característicos y tradicionales del asentamiento y establece como usos sujetos a autorización, los que guarden relación directa con las necesidades de la población permanente o estacional del asentamiento, incluidas las construcciones e instalaciones necesarias para la obtención de los materiales de construcción característicos del propio asentamiento. Se prohíben además los usos incompatibles con la protección del asentamiento y se remite a los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico para establecer *“las demás limitaciones, normas y criterios que procedan para asegurar la adaptación de las construcciones e instalaciones a las características particulares del asentamiento”*, así como para que puedan realizarse divisiones o segregaciones de fincas respetando la normativa vigente.

#### g) Comunitat Valenciana

De acuerdo con la sensibilidad patrimonial que caracteriza a su conceptualización, en la Comunitat Valenciana la autorización de las obras para la recuperación y rehabilitación de los Núcleos Rurales Tradicionales o de la arquitectura vernácula se realizará mediante licencia municipal, cumpliendo las condiciones detalladas en los instrumentos correspondientes, *“especialmente en lo referente a técnicas constructivas, autenticidad de materiales, y obras o servicios imprescindibles para lograr las condiciones ambientales y de habitabilidad necesarias para su utilización priorizando, en todo caso, su autosuficiencia”*. En este sentido cabe destacar que *“con el fin de alcanzar la recuperación de estas edificaciones, se podrá exceptuar el cumplimiento de los parámetros urbanísticos y de los requisitos para evitar la formación de núcleos de población, exigidos con carácter general [...]”* (art. 231.bis.3 introducido mediante el Decreto-ley 4/2022).

Se admite también (art. 231.bis.4) la división horizontal de las construcciones existentes siempre que se respete la parcelación original y se destinen a usos admitidos, ajustándose a la edificación y la composición volumétrica originales.

#### h) Galicia

En Galicia, el hecho de que el Suelo de Núcleo Rural constituya una clase específica de suelo, conlleva un régimen urbanístico diferenciado propio, perfilado por los artículos 24 de la Ley de Suelo 2/2016 y 36 del Reglamento (Decreto 143/2016).

Este régimen del suelo propio de los Núcleos Rurales gallegos establece como condición necesaria fundamental para poder dar licencia – bien sea para autorizar la construcción de nueva planta, la rehabilitación integral o el cambio de uso– la ejecución de las conexiones con los servicios urbanísticos existentes a costa del promotor de la actuación (artículo 24.3 de la Ley 2/2016 y 36 del Reglamento), pudiéndose ejecutar simultáneamente las obras de acometida, urbanización y edificación (mediante un proyecto de obras ordinarias, independiente o anexo al de edificación). A los efectos previstos para la conexión con las redes de servicio existentes en el núcleo o en sus proximidades, el Suelo de Núcleo Rural tendrá la misma condición urbanística que el Suelo Urbano, sin perjuicio de lo previsto para el supuesto de Actuaciones Integrales. De no existir servicios, deberán resolverse por medios individuales con cargo al promotor de la edificación y con el compromiso de conexión cuando se implanten los servicios (artículo 24.5 de la Ley 2/2016).

En cuanto al acceso, se establece también como condición necesaria para poder edificar en el ámbito de los Núcleos Rurales disponer de acceso rodado de uso público.

Por su parte, en los art. 24 de la Ley 2/2016 y 37 del Reglamento (Decreto 143/2016) se desarrolla el régimen de Actuaciones Integradas en Suelo de Núcleo Rural, según el cual en estos podrán delimitarse *“actuaciones de carácter integral, con el objetivo de abrir nuevas vías o cuando se trate de una actuación edificatoria de cierta magnitud, por su entidad superficial o por el número de viviendas, que produzca una modificación significativa de la estructura existente en el núcleo”*.

Finalmente, también cabe destacar el art. 182 del Reglamento (Decreto 143/2016), que precisa el contenido y determinaciones de los Planes Especiales de Reforma Interior en Suelo de Núcleo Rural (PERISNR). Según dicho artículo, en Suelo de Núcleo Rural pueden redactarse PERISNR en los ámbitos que se definan como *“Áreas de Actuación Integral”* de acuerdo con lo contemplado en el propio Reglamento, siempre y cuando se respeten las condiciones y reservas de suelo establecidas, y se garantice la integración de la actuación propuesta con la morfología, los servicios y las características del núcleo.

#### **i) Murcia**

En Murcia, las categorías de “Suelo Urbano de Núcleo Rural” y de “Suelo Urbano Especial” (art. 81 de la Ley 13/2015) tienen el mismo régimen urbanístico del Suelo Urbano, por ser ésta la

clase de suelo a la que pertenecen. No obstante, se fijan unos derechos y deberes específicos de los propietarios de Suelo Urbano de Núcleo Rural y de Suelo Urbano Especial en el art. 88, según el cual están obligados a costear los servicios requeridos por el planeamiento y a ceder gratuitamente los terrenos necesarios para la regularización del viario cuando así se prevea. Además, en su caso, *“deberán incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio a partir del momento de la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, asumiendo los deberes señalados para el Suelo Urbano Consolidado o Sin Consolidar, según el caso”* (art. 88.2 de la Ley 13/2015).

#### **j) Navarra**

Según el art. 116.4 del Decreto Foral Legislativo 1/2017 las actuaciones mediante las cuales se autoricen viviendas en los ámbitos de los Barrios Rurales Tradicionales en Suelo No Urbanizable delimitados por el planeamiento urbanístico municipal, en las condiciones y áreas geográficas que se determinen reglamentariamente o por los instrumentos de ordenación territorial, *“estarán sujetas al deber de cesión de aprovechamiento correspondiente al 10 por 100 del incremento de valor de los terrenos afectados, una vez concedida la licencia municipal de obras y previamente al inicio de cualquier actuación”*. Y según el art.116.5, *“las dotaciones de servicios y el acceso a las viviendas deberán ser resueltas por los propietarios de forma autónoma e individualizada a partir de la acometida de las infraestructuras existentes, sin alterar los valores que han motivado la protección o preservación del suelo no urbanizable y respetando las normas de protección de dicho suelo”*. Las obras correspondientes a las dotaciones de servicios y a elementos complementarios tales como desmontes, taludes y vallados deberán tramitarse junto a las de la vivienda.

#### **k) País Vasco**

En cuanto al régimen urbanístico de los Núcleos Rurales en el País Vasco, la Ley 2/2006 remitió a un desarrollo reglamentario posterior (art.29.4) el procedimiento para *“la delimitación, la regularización de fincas y la obtención de servicios urbanísticos”* en los Núcleos Rurales, que ha sido efectuado por el Decreto 105/2008 en su art.8, mediante la remisión al procedimiento clásico de normalización de fincas del Reglamento de Gestión Urbanística estatal (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto).

## 6. Catálogos e Inventarios de Núcleos Rurales y Catálogo de construcciones en Suelo Rústico/No Urbanizable

Como ha quedado puesto de manifiesto, uno de los aspectos clave en relación con los Núcleos Rurales es su identificación y delimitación espacial precisa mediante el trazado de su perímetro (aplicando para éste una serie de criterios y requisitos legales), pues ello determinará el régimen urbanístico que rige en su interior. En general, esta delimitación de los Núcleos Rurales es llevada a cabo por el instrumento urbanístico correspondiente, normalmente por el planeamiento general de ámbito municipal, que es el encargado de interpretar y concretar sobre el territorio los requisitos establecidos legalmente. Dado que –como se ha visto– los criterios cuantitativos tienen un cierto margen de interpretación, y más aún los cualitativos, pueden darse ciertas discrecionalidades en su aplicación en los distintos núcleos de un mismo municipio o diferencias entre unos municipios y otros.

En este sentido cabe destacar el caso del País Vasco, donde la delimitación se remite a la administración supramunicipal, pues según la Ley 2/2006 corresponde a las Diputaciones Forales la elaboración “de los Inventarios de los núcleos rurales existentes en sus respectivos territorios históricos, previa audiencia de los municipios afectados” (art.29.7).

Estos inventarios recogen, para cada territorio histórico, los asentamientos que cumplen las condiciones legales establecidas por la legislación autonómica vasca para tener la consideración de Núcleo Rural, es decir el art. 29.1 de la Ley 2/2006, que dice que “se entiende por núcleo rural, a los efectos de esta ley, la agrupación de entre seis y veinticinco caseríos en torno un espacio público que los aglutina y confiere su carácter”, y por otro lado, el Art. 9.1 del Decreto 105/2008, que establece la definición de caserío. Estas precisiones son muy importantes en relación con las facultades de los Ayuntamientos, pues la citada norma deja claro que el planeamiento urbanístico no podrá prever Núcleos Rurales que no consten con este carácter en los Inventarios<sup>20</sup>.

El Inventario de Álava (FIGS. 7 y 8) se aprobó por Decreto Foral 78/2009, del Consejo de

Diputados de 1 de diciembre, que aprueba definitivamente el Inventario de los Núcleos Rurales de Suelo No Urbanizable de Álava<sup>21</sup>, y el de Bizkaia por Acuerdo Foral con fecha 9 de febrero de 2016<sup>22</sup>.

Interesante es también la propuesta del Catálogo de Núcleos Rurales en el Principado de Asturias, que añade a la delimitación –que, en este caso, deja al planeamiento urbanístico– la idea de jerarquización en niveles de protección, de acuerdo con sus valores. Según el art. 40 del Decreto Legislativo 1/2004, el Catálogo de Núcleos Rurales “es el instrumento que tiene por objeto la ordenación, de acuerdo con los requisitos, características y condiciones que el Principado aprobará y publicará previamente, de las agrupaciones de población que, estando clasificadas como Núcleos Rurales por el planeamiento urbanístico vigente [...], ofrezcan en su conjunto un interés significativo en cuanto exponentes de asentamientos consolidados de edificación imbricados racionalmente en el medio rural, merecedores por esta razón de una especial preservación territorial y urbanística. [...]”. Para determinar este aspecto, el Catálogo deberá establecer una clasificación de los Núcleos Rurales en función de sus “peculiaridades, su densidad, sus valores culturales, estructurales, históricos o paisajísticos”, en base a los cuales se determinará la necesidad de una mayor o menor intensidad en la protección.

Aunque el Catálogo de Núcleos Rurales asturiano aún no se ha desarrollado, sí se ha aprobado (mediante Resolución de 30 de abril de 2003, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial) el denominado “Marco de criterios, requisitos y condiciones para la catalogación de los núcleos rurales en el Principado de Asturias”, apoyándose en lo establecido en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 3/2002 que introdujo el Catálogo.

Finalmente, cabe apuntar otro instrumento conexo, complementario a las delimitaciones de los Núcleos Rurales, que es el Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico. Así, por ejemplo, la normativa cántabra (art. 85 de la Ley 5/2022) establece que los Ayuntamientos puedan redactar –o incluir en los nuevos Planes Generales– un Catálogo de Edificaciones en Suelo Rústico, donde se recojan “las edificaciones existentes en dicho tipo de suelo que respondan a las características arquitectónicas, tipológicas

<sup>20</sup> Véase el ejemplo de Ispáster, en la Nota 17.

<sup>21</sup> Accesible en: <https://web.araba.eus/es/urbanismo/nucleos-rurales?inheritRedirect=true>

<sup>22</sup> [http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem\\_Codigo=9849&idioma=CA&dpto\\_biz=6&codpath\\_biz=6|2100|9849](http://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=9849&idioma=CA&dpto_biz=6&codpath_biz=6|2100|9849).



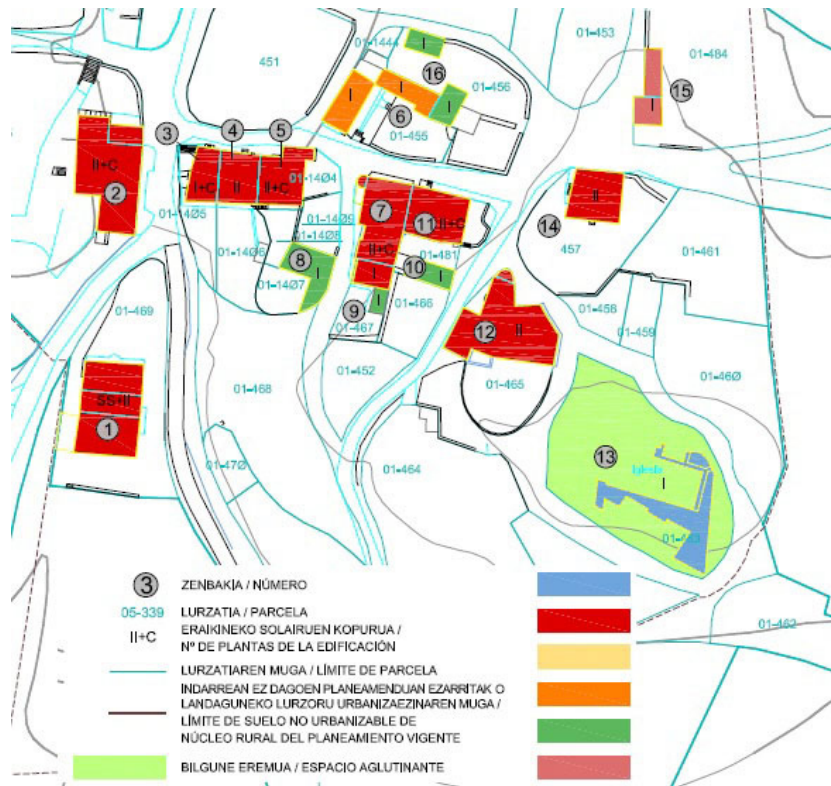


Fig. 7 / Plano del Núcleo Rural de Nafarrate en el Inventario de Núcleos Rurales de Álava

Fuente: Diputación Foral de Álava. <https://web.araba.eus/es/urbanismo/nucleos-rurales?inheritRedirect=true>



Hurrenkeraz zenbakia	1	Nº de Orden	1
Katastroko erreferentzia	01-406	Referencia Catastral	01-469
Kokapena	Nafarrate 1	Situación	Nafarrate 1
Lurzatilaren azalera	811,27 m <sup>2</sup>	Superficie de parcela	811,27 m <sup>2</sup>
Eraklin kop.	2	Nº de Edifios	2
Etebizitza kop.	2	Nº de Viviendas	2
<b>ERAKINA</b>	1.1	<b>EDIFICIO</b>	1.1
Solairu kop.	SS + II	Nº de plantas	SS + II
Erabilera nagusia	131, bizitegiak	Uso Principal	131, Residencial
Adina	1.900	Edad	1.900
105/2008 Dekretuko 9. artikuluan ezarritako baldintzak betetzen ditu (basemia): BAI + 1.2	erakina	Cumplimiento de las condiciones del Art. 9 del Decreto 105/2008 /Caserio	SI + edificio 1.2
<b>ERAKINA</b>	1.2	<b>EDIFICIO</b>	1.2
Solairu kop.	SS + II	Nº de plantas	SS + II
Erabilera nagusia	131, bizitegiak	Uso Principal	131, Residencial
Adina	1.900	Edad	1.900
105/2008 Dekretuko 9. artikuluan ezarritako baldintzak betetzen ditu (basemia): BAI + 1.1	erakina	Cumplimiento de las condiciones del Art. 9 del Decreto 105/2008 /Caserio	SI + edificio 1.1



Hurrenkeraz zenbakia	11	Nº de Orden	11
Katastroko erreferentzia	01-482	Referencia Catastral	01-482
Kokapena	Nafarrate 4B	Situación	Nafarrate 4B
Lurzatilaren azalera	148,06 m <sup>2</sup>	Superficie de parcela	148,06 m <sup>2</sup>
Eraklin kop.	1	Nº de Edifios	1
Etebizitza kop.	1	Nº de Viviendas	1
<b>ERAKINA</b>	11.1	<b>EDIFICIO</b>	11.1
Solairu kop.	II + C	Nº de plantas	II + C
Erabilera nagusia	131, bizitegiak	Uso Principal	131, Residencial
Adina	1.900	Edad	1.900
105/2008 Dekretuko 9. artikuluan ezarritako baldintzak betetzen ditu (basemia): BAI + 7.1	erakina	Cumplimiento de las condiciones del Art. 9 del Decreto 105/2008 /Caserio	SI + edificio 7.1

Fig. 8 / Ficha del Inventario/Catálogo de edificaciones del Núcleo Rural de Nafarrate en el Inventario de Núcleos Rurales de Álava

Fuente: Diputación Foral de Álava. <https://web.araba.eus/es/urbanismo/nucleos-rurales?inheritRedirect=true>

y constructivas propias de una edificación rural del entorno". El Catálogo debe señalar las características arquitectónicas, tipológicas y constructivas propias exigibles a las edificaciones incluidas en el mismo, identificando en fichas específicas las que posean esas características.

## 7. Relación entre la regulación de los Núcleos Rurales y la vivienda unifamiliar aislada en Suelo Rústico/No Urbanizable

Como se comentaba al analizar los porcentajes de población en diseminado en las CCAA, éstos pueden corresponder a viviendas aisladas de tipo tradicional vinculadas a explotaciones agropecuarias o, por el contrario, a implantaciones más recientes de viviendas unifamiliares aisladas en Suelo Rústico o no Urbanizable.

Un ejemplo de territorio en el que coexisten ambos tipos de implantaciones es la huerta tradicional en la región de Murcia<sup>23</sup>, uno de los paisajes agrarios más extraordinarios del Mediterráneo, donde ha conseguido sobrevivir durante siglos una forma aprovechamiento sostenible de los recursos ofrecidos por el medio, legando un valioso patrimonio histórico, medioambiental, etnológico, paisajístico, etc. en el que sin duda destacan las infraestructuras hidráulicas como elemento transformador de un territorio inicialmente árido en un susceptible

de aprovechamiento agrícola<sup>24</sup>. Además de los grandes núcleos urbanos, a lo largo del tiempo también fueron surgiendo sobre el territorio huertano –apoyándose en su tupida red de caminos– algunos núcleos rurales o pedanías que albergaban a la población que trabajaba más directamente dedicada a las faenas agrícolas. Aunque también era tradicional la existencia de algunas pequeñas construcciones provisionales en las parcelas, no fue hasta bien entrado el siglo XX cuando estas se fueron convirtiendo en permanentes y dedicándose a viviendas. Esta transformación también tuvo que ver, por un lado, con el control progresivo a través de medios técnicos de los fenómenos de las avenidas e inundaciones que periódicamente se producen en la región y que impedían el asentamiento estable y la colonización de la huerta, y por otro, con la ausencia de normativa urbanística o con la laxitud y falta de control en su aplicación.

Como resultado de estos procesos se ha terminado produciendo una urbanización difusa del territorio agrario (FIG. 9): primero, con la implantación indiscriminada de viviendas unifamiliares vinculadas a las actividades de la huerta; después, de viviendas de segunda residencia; y, finalmente, de primeras viviendas ya completamente desvinculadas de cualquier tipo de actividad agrícola. De este modo, el territorio de la huerta tradicional se ha convertido en un espacio peri-urbano, "colmatado de viviendas unifamiliares, naves agrícolas o comerciales, y pequeños edificios, aparentemente sin orden, sin planificación y sin cualificación urbanística. [...] La



FIG. 9 / Implantaciones aisladas tradicionales y nuevas en la huerta murciana

Fuente: Plan de Acción de la Huerta de Murcia.

<http://huertademurcia.murcia.es/huertamurcia/2017/05/20/plan-de-accion-de-la-huerta-de-murcia/>

<sup>23</sup> Como, por ejemplo, la de la propia ciudad de Murcia, Cieza, Lorca, Ricote, el Campo de Cartagena, etc.

<sup>24</sup> El sistema de regadíos tradicionales está compuesto por varios elementos, íntimamente relacionados entre sí, que incluyen la captación de aguas (presas, azudes, etc.) y el aprovechamiento de la red hidrográfica, su conducción (mediante acequias, acequias, brazales, azarbes, etc.) y el

tratamiento del terreno para optimizar los riegos (incluyendo abancalamientos, para favorecer el riego a manta). Estos elementos básicos se acompañaban de otros complementarios para poder elevar el agua, como norias y aceñas, o para ampliar la superficie regable, como las albercas para almacenar el agua donde ésta era escasa o tenía un régimen más irregular.



*huerta olvida su faceta productiva para servir como soporte residencial tipo ciudad jardín. La colmatación no se produce solamente sobre los caminos principales, sino sobre todo tipo de caminos (secundarios y menores), y sobre zonas donde apenas hay acceso rodado. El grado de colmatación es tal, que a simple vista se hace difícil determinar dónde empiezan los núcleos urbanos y donde terminan, porque lo que sucede es un difuminado del espacio urbano en virtud de un espacio peri-urbano, sobre el entramado original de caminos y acequias”.* (ROS SEMPERE & al., 2010).

Como bien ilustra este ejemplo murciano, existe una doble dicotomía entre implantaciones tradicionales y recientes, y entre los asentamientos que pueden considerarse como núcleo rural y las implantaciones aisladas que no llegan a esta categoría y que se consideran como simples agrupaciones de viviendas aisladas o “diseminados”<sup>25</sup>. Es por ello, que resulta importante analizar también la regulación en las CCAA de la implantación de nuevas viviendas unifamiliares aisladas en Suelo Rústico o No Urbanizable, así como la regulación de las existentes –tradicionales, o no, legales o irregulares<sup>26</sup>–.

A nivel nacional, la regulación actual de la vivienda unifamiliar aislada deriva claramente del art. 85.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976, que, intentando reconducir la permisividad anterior de la Ley de Suelo de 1956<sup>27</sup>, no permitía en Suelo No Urbanizable más “*construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca*”, prohibiendo expresamente la construcción de viviendas aisladas. No obstante, al mismo tiempo se contemplaba una facilísima vía de escape, al permitirse autorizar –eso sí “*excepcionalmente*”– “*edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población*”, previsión que ha derivado en numerosos desmanes.

#### a) Andalucía

Según el art. 21 de la Ley 7/2021, entre las actuaciones ordinarias en Suelo Rústico (que sólo necesitan licencia municipal) se encuentran “*las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos*

*ordinarios del Suelo Rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada*”. Y según el art. 22, también “*podrán autorizarse viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos*”, consideradas como actuaciones extraordinarias (que además de la licencia requieren una autorización previa). Entre las condiciones que regulan la formación de nuevos asentamientos se encuentra la existencia de una agrupación de más de 6 edificaciones de uso residencial, industrial o terciario, o de 10 edificaciones o construcciones de cualquier uso, ubicadas en un círculo de menos de 200 m de radio.

Por otra parte, la normativa andaluza aborda también el problema de las numerosas edificaciones irregulares existentes en el Suelo Rústico de esta Comunidad Autónoma, mediante la situación de Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO) y los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en Suelo Rústico<sup>28</sup>.

#### b) Asturias

En Asturias, el uso de viviendas unifamiliares aisladas en Suelo No Urbanizable se regula mediante el art. 124 del Decreto Legislativo, DL 1/2004, donde se formula diciendo que “*fuera de los Núcleos Rurales no se permitirá la construcción de edificaciones destinadas a vivienda, salvo en aquellas zonas del Suelo No Urbanizable de Interés en que el planeamiento urbanístico así lo disponga para permitir el mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano*”.

Según el art. 83 del nuevo Reglamento (Decreto 63/2022), los Planes pueden definir áreas en Suelo No Urbanizable de Interés –denominadas Áreas de Poblamiento del Territorio Asturiano– “*en las que se localicen asentamientos de población que no puedan ser considerados como Núcleo Rural por no alcanzar los requisitos establecidos para éstos*”. En ellas se pueden asentar tanto viviendas vinculadas a explotaciones agropecuarias como no vinculadas, en este último caso, siempre y cuando no exista posibilidad de formación de núcleo de población, para lo cual el planeamiento debe fijar la superficie

<sup>25</sup> En el Nomenclátor el límite se marca en las 10 viviendas, por debajo de las cuales se considera diseminado.

<sup>26</sup> Se incluyen aquí sólo las CCAA en que se ha analizado el Suelo de Núcleo Rural, remitiéndonos a DE SANTIAGO & GONZÁLEZ (2018) para un análisis más completo y detallado de la vivienda en Suelo No Urbanizable.

<sup>27</sup> Que había asignado un aprovechamiento genérico al Suelo Rústico de hasta 1m<sup>3</sup> por cada 5m<sup>2</sup> de superficie (0,2m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>).

<sup>28</sup> Por la complejidad de esta cuestión, se remite a DE SANTIAGO & GONZÁLEZ (2020 b).

mínima de la parcela edificable y el régimen de distancias entre viviendas.

El planeamiento también debe concretar los criterios para identificar las Quintanas Tradicionales (art. 84 del Decreto 63/2022), que –a diferencia de las anteriores Áreas de Poblamiento del Territorio Asturiano– pueden delimitarse no sólo en Suelo No Urbanizable de Interés, sino incluso sobre el de Especial Protección.

En Suelo No Urbanizable de Especial Protección se podrán autorizar rehabilitaciones con cambio de uso; y, en Suelo No Urbanizable de Interés, en las mismas condiciones, también las ampliaciones.

### c) Baleares

La vivienda unifamiliar aislada en Suelo Rústico no queda regulada en la normativa autonómica balear, aunque sí en los Planes Territoriales Insulares.

### d) Canarias

Según el art. 60 de la Ley canaria 4/2017, referido a los usos, actividades y construcciones ordinarios específicos en Suelo Rústico, *“el uso residencial, con el carácter de uso ordinario, comprenderá las construcciones e instalaciones fijas, móviles o desmontables destinadas a vivienda unifamiliar”*, siempre que cumplan unos requisitos, entre los cuales el primero es el de situarse sobre terrenos calificados como Asentamientos Rurales o Agrícolas, fuera de los cuales no pueden construirse. Además, en el caso de viviendas situadas en Asentamientos Agrícolas, deberán estar directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas efectivas y acreditarlo previamente para poder obtener la licencia de primera ocupación. En cualquier caso, la finca donde se ubiquen debe constituir una unidad apta para la edificación, quedando en su integridad vinculada legalmente a la vivienda autorizada.

En Suelo Rústico, también se permite (art. 60.6), en las condiciones determinadas reglamentariamente y precisadas por el planeamiento, *“la rehabilitación para su conservación, o la reconstrucción [...], incluso para destino residencial o turístico, de edificios de valor etnográfico o arquitectónico”*.

### e) Cantabria

En Cantabria, se permiten excepcionalmente determinadas construcciones, instalaciones actividades y usos en el Suelo Rústico de

Especial Protección, incluyendo (art.49.2.a de la Ley 5/2022) las *“viviendas de las personas que hayan de vivir y vivan real y permanentemente vinculadas a la correspondiente explotación”*, así como las obras de *“reconstrucción, restauración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes”* (art.49.2.h).

Por su parte, el régimen del Suelo Rústico de Protección Ordinaria se rige por el art.50 de la Ley 5/2022, según el cual, además de las actividades y edificaciones permitidas en el Suelo Rústico de Especial Protección, se pueden autorizar otras como las necesarias la elaboración y comercialización de productos tradicionales o derivados de la actividad agropecuaria, los usos deportivos y de ocio, y las viviendas unifamiliares aisladas en las Áreas de Desarrollo Rural en los términos ya comentados.

Además, existe una Disposición Transitoria Séptima que establece lo siguiente:

- Aunque no se hayan delimitado las Áreas de Desarrollo Rural, en todos los municipios de Cantabria también se podrán autorizar, excepcionalmente y durante un plazo de 2 años, viviendas aisladas de carácter unifamiliar en el Suelo Rústico de Protección Ordinaria a un máximo de 100 m del suelo urbano residencial o núcleo rural (es decir, dentro de lo que sería el equivalente al perímetro del Área de Desarrollo Rural), hasta un número máximo igual a la de las ya existentes en el núcleo urbano o rural.
- En los pequeños municipios que se encuentren en riesgo de despoblamiento, esta autorización no tendrá la limitación temporal de 2 años.
- En los municipios sin Plan General o con Normas Subsidiarias redactadas en el marco del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, se podrán autorizar estas viviendas con independencia de la categoría del Suelo Rústico, es decir, también en Suelo Rústico de Especial Protección, salvo que dicho régimen de especial protección sea incompatible con su transformación urbana.

En cuanto al procedimiento administrativo, la competencia para autorizar las edificaciones en Suelo Rústico de Protección Ordinaria corresponde (art. 227), en los municipios con Planeamiento General, al Ayuntamiento, previo informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, CROTU (vinculante en caso de denegación); y, en los municipios sin

Planeamiento General, a la CROTU. Las viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como de las instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural en las Áreas de Desarrollo Rural se pueden autorizar directamente por los Ayuntamientos, mediante licencia municipal.

#### f) Castilla y León

En relación con la vivienda aislada en Suelo Rústico en Castilla y León, la redacción original dada por la Ley 5/1999 y los artículos 57 (Derechos excepcionales en Suelo Rústico) y 59 del Reglamento de Urbanismo (Decreto 22/2004) permitía autorizar excepcionalmente en Suelo Rústico *“construcciones destinadas a vivienda unifamiliar y que no formen parte de núcleo de población”* (art. 57.e del Reglamento original de 2004). Esta posibilidad se modificó primero de forma restrictiva mediante el Decreto 45/2009, que introducía la exigencia de contar con acceso y servicios exclusivos, pasando a redactarse como: *“construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada que cuenten con acceso y servicios exclusivos y que no formen un nuevo núcleo de población”*. Después, mediante el Decreto 6/2016 (por el que se modificó el Reglamento de Urbanismo para su adaptación a la Ley 7/2014), se redujo sólo al caso de las *“viviendas necesarias para el funcionamiento de alguno de los demás usos”*, quedando la redacción actualmente vigente del art.57.e así: *“construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada que resulten necesarias para el funcionamiento de alguno de los demás usos citados en este artículo”*.

#### g) Comunitat Valenciana

Según el art. 211 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (Decreto Legislativo 1/2021), en la Comunitat Valenciana se permite la implantación de viviendas unifamiliares aisladas de nueva construcción en Suelo No Urbanizable, siempre y cuando se cumplan algunos requisitos predefinidos (superficie mínima de parcela, no formación de nuevos núcleos de población, garantía de suministro y evacuación de aguas a cargo del propietario, etc.).

Además, para las construcciones irregulares existentes en Suelo No Urbanizable, la normativa valenciana ha desarrollado todo un capítulo dedicado a la llamada *“minimización de impactos territoriales”*, incluyendo la minimización del impacto territorial generado por los núcleos de

viviendas en el Suelo No Urbanizable (art. 228) y la de las edificaciones aisladas (art. 230).

#### h) Galicia

Según el artículo 52 del Reglamento gallego (Decreto 143/2016), *“la edificación para uso residencial constituye un uso prohibido en suelo clasificado como rústico, excepto que este esté íntimamente vinculado a una explotación agropecuaria, de conformidad con lo previsto en la Ley 2/2016”*. Para justificar esta vinculación en el citado art.52 se desarrollan una serie de reglas y requisitos bastante estrictos, como la exigencia de que la explotación sea preexistente y se acredite *“el ejercicio efectivo de la actividad agropecuaria, al menos, durante los tres años anteriores”*, se justifique documentalmente que la explotación agropecuaria constituye el principal medio de vida del titular y que los rendimientos por actividades económicas agropecuarias reporten al titular, como mínimo, el 50 % de sus ingresos anuales. También se debe acreditar una *“íntima e imprescindible vinculación de la edificación a la explotación agrícola o ganadera, es decir, la necesidad de la vivienda deberá justificarse en relación con funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control derivadas o exigidas por las características de la explotación”*, siendo siempre primera residencia.

#### i) Murcia

Con respecto a la vivienda unifamiliar aislada en Suelo No Urbanizable (SNU), en la región de Murcia no se contempla dentro del régimen del SNU de Protección Específica (art. 94 de la Ley 13/2015), pero sí dentro del régimen de la edificación y los usos (art. 95) en SNU Protegido por el Planeamiento o del SNU Inadecuado para el desarrollo urbano, aunque sólo ligada a la actividad productiva de una explotación.

Según este art. 95, para autorizar el uso de vivienda unifamiliar ligado a la actividad productiva de una explotación, la superficie mínima de la explotación, *“entendida como agrupación de predios que constituyan una unidad funcional”*, será de más de 20 000 m<sup>2</sup> en el SNU Protegido por el Planeamiento. En el SNU Inadecuado para el desarrollo urbano, y siempre que sea zona de regadío, la superficie mínima será de 10 000 m<sup>2</sup>, o de 5 000 m<sup>2</sup> si la finca hubiera surgido en escritura pública de fecha anterior al 17 de junio de 2001.

#### j) Navarra

En la Comunidad Foral de Navarra sólo se pueden autorizar viviendas en Suelo No

Urbanizable de Preservación – nunca en suelos afectados por la categoría de Protección– y siempre y cuando se trate de viviendas unifamiliares aisladas, destinadas a residencia habitual y permanente de su titular, en las condiciones y áreas geográficas que se determinen reglamentariamente o por los instrumentos de ordenación territorial. En cualquier caso, este uso deberá además estar expresamente previsto en el planeamiento municipal, que podrá desarrollar y concretar en su ámbito territorial las citadas condiciones y áreas geográficas.

La principal condición exigida es la exigencia de una parcela mínima de 10 000 m<sup>2</sup>, y la obligación de dedicar más del 50% de esta superficie a actividades o usos agrarios, pecuarios o forestales no constructivos.

#### k) País Vasco

En el País Vasco la normativa sobre la construcción de viviendas en Suelo No Urbanizable es muy estricta, pues sólo es admisible (art. 31 de la Ley 2/2006) el otorgamiento de licencias para la construcción de viviendas en Suelo No Urbanizable vinculadas a una explotación hortícola y ganadera, es decir, exclusivamente cuando ésta vaya a ser empleada como vivienda habitual por el titular y gestor de la explotación económica, de acuerdo con una serie de exigencias concretas detalladas en el citado artículo y previa autorización del Departamento de Agricultura del territorio histórico correspondiente, en la que se acrediten varias circunstancias, como por ejemplo que la explotación reúne los requisitos mínimos para su viabilidad económica de forma autónoma, que el solicitante está afiliado al Régimen Especial de la Seguridad Social correspondiente con más un año de anterioridad o que se justifique que más del 50% de los ingresos corrientes del solicitante provienen de la explotación de la actividad hortícola o ganadera. Además, y en cualquier caso, las viviendas que se autoricen quedarán legalmente sujetas al mantenimiento de la vinculación del uso residencial a la correspondiente explotación económica hortícola, ganadera o a otros usos propios de desarrollo rural, de manera

continua e ininterrumpida durante un plazo mínimo de veinticinco años.

## 8. Conclusiones

### 8.1. ¿Es necesaria una clase de suelo propia para los Núcleos Rurales?

Se ha debatido mucho, tanto en el plano teórico (FLORES, 2106) como en el práctico<sup>29</sup> en torno a las ventajas e inconvenientes de que los Núcleos Rurales tengan una clase propia de suelo (como ocurre en Galicia), frente a la opción de incluirlos dentro del Suelo Urbano (como ocurre en Murcia, o sucedía en Cantabria hasta 2022), o –como es más habitual– dentro del Suelo Rústico o No Urbanizable (Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Comunitat Valenciana y Navarra)<sup>30</sup>. La cuestión es importante, pues en el sistema jurídico español heredado de la Ley de Suelo de 1956, la adscripción a cada clase implica un régimen diferenciado de derechos y deberes para la propiedad. Más recientemente, la Ley de Suelo estatal introdujo en 2007 el concepto de “situaciones de suelo” (urbanizado y rural), vinculándolo también con las valoraciones urbanísticas (FIG. 10).

Como veremos a continuación, hay importantes diferencias entre el régimen del Suelo Urbano, el No Urbanizable y el de Núcleo Rural –tal y como este último ha sido regulado, por ejemplo, en Galicia–, en relación con los derechos y deberes asociados a la clasificación del suelo.

#### 8.1.1. Insuficiencias en la consideración de los Núcleos Rurales como Suelo Urbano

##### a) La necesidad de superación del criterio de urbanización efectiva

La existencia de “urbanización” efectiva –entendida como la dotación de servicios urbanísticos básicos: “*contar con acceso rodado,*

<sup>29</sup> Valga como ejemplo el caso de Asturias, donde desde el sector profesional se reclamaba “*la creación de una categoría de suelo propia, que aúne las condiciones ya acreditadas del suelo rural asturiano con el hecho de ser ya asentamientos de población, dotados de servicios de infraestructura (y, por tanto, urbanizados, según el Texto Refundido de la Ley del Suelo, TRLS); pero en un modelo evolucionado que incluya, en todo o en parte, mecanismos de gestión “como la urbana” simplificada y compacta; o, complementariamente, y*

*como otro recurso más, añadir al NR piezas de reservas asimilable al Suelo Urbanizable, con condiciones adecuadas a su integración en el asentamiento preexistente: espacios libres, disposición de las edificaciones, trazados viarios y zonas públicas de uso común”.* (COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE ASTURIAS, 2011, p.44).

<sup>30</sup> En Andalucía y País Vasco, pueden encuadrarse dentro del Suelo Urbano o del No Urbanizable, en función de sus características.





**FIG. 10 / Núcleo rural de El Barrio, en el municipio de Navaescurial, Ávila. Ejemplo de núcleo que todavía conserva una buena integración ambiental y paisajística con el entorno**

Fuente: Elaboración propia

*abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica*”– es uno de los criterios clásicos para la clasificación del suelo como urbano. Remitiéndonos a otros trabajos anteriores (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020 d, 2021 b) sobre la inconveniencia de este criterio para los pequeños municipios rurales, interesa recordar aquí algunas de las cuestiones allí planteadas. Por ejemplo, ¿no es exagerado exigir –en todo caso, como se hace en Castilla La Mancha– acceso por vía pavimentada, encintado de aceras y alumbrado público para la clasificación del suelo como urbano? ¿Es realmente imprescindible que los coches deban acceder – ¿hasta un garaje? – por una vía pavimentada al estilo urbano y con aceras encintadas? ¿No se estará imponiendo a los pequeños municipios rurales un concepto de urbanización más propio de las zonas urbanas? En cuanto a la “urbanización” y el tipo de servicios urbanísticos adecuados para los pequeños municipios rurales, interesaría explorar opciones alternativas a la réplica de los sistemas urbanos, como las posibilidades que hoy ofrece el autoabastecimiento energético a escala individual o colectiva, el cierre local de los ciclos de materia y agua, y la urbanización “blanda” sin diferenciación de aceras, introduciendo zonas de coexistencia y restricciones al acceso rodado, uso de materiales naturales, mayor presencia de la vegetación, etc.

En realidad, y a pesar de su arraigo en la cultura urbanística española, la exigencia a ultranza de este requisito de la urbanización efectiva es una cuestión heredada de las preocupaciones del siglo XIX, enunciada en su momento con el propósito de garantizar que no se repercutía a la colectividad el coste de conexión con los servicios urbanísticos básicos en los nuevos crecimientos urbanos. Pero en situaciones “rurales”, y especialmente en aquellas con dinámicas regresivas, los problemas son de índole muy diferente y la condición de urbanización previa puede no ser tan fundamental como la de una adecuada integración paisajística y ambiental en un sentido más amplio.

Por el contrario, siguen pendientes de solución varias cuestiones problemáticas (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020 d, 2021 b) en torno al criterio de urbanización, como la discriminación de los casos de urbanización sobrevenida, las colindancias parasitarias del esfuerzo urbanizador ajeno, la colindancia con las carreteras, etc. En definitiva, se trataría de matizar el criterio clásico para así superar la actual consideración automática como urbanos de todos los terrenos estrictamente dotados de acceso y servicios, con independencia de su oportunidad desde el punto de vista urbanístico y de la génesis de la urbanización. Convendría por tanto separar conceptualmente la “inserción en la malla urbana” entendida como dotación efectiva de servicios

urbanísticos –que sólo garantiza que no se repercuten a la colectividad los costes de la urbanización– y la “adecuación o inserción en el territorio o medio rural”: en los pequeños municipios rurales, la primera no es garantía de la segunda, y viceversa.

En este sentido, es interesante analizar el caso de Asturias, pues en el concepto del Núcleo Rural de la normativa asturiana se pone claramente de manifiesto la contradicción o paradoja de la exigencia de un nivel de urbanización e infraestructuras en los Núcleos Rurales en Suelo No Urbanizable equiparable al del Suelo Urbano<sup>31</sup>, ya que, de alcanzarse ese nivel, no podría diferenciarse una clase de otra. Es por ello que, como ocurre con el Suelo Urbano, se exige además de la urbanización efectiva un criterio suplementario: si para el Suelo Urbano, además de la urbanización, se requiere su “*integración en la malla urbana*”, para el Suelo de Núcleo Rural se precisa por el contrario su “*no integración en la malla urbana*” (art. 136.1 del Decreto 1/2004<sup>32</sup>), o –puesto en positivo– “*la imbricación racional del asentamiento en el medio físico*”. Dado que la “malla urbana” se define en el Reglamento asturiano (art. 113 del Decreto 1/2004) como “*la urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que pueda servirse el territorio, sin que esté por su situación completamente desligado del entramado urbanístico ya existente*”, autores como Flores Fernández o Toli-var Arias –coincidiendo en la oscuridad de esta redacción legal– concluyen que –desde el punto de vista práctico, para efectuar la siempre difícil distinción entre núcleo urbano y rural– de este precepto sólo puede extraerse que “*los núcleos rurales no deben contar con vías perimetrales, servicios o infraestructuras que se traduzcan en continuidad de trama urbana y que deben estar aislados o desligados de los perímetros urbanos*”. FLORES FERNÁNDEZ (2016, p.208) resume el fondo de la cuestión diciendo que “[...] en la definición asturiana [de Núcleo Rural] se hace hincapié en el hecho de que no se encuentre

*integrado en una malla urbana; condición que no es incompatible con la presencia de los básicos servicios urbanísticos de acceso rodado, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica, puesto que se prevé su equiparación al de los suelos urbanos para la consecución de uno de los objetivos fundamentales de la política de ordenación de los núcleos rurales [...]: la equiparación de los estándares de vida campo-ciudad*<sup>33</sup>.

## b) Los problemas del criterio de consolidación por la edificación

Como se ha examinado en profundidad en otro lugar (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ 2020 d), el criterio de consolidación por la edificación adolece de una gran imprecisión técnica, que se viene arrastrando desde los años 70. A pesar del importante esfuerzo aclarativo realizado por la Instrucción n.º 12, de junio de 1979, del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, persisten todavía en su definición numerosas lagunas interpretativas que han permitido aplicarlo de forma espuria con bastante frecuencia (VAQUER, 2019)<sup>34</sup>.

Pero más allá de estas críticas parciales a su imprecisa definición y a la discrecionalidad que implican, cabe hacer otras más generales y de mayor calado. En primer lugar, es muy cuestionable el exceso de generosidad y la permisividad de consolidación bajísimos (en el mejor de los casos de las dos terceras partes, e, incluso de la mitad), que dan lugar a un sobredimensionamiento del Suelo Urbano, claramente innecesario en estos pequeños municipios rurales. En segundo lugar, desde el punto de vista conceptual, lo más relevante es que hoy en día resulta difícilmente justificable que deban considerarse como urbanos terrenos sin urbanizar, simplemente porque estén edificados en un cierto grado, sin cuestionarse cómo ha sido posible este hecho ni por qué. En este sentido, cabe destacar la iniciativa pionera de la normativa urbanística de Castilla y León, que ha eliminado directamente este criterio.

<sup>31</sup> Véase el art. 136.2 ya comentado.

<sup>32</sup> “Se incluirán en esta categoría los asentamientos de población que, pese a contar, eventualmente, con servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica para sus necesidades propias como tales asentamientos rurales, no estén integrados en una malla urbana en los términos establecidos en el artículo 113, apartado a), de este Texto Refundido”.

<sup>33</sup> Por el contrario, sobre esta equiparación en DE SANTIAGO (2020) recordamos que el concepto de urbanización como la conocemos hoy es absolutamente ajeno a la génesis del espacio rural y que puede ser discutible que en los Núcleos Rurales deba ser exigida una urbanización idéntica a la del

Suelo Urbano.

<sup>34</sup> En relación con el art. 78 de la Ley de Suelo de 1976, donde se enunciaba (VAQUER 2019, p.460) señala: “Este inciso final fue interpretado con gran laxitud por algunos planes, que clasificaron como urbanos terrenos que no estaban ni urbanizados ni edificados, por el simple expediente de delimitar un área que los incluyera junto a un conjunto de edificaciones colindantes, siempre que éstas ocupasen las dos terceras partes de la superficie total del área. De esta forma, los propietarios de dichos terrenos gozaban de los beneficios propios de la clasificación como suelo urbano, pero exonerados de los deberes urbanísticos propios del suelo urbanizable”.



### c) La contradicción del concepto de “malla urbana” aplicada a los núcleos rurales

Además de los dos criterios clásicos anteriores, la jurisprudencia española ha ido configurando el requisito de la “integración en la malla urbana” como la clave de bóveda de todo el sistema de clasificación del Suelo Urbano, con especial importancia en los casos donde las lagunas e insuficiencias en el carácter reglado hacen necesario un criterio teleológico final que permita dirimir— habitualmente en los tribunales— la cuestión.

Sin embargo, como hemos visto antes, es obvio que, por su propia naturaleza, la “malla urbana” es un concepto extraño y ajeno a los procesos urbanísticos históricos en el medio rural; baste recordar cómo en su definición se habla de la existencia de unas “vías perimetrales” que sólo aparecen en algunos modelos de asentamientos compactos, pero no en asentamientos de tipo lineal, disperso, alveolar, etc.

Pero más allá de este desconocimiento por parte de la jurisprudencia de la riqueza de las morfologías rurales, lo que parece fundamental no es tanto garantizar que las parcelas estén “insertadas en la malla urbana” —y por tanto dotadas “suficientemente” con los servicios urbanísticos básicos, sino que estén “adecuadamente” insertadas en un contexto más amplio, es decir, en el territorio, entendido de forma holística. Como se ha indicado antes, conviene separar por tanto conceptualmente ambos términos, pues son independientes: la “inserción en la malla urbana” sólo garantiza que no se repercuten a la colectividad los costes de la urbanización; mientras que la “adecuación o inserción en el territorio” es un concepto mucho más amplio —igualmente abierto— que implica la adecuación morfológica, tipológica, paisajística, ambiental, etc.; porque para una verdadera “inserción en el territorio” los tamaños y formas de la parcelación, los volúmenes, alturas, vegetación, cerramientos, retranqueos, alineaciones y situación en la parcela, materiales, etc. son los determinantes y no la mera existencia de servicios urbanísticos.

Las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria (NUR) de 2010<sup>35</sup> son un caso singular, al

ser las únicas que han abordado esta cuestión, dedicando todo un epígrafe de su primer tomo a clarificar concepto de “malla urbana en los núcleos tradicionales”. La cuestión es importante, pues la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria ya determinaba en su art. 33 (dedicado a la protección del entorno cultural) que “los Planes Generales velarán asimismo por la conservación de la trama urbana en los núcleos tradicionales”.

No obstante, a pesar de la interesante reflexión que hacían las NUR sobre las diferencias entre la “malla urbana” y la “estructura” o “trama urbana tradicional”, de la valiosa lectura de los patrones característicos de la trama tradicional en los pequeños municipios de Cantabria, y de las interesantes ideas que aportaban sobre su reinterpretación contemporánea, desde el punto de vista legal todo se quedaba en una simple reflexión en la parte no normativa de las NUR. En efecto, en el segundo tomo —que es el normativo— no había ninguna referencia al modo en que debía reinterpretarse el concepto de “malla urbana” exigido como requisito para la consideración del suelo como urbano en el art. 95.2 de la Ley de Cantabria 2/2001, de manera que —más allá de las buenas intenciones— finalmente no había determinaciones prácticas para mantener esas estructuras alveolares o discontinuas que caracterizan las tramas tradicionales de muchos municipios cántabros.

### d) La tiranía carácter fáctico del Suelo Urbano

A pesar de las lagunas e insuficiencias en los requisitos anteriores, la jurisprudencia española<sup>36</sup> ha acuñado la expresión de “la fuerza normativa de lo fáctico”<sup>37</sup>, e insistido en numerosas ocasiones en las limitaciones de la potestad discrecional de planeamiento en relación con el Suelo Urbano:

*“[...] La afortunada expresión de la fuerza normativa de lo fáctico no significa otra cosa que la sumisión del planificador a la realidad existente, que no puede desconocer, porque el Suelo Urbano es reglado y no puede prescindirse de su clasificación como tal”<sup>38</sup>. (STS, 9*

<sup>35</sup> Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales (B.O.C. extraordinario N°26, de 8 de octubre de 2010).

<sup>36</sup> Por ejemplo: Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1982; 8 de marzo de 1983; 19 de julio de 1985; 30 de octubre de 1990; 16 de febrero de 1993; 3 de mayo de 1995; 5 de marzo y 19 de diciembre de 1996; 22 y 28 de

diciembre de 1997; 20 de diciembre de 2000; 27 de junio, 4 de julio y 14 de diciembre de 2001; 27 de noviembre de 2003; 23 julio de 2010; 13 febrero 2014; o 9 de diciembre de 2015.

<sup>37</sup> Sobre este particular, véase BAÑO LEÓN (1998).

<sup>38</sup> Los subrayados son nuestros.

de diciembre de 2015 STS 5572/2015 – ECLI: ES:TS:2015:5572).

La idea básica es que este carácter reglado limita la potestad discrecional en la clasificación del Suelo Urbano:

*“[...] En la clasificación de un suelo como urbano la Administración no efectúa una potestad discrecional, sino reglada, pues ha de definirlo función de la realidad de los hechos, de manera que, en base a [la] situación fáctica que ofrece la realidad en el momento planificar, debe asignar el carácter de urbanos a todos aquellos terrenos en los que concurren las circunstancias determinadas al efecto en la normativa urbanística [...]”, (STS, 9 de diciembre de 2015 STS 5572/2015 – ECLI: ES:TS:2015:5572).*

Por tanto, el carácter reglado del Suelo Urbano limita la potestad de la Administración, a diferencia de lo que ocurre con otras clases de suelo, donde puede clasificar discrecionalmente según el modelo urbano elegido y el interés público:

*“[...] La clasificación de un terreno como suelo urbano en el que concurren las circunstancias señaladas por la normativa-urbanística –artículo 78 de la Ley del Suelo de 1976–, es de obligado acatamiento para la Administración, la que no puede dejar de clasificarlo como tal, ni clasificarlo de otra forma, a diferencia de la potestad discrecional que ostenta para las otras clases de suelos contemplados en la Ley, según el modelo de planeamiento y en función siempre del interés público más legítimo”.* STS de 3 de febrero de 2003 (STS 616/2003 – ECLI: ES:TS:2003: 616)

De este modo, la clasificación de unos terrenos como Suelo Urbano por concurrir en ellos las circunstancias especificadas en la legislación es *“de obligado acatamiento por la Administración, ya que si bien respecto de la clasificación del suelo como urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable, la misma tiene una potestad discrecional según el modelo de planeamiento que haya elegido para determinar qué suelo haya de urbanizarse en el futuro y qué suelo haya de preservarse de toda urbanización, en cuanto a la clasificación del suelo como urbano debe necesariamente partir de su situación real en el momento de planificar, asignando forzosamente esta condición a aquellos terrenos en que concurren de hecho las circunstancias que indican los antes citados artículos [...]”* (STS 7772/1990 de 30 de octubre de 1990.– ECLI: ES:TS:1990:7772)

El Suelo Urbano es el que lo es (Sentencias de 26 de enero y 20 de noviembre de 2000; 23 de octubre de 2002, etc.) y el planificador debe

atenerse estrictamente a su carácter reglado, de modo que –por ejemplo– no puede clasificar como Suelo Urbano el que carezca de los servicios urbanísticos exigidos legalmente, y, en cambio, debe clasificarlo como tal en si los tiene:

*“[...] Desde tiempo atrás la legislación urbanística y la jurisprudencia han considerado el de suelo urbano como un concepto reglado limitativo de la potestad discrecional de planeamiento –sentencia de 27 de noviembre de 2003 [...]–, que parte de la concurrencia de ciertas condiciones físicas tasadas (acceso rodado, energía eléctrica y suministro y evacuación de aguas, o áreas ya edificadas en determinada proporción). [...] De acuerdo con esa regulación, el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos, y, en cambio, debe clasificarlo como tal en el caso de que los tenga. [...]”* (STS, 9 de diciembre de 2015 STS 5572/2015 – ECLI: ES:TS:2015:5572).

En resumen, existe una vinculación directa entre las condiciones materiales o el hecho físico de un terreno y su régimen urbanístico, en base al carácter reglado del Suelo Urbano, que marca unos criterios supuestamente objetivos que deben ser seguidos ciegamente, con independencia de su conveniencia desde el punto de vista urbanístico, patrimonial, paisajístico, etc. Teniendo en cuentas las limitaciones e insuficiencias técnicas de estos criterios y su absoluta inadecuación para los pequeños municipios, no es de extrañar que su aplicación ciega en los núcleos rurales dé lugar a numerosas aberraciones urbanísticas.

### e) La inadecuación de las herramientas habituales de gestión

La inadecuación y falta de adaptación de la legislación a los pequeños municipios rurales afecta no sólo a los criterios para la clasificación del Suelo Urbano, sino también a las propias herramientas de gestión urbanística. A pesar de su utilidad para el Suelo Urbano genérico, estos instrumentos tropiezan con numerosas dificultades cuando se intentan aplicar en actuaciones de pequeño tamaño en núcleos rurales, donde frecuentemente es complicado encontrar a los propietarios (proindivisos, problemas de herencias, etc.), ponerlos de acuerdo y llevar a cabo los tradicionales mecanismos de equidistribución y reparto de cargas y beneficios, que, como dice el refrán, finalmente suponen “matar moscas a cañonazos” y resultan poco operativos en la práctica.

### 8.1.2. Insuficiencias en la consideración de los Núcleos Rurales como Suelo Rústico o No Urbanizable

#### a) Las dificultades de la ordenación del Suelo Rústico o No Urbanizable

Una de las diferencias fundamentales entre el Suelo Rústico o No Urbanizable y el Suelo Urbano, es que en este último el planeamiento establece un modelo preciso de ocupación con una ordenación urbanística pormenorizada –o remitida a un plan posterior de desarrollo–, incluyendo la asignación de un aprovechamiento edificatorio concreto y de unos plazos de ejecución. Sin entrar en el debate de fondo del “ius aedificandi” –que excede el propósito de este texto<sup>39</sup>– en el Suelo Urbano el derecho a edificar no es sólo una facultad, sino también un deber que tiene plazos marcados para su cumplimiento; mientras que, en el No Urbanizable, no existe ese carácter obligatorio, sino que su materialización depende de la decisión libre del propietario, que puede o no edificar aquello que la Ley le permite (no le ordena) (MENÉNDEZ REXACH, 1994). Por tanto, frente a la ordenación detallada del Suelo Urbano, que incluye la asignación de un aprovechamiento urbanístico en cada parcela, en el Suelo No Urbanizable no hay un aprovechamiento prefijado<sup>40</sup>, sino unas condiciones para autorizar excepcionalmente determinados usos. Esto hace mucho más difícil prefigurar un modelo para el Suelo No Urbanizable, sobre el cual el planeamiento no incluye tanto una ordenación *sensu stricto* o una imagen final propositiva –al estilo de lo que hace para el Suelo Urbano– como una serie de reglas preventivas para limitar o condicionar las posibles actuaciones de los propietarios en sus parcelas. De este modo, en Suelo No Urbanizable resulta mucho más fácil para el planeamiento regular “cómo edificar” que “dónde edificar”: la regulación del “cómo”, es decir de las condiciones de la edificación en Suelo No Urbanizable (volumetría máxima, aprovechamiento, ocupación, etc.), incluso de sus condiciones estéticas y materiales, es técnicamente mucho más sencilla que la regulación del “dónde” –que, precisamente en este suelo no ocupado previamente, resulta ser la cuestión con mayor trascendencia e impacto desde el punto de vista ambiental y

paisajístico–, ya que la localización de las edificaciones queda indeterminada, al albur de las decisiones individuales de los propietarios en base a los usos potencialmente autorizables en esta clase de suelo.

#### b) El dificultoso encaje de los Núcleos Rurales en Suelo Rústico o No Urbanizable a efectos de valoraciones

En cuanto al segundo de los aspectos mencionados –es decir, a efectos de valoraciones–, como es obvio, el encuadramiento de los Núcleos Rurales en las clases de Suelo Urbano o No Urbanizable tiene también muy diferente repercusión económica. Como se ha apuntado más arriba, VAQUER (2019) o GARCÍA ERVITI (2018) han señalado cómo la actual regulación estatal no se compadece bien a efectos de valoraciones con los Núcleos Rurales ubicados en clases “no asimiladas” al Suelo Urbano, tal y como ocurre cuando se sitúan sobre el Rústico o No Urbanizable. A efectos catastrales el problema es parecido, al considerarse generalmente los Núcleos Rurales como urbanos a efectos contributivos.

#### c) La ausencia generalizada de mecanismos específicos de gestión urbanística

Otro aspecto en el que resulta claramente insuficiente la opción generalizada de no configurar una clase de suelo propia para los Núcleos Rurales –con su régimen urbanístico específico–, e incluirlos como categoría del Suelo No Urbanizable, es la falta de instrumentos de gestión urbanística específicamente adaptados a las necesidades del medio rural, como pueden ser la obtención de suelo público para dotaciones o viales, un procedimiento simplificado de equidistribución, etc. Efectivamente, en el Suelo Urbano puede haber un problema de falta de adecuación para los pequeños núcleos rurales, pero en todas las CCAA existe una amplia batería de herramientas tradicionales de gestión urbanística (reparcelación, normalización de fincas, etc.), que no suele existir para el Suelo No Urbanizable<sup>41</sup>.

Por ejemplo, en el caso asturiano, el documento “Asturias, hacia un planeamiento con futuro” (COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE ASTURIAS, 2011, p. 45-46), señalaba que “*la legislación ha de proveer una herramienta que dé pie a las*

<sup>39</sup> MENÉNDEZ REXACH (1994).

<sup>40</sup> Desde 1975 hasta la actualidad, porque en el pasado, la Ley del Suelo de 1956 permitía un aprovechamiento genérico en Suelo Rústico de hasta 1m<sup>3</sup> por cada 5m<sup>2</sup> de superficie (0,2m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>).

<sup>41</sup> Como excepción, en Canarias cabe destacar las Unidades de Actuación en Suelo Rústico de Asentamiento Rural, que además de Aisladas, pueden ser también Integrales. En Galicia, el régimen urbanístico propio del Suelo de Núcleo Rural también contempla las Actuaciones Integradas.

*transferencias de propiedad, sin pasar por el estricto proyecto de reparcelación o normalización de fincas. Ha de crear una o varias herramientas para la cesión: ahora solo cabe realizar cesiones por un Plan Especial, lo que resulta desproporcionado. Deben instrumentarse otras formas de cesión y reparto en NR. Deben tenerse en cuenta las necesidades de los diferentes tipos de NR (a definir) y facilitar sistemas de cesión apropiados, no basados solo en equipamientos o superficies de terreno a ceder, sino en mejora de infraestructuras o servicios básicos”.*

Avanzando en esta línea, sería también interesante reintroducir el tema de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, de forma que las delimitaciones de los núcleos pudieran ser mucho más flexibles en su trazado, transfiriendo y concentrando las posibilidades de edificación en determinados lugares y dejando otros vacantes en base a criterios morfológicos, ambientales o paisajísticos.

### 8.1.3. Sobre la delimitación de suelo para crecimientos exteriores a los Núcleos Rurales

Mención aparte merece también el tema de la delimitación de suelo para pequeños crecimientos “exteriores” en el entorno inmediato de los Núcleos Rurales. Suponiendo que dicho suelo fuese verdaderamente necesario<sup>42</sup>, la normativa debería posibilitar la delimitación o reserva de estos suelos a modo de “Área de Crecimiento o Expansión” y su posterior gestión y ejecución de la urbanización, con un sistema simplificado y ágil que permitiera —si es preciso— el reparto de cargas y beneficios. En el caso de los núcleos clasificados como Suelo Urbano<sup>43</sup>, por supuesto siempre existe la posibilidad de clasificar piezas exteriores adyacentes de Suelo Urbanizable,

pero ello conllevaría la posterior aplicación de los sistemas tradicionales de actuación, que suelen resultar demasiado complicados para estos pequeños municipios. En los núcleos ubicados en Suelo No Urbanizable, esta opción resultaría aún más inapropiada, poniendo de manifiesto el contraste entre una regulación exhaustiva y una gestión excesivamente rígida para las nuevas piezas con la laxitud de la ordenación en el interior los propios núcleos. En la actualidad, sólo la normativa cántabra contempla la posibilidad de delimitar las denominadas “Áreas de Desarrollo Rural” hasta una distancia máxima de 100 m del perímetro de los Núcleos Rurales<sup>44</sup>.

### 8.1.4. Recapitulación final

En definitiva, hay importantes diferencias entre la consideración de los Núcleos Rurales como Suelo Urbano o como Suelo Rústico o No Urbanizable, siendo la más significativa su posibilidad de ordenación: en los casos en que los Núcleos Rurales se clasifican con Suelo Rústico o No Urbanizable no hay una verdadera ordenación urbanística de los mismos como ocurre sobre el Suelo Urbano, tan sólo un control preventivo de los usos y actividades que pueden implantarse en ellos, dejando al albur de las decisiones individuales de los propietarios la definición final del modelo de ocupación de suelo, cuestión que es especialmente problemática teniendo en cuenta su fragilidad.

También hay notables insuficiencias en los criterios para la delimitación de los Núcleos en una u otra clase de suelo, así como en su régimen urbanístico y en las herramientas de gestión. Aunque, como hemos repasado en el apartado 4 en relación con el régimen urbanístico, al final la definición de sus contenidos precisos y su mayor o menor encaje con las necesidades del medio rural<sup>45</sup> es más importante que su mero

<sup>42</sup> En la mayoría de los núcleos, sometidos a procesos de abandono o declive demográfico, con un importante número de viviendas infrutilizadas o vacías y de otras edificaciones tradicionales auxiliares —corrales, tenadas, etc.— en desuso, debería primarse la rehabilitación y puesta en uso del patrimonio existente o la edificación sobre el suelo ya ocupado. En la realidad, la apuesta simultánea por el crecimiento “exterior” a los núcleos y la rehabilitación suele ser incompatible entre sí, focalizándose la demanda de manera preferente hacia la vivienda nueva en los bordes.

En este sentido, cabe denunciar la amplísima holgura para el “crecimiento interior” que permiten los criterios de delimitación de los Núcleos Rurales, haciendo innecesario el “crecimiento exterior”. Véase más adelante el apartado sobre el grado de consolidación.

<sup>43</sup> Recuérdese la importante holgura del criterio de consolidación por la edificación, que habitualmente se interpreta como la posibilidad de duplicar el suelo o el número de vi-

viendas existentes.

<sup>44</sup> En el pasado, en las Normas Urbanísticas Regionales de Asturias de 1983 existía el concepto de “Área de Influencia”. Así mismo, en Galicia, la Ley 9/2002 contemplaba las denominadas “Áreas de Expansión de los Núcleos Rurales” posteriormente suprimidas en 2010, que debían delimitarse “de acuerdo con los criterios de crecimiento que el planeamiento urbanístico contemple”, estableciendo que “*estará[n] comprendida[s] por los terrenos delimitados por una línea poligonal paralela a la de circunscripción del núcleo existente y como máximo a 200 m*”, sin poder afectar ni al Suelo Rústico Especialmente Protegido ni extenderse en dirección a la ribera del mar.

<sup>45</sup> Como el desarrollo de mecanismos de gestión, reparcelación y obtención de dotaciones, de fórmulas para permitir las transferencias de aprovechamiento, la salvaguarda del entorno de los núcleos, etc.



encuadre dentro de una u otra clase, no cabe duda de que la existencia de una clase de suelo propia para los Núcleos Rurales permitiría perfilar mejor los criterios para la delimitación del suelo, la definición de un régimen urbanístico más ajustado a sus necesidades y unas herramientas de gestión específicas.

## 8.2. Criterios cualitativos y cuantitativos para la delimitación del suelo de los Núcleos Rurales

En este apartado se examinan los diferentes criterios empleados para la delimitación de los Núcleos Rurales en las Comunidades Autónomas que cuentan con regulación específica.

### 8.2.1. Repaso sistemático de los criterios cuantitativos para la delimitación del suelo de los Núcleos Rurales

Haciendo una lectura comparada del apartado 3, la tabla de la FIG. 11 resume los criterios cuantitativos para la delimitación del suelo de los Núcleos Rurales en las Comunidades Autónomas que cuentan con normativa específica para este tipo de núcleos.

Como puede verse, se consideran fundamentalmente tres parámetros:

a) El número de viviendas. Su importancia reside en establecer un número mínimo de viviendas para que pueda considerarse que existe un Núcleo Rural diferenciado y no una simple agrupación de viviendas dispersas. En Asturias y Cantabria se marca un número mínimo de 5, de 6 en el País Vasco, y de 10 en Cantabria, que es el número clásico considerado por el Nomenclátor del INE. Por su parte, en País Vasco y Cantabria, también se establece un número máximo (25 y 30, respectivamente), a partir del cual el núcleo debe ya clasificarse como Suelo Urbano<sup>46</sup>.

b) La distancia entre edificaciones. Es importante destacar que, para ser efectiva, la fijación del número mínimo de edificaciones debería ir acompañada de la determinación de una

distancia máxima entre ellas, pues, en su ausencia<sup>47</sup> es posible agrupar de forma discrecional edificaciones aisladas muy separadas hasta alcanzar el número mínimo exigido. En la actualidad, se exige una distancia máxima de 200 m al conjunto del núcleo para que una vivienda pueda integrarse en un Asentamiento en Canarias, mientras que para las “Áreas de Desarrollo Rural” de Cantabria se establece una distancia máxima de 100 m al perímetro del correspondiente Núcleo Rural (art. 86 Ley 5/2022). Hasta 2016, también se exigía en Galicia, donde el perímetro de los Núcleos Rurales debía mantenerse a una distancia máxima de 50 m de las edificaciones tradicionales existentes. En el resto de las Comunidades Autónomas, actualmente no se establecen distancias máximas entre edificaciones, lo que conduce a que incluso en lugares como el País Vasco, que tiene una de las normativas con mayor claridad de criterios, algunos Ayuntamientos hayan podido forzar –hasta la remisión de las delimitaciones al Inventario de las Diputaciones– la agrupación de caseríos aislados para alcanzar el número mínimo requerido, considerando que formaban parte del mismo núcleo caseríos dispersos que en realidad no constituían un conjunto. Paradójicamente esto provocó el efecto que pretendía evitarse: la intensificación de la dispersión en el medio rural (ALBERDI, 2017).

Para paliar estas insuficiencias, en el País Vasco se ha introducido un criterio complementario, que es la referencia a la existencia de un “*espacio público aglutinante*” en los Núcleos Rurales. En su aplicación para la elaboración de los Inventarios por parte de las Diputaciones, este criterio se ha conjugado con el de la distancia (sin establecer una cifra concreta) para delimitar los perímetros de los Núcleos Rurales, en ocasiones en contra incluso de las intenciones de los Ayuntamientos, que pretendían delimitaciones más amplias y generosas. De manera similar, en Asturias (art. 146 del Decreto 278/2007) el Núcleo Rural debe tener un mínimo de 5 viviendas, “*cuya relación de distancias garantice la unidad funcional del asentamiento*”, debiendo precisar esta distancia el Plan General de Ordenación, así como el resto de los requisitos necesarios para que una agrupación poblacional pueda ser clasificada como Núcleo Rural.

Finalmente, en relación con la distancia también es interesante la idea de establecer una banda

<sup>46</sup> Lo que no queda claro es si es posible hacer trampas fragmentando los núcleos mayores de ese máximo (25 ó 30) en otros menores, o hay algún límite de distancia o densidad

que lo impida.

<sup>47</sup> O si no se complementa con otros indicadores como la densidad o el grado de consolidación, etc.

CCAA	CRITERIOS DELIMITACION CUANTITATIVOS: N° VIVIENDAS	CRITERIOS DELIMITACION CUANTITATIVOS: DISTANCIA	CRITERIOS DELIMITACION CUANTITATIVOS: SUPERFICIE/DENSIDAD
Andalucía	Para los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado, no se exige un n° mínimo ni máximo de viviendas.	No pueden edificarse nuevas viviendas no vinculadas a una distancia inferior a 200 metros medidos en línea recta de un asentamiento urbanístico, de una agrupación de viviendas irregulares o de un Hábitat Rural Diseminado (art.24.2 del Decreto 550/2022).	Para la delimitación de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado debe tenerse en cuenta que, según el art. 37.4.b.1 del Decreto 550/2022, cada ámbito deberá tener "una densidad homogénea y no podrá incluir vacíos interiores o zonas con edificaciones irregulares que supongan más del 50% de las edificaciones originarias". También se establece un tope máximo de densidad de 3 viviendas por hectárea (art. 23).
Asturias, Principado de	Mínimo de 5 viviendas (art. 146 Decreto 278/2007).	La relación de distancias (que debe precisar el PGO) debe ser tal que garantice la unidad funcional del asentamiento (art. 146 Decreto 278/2007).	En la delimitación, los PGO deben tener en cuenta que el número teórico de nuevas parcelas edificables (calculado mediante la división de la superficie de ampliación del núcleo – una vez deducidos los viarios existentes- entre la parcela mínima edificable) no podrá superar el número de parcelas existentes en el núcleo original. Igualmente, ni el número de viviendas ni el aprovechamiento urbanístico podrán duplicar los existentes. (art. 146 Decreto 278/2007).
Baleares, Illes	No se establecen en la normativa autonómica, aunque sí en los Planes Territoriales Insulares	No se establecen en la normativa autonómica, aunque sí en los Planes Territoriales Insulares	
Canarias	Mínimo 10 edificaciones residenciales (art. 35 Ley 4/2017)	Art. 35 Ley 4/2017: Se permite la inclusión de viviendas situadas hasta una distancia de 200 m del conjunto, pero que formen parte del mismo.	Según el apartado 3 del art. 35 de la Ley 4/2017, el perímetro del Asentamiento vendrá determinado por la ocupación en el momento de su delimitación del conjunto edificatorio del núcleo de población existente y el necesario para atender el crecimiento vegetativo futuro previsto, incluyendo el suelo preciso para las dotaciones y equipamientos correspondientes cuando no sea posible su localización en el interior del Asentamiento.
Cantabria	Entre 5 y 30 edificaciones "merecedoras de un tratamiento específico" (art. 46.4 de la Ley 5/2022)	En los NR no se establece En la corona de las "Áreas de Desarrollo Rural" se establece una distancia máxima de 100 m al perímetro del correspondiente NR (art. 86 Ley 5/2022)	El planeamiento general debe delimitar los NR en función del grado de consolidación por la edificación, exigiéndose (art. 51.1) que los terrenos se encuentren integrados en áreas edificadas, como mínimo, en un tercio de su superficie. En la corona de las "Áreas de Desarrollo Rural" se establecen además otras 2 condiciones límite (art.86.4 de la Ley 5/2022): una superficie del Área de Desarrollo Rural inferior a la del núcleo urbano o rural delimitado existente, y un número máximo de nuevas viviendas igual al de viviendas preexistentes en el núcleo urbano o rural en el momento de entrada en vigor de la ley.
Castilla y León	No se establecen	No se establecen	No se establecen
Comunitat Valenciana	No se establecen	No se establecen	No se establecen
Galicia	No se exige un número mínimo ni máximo de viviendas.	En la Ley de 2016 se ha eliminado la exigencia anterior de que el perímetro del Núcleo Rural se mantuviera a una distancia máxima de 50 m de las edificaciones tradicionales existentes.	NR Tradicionales (art.23.3.a Ley 2/2016): Se exige un grado de consolidación por la edificación mayor del 50 %, "trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (caminos, ríos, riachuelos, ribazos y otros)". NR Comunes (art.23.3.b Ley 2/2016): Se exige un grado de consolidación por la edificación de más de un tercio.
Murcia, Región de	No se establecen	No se establecen	No se establecen
Navarra, Comunidad Foral de	No se establecen	No se establecen	No se establecen
País Vasco	Entre 6 y 25 caseríos (anteriores a 1950) (art. 29 Ley 2/2006)	En los Inventarios de las Diputaciones Forales se recurre al concepto de distancia, conjugado con el de "espacio público aglutinante", que sirven para discriminar asentamientos reconocidos como "NR" de otros no reconocidos como tales.	En Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural el planeamiento no puede generar incrementos respecto de superficie construida ni del número de viviendas superiores al 50% de lo ya existente; ni superarse el número de 25 caseríos, entre los existentes y los previstos.

FIG. 11 / Tabla resumen de criterios para la delimitación de los Núcleos Rurales en las Comunidades Autónomas

Fuente: Elaboración propia

o corona de protección no edificable alrededor de los núcleos, protegiendo de este modo los usos, la parcelación y el paisaje en el entorno de éstos<sup>48</sup>. En este sentido, la normativa andaluza prohíbe la edificación de “nuevas viviendas no vinculadas a una actuación ordinaria o extraordinaria a una distancia inferior a 200 metros medidos en línea recta” de los asentamientos delimitados como Hábitat Rural Diseminado (art. 24 del Decreto 550/2022).

c) La superficie, la densidad o el grado de consolidación son otros parámetros básicos que se emplean en algunas Comunidades Autónomas para regular objetivamente la delimitación de los Núcleos Rurales.

En Andalucía se establece un tope máximo de densidad de 3 viviendas por hectárea (art. 23 del Decreto 550/2022) para la delimitación de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

En Cantabria y Galicia es fundamental el grado de consolidación<sup>49</sup>: la normativa cántabra exige que, para que el planeamiento urbanístico pueda delimitar un Núcleo Rural, los terrenos presenten un grado de consolidación superior a un tercio, y a la mitad, en el caso de las Delimitaciones de Suelo Urbano en municipios sin planeamiento. En Galicia (Figs. 12 y 13), se exige un grado de consolidación por la edificación mayor del 50% (art.23.3.a Ley 2/2016) para los NR Tradicionales y superior a un tercio para los NR Comunes (art.23.3.b Ley 2/2016), “trazando

*una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (caminos, ríos, riachuelos, ribazos y otros)”*.

En Asturias, según art. 81 Decreto 63/2022, a la hora de delimitar los Núcleos Rurales, los PGO deben tener en cuenta que el número teórico de nuevas parcelas edificables (calculado mediante la división de la superficie de ampliación del núcleo – una vez deducidos los viarios existentes– entre la parcela mínima edificable) no podrá superar el número de parcelas existentes en el núcleo original. Igualmente, el número de viviendas no podrá duplicar las existentes.

Estas previsiones que permiten duplicar en la práctica la extensión o el número de viviendas en los Núcleos Rurales se remontan en realidad a una determinada lectura<sup>50</sup> del modelo planteado en el art. 81 del TR de la LS de 1976 y del 101 del Reglamento de Planeamiento de 1978, según el cual podían clasificarse como Suelo Urbano los terrenos “comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en la mitad de su superficie”. Como hemos comentado antes, con esta tremenda capacidad de “crecimiento interior” con viviendas nuevas<sup>51</sup>, resulta poco creíble que al mismo tiempo puedan rehabilitarse o ponerse en valor dentro de los núcleos las viviendas existentes en mal estado de conservación o en desuso<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Idea contraria a la corona de expansión.

<sup>49</sup> No vamos a entrar aquí en detalle en el cálculo del grado de consolidación (Véase para ello DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2023 a y b).

Baste recordar que, en Galicia, esta cuestión se reguló primero mediante la Instrucción 4/2011, de 12 de abril sobre la metodología de cálculo del grado de consolidación edificatoria en la delimitación del Suelo de Núcleo Rural, y actualmente está incorporada en la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia y en su Reglamento (Decreto 143/2016). En el art. 35.1 de este último, se define el grado de consolidación como la “relación entre el número de parcelas edificadas y el número de parcelas edificables, expresada en porcentaje, para cada ámbito concreto delimitado de núcleo rural” y se enuncian dos métodos para su cálculo: el gráfico y otro numérico simplificado.

En Cantabria no hay una definición precisa de la metodología para el cálculo del grado de consolidación en la legislación urbanística y tampoco nos consta la existencia de instrucciones a nivel regional publicadas por la Consejería, aunque sí una práctica profesional muy rigurosa al respecto, por ejemplo – y por citar algunos– en los casos de los municipios de Alfoz de Lloredo, Polaciones o San Pedro del Romeral.

<sup>50</sup> Equivocada, según la Instrucción nº 12 sobre alcance y objetivos de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU), de junio de 1979, de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. En su apartado 33 la Instrucción incluía la siguiente aclaración al respecto: “como resultado de [todo] lo anterior, en ningún caso podrá entenderse que un PDSU permite automáticamente la duplicación de la superficie

ocupada por la edificación o la duplicación de la superficie que pueda considerarse como núcleo actual”. Con ello insistía en que el criterio de consolidación por la edificación en el 50% de los art. 81 del TR de la LS de 1976 y del 101 de RP no debía aplicarse realizando el cómputo sobre la totalidad de una única área (el casco existente completamente consolidado y una superficie idéntica de terrenos no consolidados, cuyo grado de consolidación resultante sería el 50%, lo que supondría duplicar la superficie del casco actual), sino, que el casco existente completamente consolidado no entraba en este cómputo y que, según lo fijado en el apartado 21 de la Instrucción debía procederse a la comprobación del grado de consolidación área a área: “dentro de cada una de estas áreas, parcialmente consolidadas y no incluidas como casco existente, deberá cuantificarse el porcentaje de suelo consolidado por edificación”.

<sup>51</sup> En el caso de Galicia, la holgura del grado de consolidación es del 50% en los NR Tradicionales y nada menos que del 66,6% en los NR Comunes. En Cantabria, el planeamiento urbanístico también puede delimitar Núcleos Rurales con una holgura del 66,6%.

<sup>52</sup> Al menos, en Canarias la holgura no está prefijada de manera genérica, sino que se define en función de las estimaciones de crecimiento: según el apartado 3 del art. 35 de la Ley 4/2017, el perímetro del Asentamiento vendrá determinado por la ocupación en el momento de su delimitación del conjunto edificatorio del núcleo de población existente y el necesario para atender el crecimiento vegetativo futuro previsto, incluyendo el suelo preciso para las dotaciones y equipamientos correspondientes cuando no sea posible su localización en el interior del Asentamiento.

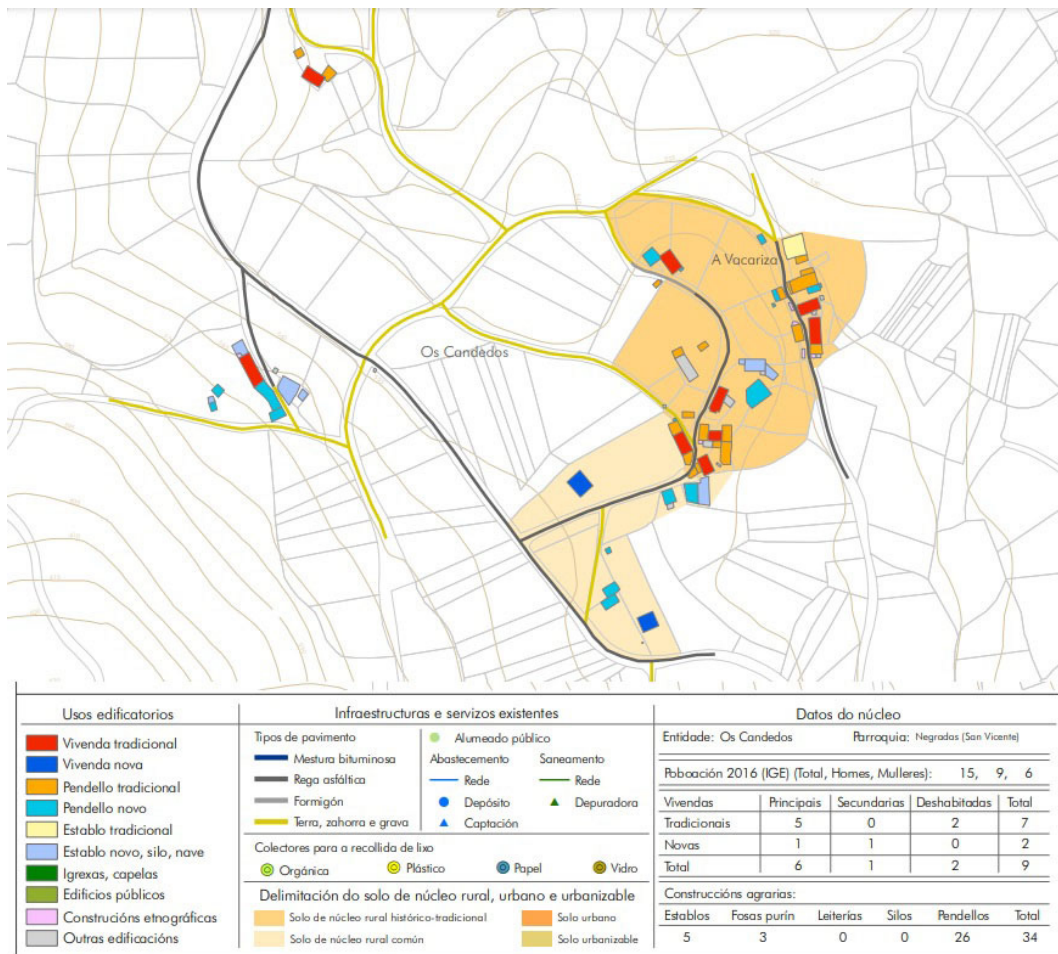


FIG. 12 / Plano de Información del Núcleo Rural de Os Candedos-A Vacariza. Concello de Guitiriz

Fuente: Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) de Guitiriz, Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia (SIOTUGA)

d) La parcelación. Aunque en general existe una ausencia generalizada de concienciación sobre la importancia de los aspectos morfológicos en los Núcleos Rurales (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2021 b), y –en particular– del parcelario, algunas CCAA sí incluyen algún criterio relacionado con la parcelación.

En Galicia, donde el parámetro fundamental para la delimitación de los Núcleos Rurales es el grado de consolidación, el cálculo del número teórico máximo de nuevas parcelas edificables para obtenerlo se puede hacer –por el

método simplificado numérico–, dividiendo la superficie total del ámbito entre la de la parcela mínima, sin más consideraciones. En Asturias, el requisito es algo más sofisticado, ya que obliga a descontar el viario existente y a tener en cuenta el número máximo de segregaciones posibles en cada parcela, que, según el art. 82 del Decreto 63/2022 se limita a 6 segregaciones de 1000 m<sup>2</sup> por parcela, con un techo edificable de 300 m<sup>2</sup> en cada una<sup>53</sup>.

En el caso navarro, la parcelación no es un criterio complementario, como en Asturias, sino el

<sup>53</sup> Esta regla de las 6 segregaciones ha dado lugar a una de las tipologías más perniciosas de los últimos tiempos en Asturias: las “microunurbanizaciones” de vivienda secundaria,

que dejan en evidencia la laxitud de la actual regulación en el Reglamento y la conveniencia de su revisión.



Consolidación por cada ámbito de solo de Núcleo Rural								
Código INE	Nome	Superficie (m <sup>2</sup> )	Categoría	Ámbito	Parcelas edificadas	Parcela mínima	Parcelas edificables	Grado de consolidación (%)
27022010199	Abelendro	7.382	NRHT	001-1-NRHT	4	1.000	7	95
27022010299	Becín	37.647	NRCX	002-1-NRHT	23	1.000	38	107
		17.176	NRCX	002-2-NRHT	6	1.400	12	86
27022010399	O Candendo/Recimil	14.683	NRHT	003/011-1-NRHT	7	1.000	15	83
27022010499	O Castro	4.963	NRHT	004-1-NRHT	2	1.400	4	99
27022010599	Chinote	5.114	NRHT	005-1-NRHT	3	1.400	4	144
27022010699	A Graña	3.869	NRCX	006-1-NRHT	5	1.000	4	226
		8.838	NRCX	006-2-NRHT	2	1.800	5	71
27022010799	Mende	6.773	NRCX	007-1-NRHT	5	1.000	7	129
		3.044	NRCX	007-2-NRHT	1	1.800	2	103
27022010899	Moeiro	13.257	NRHT	008-1-NRHT	9	1.400	9	166
27022010999	O Navallo	6.910	NRCX	009-1-NRHT	3	1.000	7	76
		7.271	NRCX	009-2-NRHT	1	1.800	4	43
		6.585	NRCX	009-3-NRHT	6	1.000	7	159

FIG 13 / Tabla resumen del cálculo del grado de consolidación y tipo de los Núcleos Rurales en el Concello de Guitiriz

Fuente: Memoria del Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM), p. 152. PXOM de Guitiriz, SIOTUGA Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia

más importante<sup>54</sup>. En efecto, el modelo actualmente vigente en Navarra (art. 116 del Decreto Foral Legislativo 1/2017) sólo permite la delimitación como Barrios Rurales Tradicionales en SNU de conjuntos de viviendas dispersas en parcelas de tamaño superior a 1500 m<sup>2</sup>, pero no de otros pequeños núcleos rurales de tipo compacto –donde las parcelas serían mucho menores–, que –a pesar de que puedan tener sus propias características diferenciadas– deben tratarse como Suelo Urbano, sin posibilidad de introducir más matices. Si bien esta categoría de los Barrios Rurales Tradicionales puede ser útil para el tratamiento de los caseríos dispersos en determinados ámbitos territoriales –en particular, en los municipios relacionados en el Plan de Ordenación Territorial POT-2–, sin duda deja fuera muchos otros casos. De este modo, el modelo conceptual navarro gravita sobre el tamaño mínimo de la parcela, erigida en la clave de bóveda de forma similar a como lo era –en la regulación tradicional de la vivienda en SNU derivada del TR la Ley de Suelo de 1976– la distancia entre edificaciones a través del concepto de “núcleo de población” (DE SANTIAGO Y GONZÁLEZ, 2018). En realidad, dado que históricamente los caseríos estaban vinculados a formas de vida tradicionales y, en particular, a explotaciones agropecuarias, su implantación obedecía a otras razones como la

proximidad de la vivienda familiar a las parcelas de cultivo, a las características físicas del terreno –pendientes, orientación, etc.–, a la cercanía a los caminos de acceso, etc., siendo el tamaño de parcela una cuestión accesorio y no determinante. Por ello, establecer el tamaño parcelario como elemento clave de toda la regulación actual de la vivienda en SNU, bien sea a través de los 10000 m<sup>2</sup> exigidos en el SNU de Preservación o de los 1500 m<sup>2</sup> en los Barrios Rurales Tradicionales en SNU (a delimitar por el planeamiento urbanístico), es una simplificación excesiva de la cuestión que puede llevar a permitir actuaciones no integradas correctamente en el medio rural donde se insertan.

### 8.2.2. Los criterios para la delimitación de los Núcleos Rurales: la búsqueda de un complejo equilibrio entre la rigidez y la discrecionalidad y la necesidad de combinar aspectos cuantitativos y cualitativos

Desde el punto de vista teórico existen dos formas opuestas de plantear la delimitación de cualquier clase o categoría de suelo: o bien se

<sup>54</sup> Como, por otra parte, la normativa navarra sigue permitiendo la vivienda unifamiliar aislada en el SNU de Preservación, se puede hablar de un modelo conceptual formado por dos coronas de diferente densidad: una

primera, formada por los Barrios Rurales Tradicionales, sobre parcelas de tamaño superior a 1500 m<sup>2</sup>, y una segunda separada más de 200 m con viviendas aisladas en parcelas de más de 10000 m<sup>2</sup>.

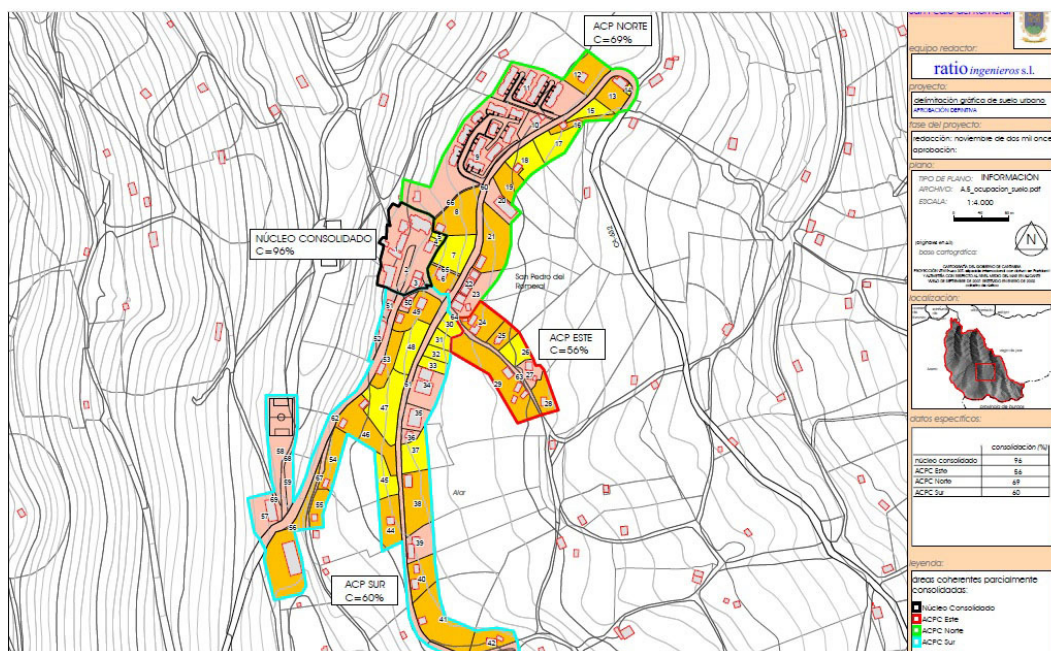


FIG. 14 / Plano resumen de las Áreas Coherente Parcialmente Consolidadas (ACPC) y el grado de consolidación, en el proceso de delimitación del suelo

Fuente: Delimitación Gráfica del Suelo Urbano de San Pedro del Romeral, Cantabria

parte de una definición general de cada clase y se remite su delimitación precisa al planeamiento urbanístico en su plena discrecionalidad; o bien se establecen unos criterios reglados en la normativa de orden superior sin dejar margen alguno de acción para el planeamiento<sup>55</sup>. A su vez, estos criterios reglados pueden ser absolutamente objetivos y de carácter cuantitativo o paramétrico<sup>56</sup> o más generales de carácter cualitativo, en cuyo caso dejarían a su vez un cierto margen de interpretación o concreción al planeamiento urbanístico.

En el caso del Suelo Urbano —como hemos apuntado más arriba y desarrollado de forma crítica en otro texto (DE SANTIAGO, 2020)— la jurisprudencia española se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre esta cuestión, sentenciando de manera taxativa que la clasificación del Suelo Urbano en España tiene un

sacrosanto carácter reglado, sin dejar margen alguno de maniobra para el planeamiento urbanístico. Más allá de los problemas cotidianos que produce en la práctica el hecho de que ese supuesto carácter infalible esté realmente reglado de forma muy deficiente en la normativa autonómica<sup>57</sup>, hemos visto cómo el principal problema es la inadecuación de estos criterios genéricos para los pequeños Núcleos Rurales.

Por el contrario, en la regulación del Suelo Rústico de Asentamiento Tradicional en Castilla y León tenemos un ejemplo paradigmático del enunciado de un criterio genérico de gran amplitud, que deja un generoso margen de discrecionalidad al planeamiento. La formulación permite incluir en esta categoría “los terrenos que se estime necesario proteger para preservar las formas tradicionales de ocupación humana del territorio que no se emplacen en Suelo Urbano”, en particular, por

<sup>55</sup> En cualquier caso, una delimitación (estática) deviene en imprescindible, pues, en ausencia del trazado de un perímetro por el planeamiento urbanístico, los criterios por sí solos —y por muy claros que sean—, son incapaces de gobernar la dinámica de su evolución a lo largo del tiempo, lo que termina por generar efectos indeseables. A este respecto pueden verse los perniciosos resultados del criterio de distancia en la consideración del Suelo Urbano en los municipios sin planeamiento en Castilla y León (DE SANTIAGO, 2020).

<sup>56</sup> En teoría este tipo de criterios paramétricos sería perfectamente objetivable mediante algoritmos o programas informáticos que harían innecesaria toda interpretación subjetiva.

<sup>57</sup> Estas deficiencias suponen que, en la práctica, deba entrar a concretarlo o interpretarlo el planeamiento urbanístico —a pesar de que la jurisprudencia le niegue cualquier discrecionalidad en relación con el Suelo Urbano— o, en última instancia y de forma teleológica, los tribunales (DE SANTIAGO, 2020).

ejemplo *“las alquerías y otros núcleos situados en el interior de dehesas [...] y otras grandes explotaciones agropecuarias”, “las zonas en las que se constate la existencia histórica de poblamiento disperso” o “los núcleos de población abandonados, deshabitados o sin población permanente”, sin ningún requisito cuantitativo de distancia, número de viviendas, densidad, consolidación, etc. Aunque limitada a los casos recogidos en el art. 33 del Reglamento de Urbanismo (Decreto 22/2004), este amplio margen permite al planeamiento realizar delimitaciones más allá de los clásicos requisitos reglados para el Suelo Urbano, introduciendo, por ejemplo, criterios morfotipológicos o u otros de “inserción” o “imbricación en el medio”, como los que veremos en el epígrafe 8.2.3.*

Entre estos casos extremos, lo habitual es enunciar unos parámetros o criterios cuantitativos, dentro de los cuales el planeamiento puede actuar con un cierto margen de maniobra. A continuación, repasaremos tres casos: Galicia, Cantabria y Asturias.

a) La evolución normativa en Galicia (BUGALLO, 2012; DE SANTIAGO & GONZÁLEZ 2023 a) ha ido dando como resultado una progresiva simplificación al máximo de los criterios para la delimitación de los Núcleos Rurales, hasta reducirlos únicamente al grado de consolidación, para lo cual se ha propuesto además una metodología de cálculo que –por su objetividad– sin duda resulta bastante eficaz para la delimitación de esta clase de suelo, aunque ello no impide que, a la vez, sea cuestionable por varias razones. La primera es su mencionado reduccionismo, obviando otros parámetros que también podrían haber resultado de interés: el número (mínimo y máximo) de edificaciones, su antigüedad, la distancia entre ellas, etc. Pero la crítica más importante que puede hacerse es que los márgenes de consolidación establecidos son excesivamente generosos, pues permiten llegar a duplicar el número de parcelas consolidadas por la edificación en la actualidad, cifra que parece claramente desmesurada, sobre todo en los municipios de dinámica sociodemográfica recesiva. A pesar de esta generosidad, la metodología propuesta tampoco atiende a las cuestiones morfológicas de los núcleos, que sólo podrían abordarse gracias a ese amplio margen de maniobra permitido.

b) En Cantabria, es loable –al menos, desde el punto de vista teórico– el intento de superar el reduccionismo fijando varios parámetros cuantitativos para la delimitación de los Núcleos Rurales, como un número mínimo y máximo de viviendas, además del grado de consolidación (FIG. 14). Sin embargo, en la práctica, se echa en falta un desarrollo reglamentario para concretar algunos aspectos metodológicos (como el cálculo de la consolidación), y resulta igualmente cuestionable el bajísimo grado exigido en concreto.

c) El caso asturiano revela una interesante evolución a lo largo del tiempo (FLORES, 2016; DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020 a), con varios intentos sucesivos de conjugar flexibilidad y concreción en la regulación del concepto de Núcleo Rural.

Así, el planteamiento original de las NUR de 1983 fue reglar los criterios para la delimitación de los Núcleos Rurales de manera inequívoca, estableciendo una batería de criterios paramétricos muy claros como el número de viviendas, la densidad, o la distancia. Esta opción, aunque tenía la ventaja de su claridad y objetividad –dejando sin margen de discusión las delimitaciones derivadas de su aplicación–, era poco flexible.

Para evitar esta rigidez, la Ley de 1990 tomó la opción opuesta, que fue la de remitir la delimitación a la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, si bien es cierto que no lo hizo de forma absoluta, sino enunciando un criterio general (*“en función de las circunstancias edificatorias, socioeconómicas y de cualquier otra índole que manifiesten la imbricación racional del asentamiento en el medio físico donde se sitúa”*) que el planeamiento debía concretar e interpretar. Este amplísimo margen de discrecionalidad –combinado con el individualismo, la picaresca y la incultura urbanística española– dio lugar a numerosas reclamaciones y alegaciones en el proceso de participación pública de los planes urbanísticos, convirtiendo las delimitaciones –que en principio deberían haber sido una cuestión fundamentalmente técnica– en un proceso infernal de discusión con los propietarios implicados, en el que finalmente parecía sólo caber la interpretación maximalista de los criterios abiertos enunciados en la normativa<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> A este respecto es ilustrativo el ejemplo de las alegaciones recogidas en el documento de Aprobación Provisional del PGO de Ribadesella de 2019, mayoritariamente referidas a la delimitación de los Núcleos Rurales. En efecto, los propietarios reclamaban sistemáticamente ampliar el perímetro de las delimitaciones al máximo, afirmando que *“un Núcleo Rural es más que un conjunto de*

*casas y que es parte de las señas de identidad de Asturias y hay que permitir que se mantengan vivos; de tal manera, que hay que saber entender todas y cada una de sus problemáticas y, para los habitantes del lugar, cuanto más suelo hay de Núcleo Rural, mejor que mejor”*. Con el argumento de evitar supuestos agravios comparativos en el borde de los Núcleos Rurales entre las parcelas que quedaban dentro



Intentado corregir este problema del margen discrecional, la regulación posterior fue introduciendo nuevos criterios concretos de tipo paramétrico. Así, la Ley de 2002 estableció que el planeamiento urbanístico “no podrá autorizar en ningún Núcleo Rural un incremento del aprovechamiento urbanístico ni del número de viviendas que suponga elevar el conjunto del núcleo a más del doble del ya existente” (art. 138.2 del TR de 2004). Posteriormente, el Reglamento de 2007 (Decreto 278/2007) recuperó la exigencia de un número mínimo de 5 viviendas (art. 146.3) e introdujo (art.147) un número máximo de segregaciones por parcela originaria, limitadas a seis, con una parcela mínima de más de 1000 m<sup>2</sup> (salvo excepciones).

Más allá de las consideraciones generales compartidas con otras normas autonómicas que pueden hacerse sobre estos parámetros<sup>59</sup>, esta progresiva acumulación de parámetros ha ido reduciendo los márgenes de flexibilidad en la delimitación de los Núcleos Rurales en Asturias, convirtiendo este ejercicio, como se señala críticamente en el Plan General de Ordenación de Ribadesella, en un mero “ajuste contable” desligado de la realidad del territorio y del contexto concreto: “Pero hay que empezar señalando la paradoja. Los Núcleos Rurales (NR) son una categoría de Suelo No Urbanizable y, por lo tanto, hay que medirlo en superficie, pero para realizarlo (delimitación de los NR) hay que tener cuenta el número de viviendas existente (como si todo lo que se ubica en los NR fuesen viviendas). Pero, además, se supone que todo el suelo va a responder a un mismo criterio de parcelación y edificación: las que no necesitan parcela mínima se construyen y las que pueden acoger más de una edificación se dividirán por la parcela mínima de segregación hasta el máximo. Es evidente que es todo una entelequia, pero es lo que señala el Reglamento de Ordenación Territorial y Urbanismo, ROTU [...]”.

y fuera, sostenían que debería ampliarse su perímetro, lo que por colindancia llevaría al absurdo de tener que ampliarlo infinitamente. Finalmente, también los propietarios reclamaban interpretar a su propia conveniencia los parámetros que el Reglamento asturiano dejaba como máximos o mínimos para que el planeamiento pudiera moverse dentro de ellos, impidiendo por tanto este margen discrecional de acción que el propio Reglamento le otorgaba. Así, por ejemplo, hay alegaciones que reclamaban que los artículos 146 y 147 del Reglamento (marcando como límite de crecimiento el doble del número de viviendas y/o de parcelas) debían considerarse no como un máximo, sino como un derecho de todos los Núcleos Rurales. Igualmente, se consideraba que había que ir siempre al límite de lo permitido en la normativa:

### 8.2.3. La potencialidad del criterio cualitativo de “imbricación racional en el medio físico” en combinación con los criterios cuantitativos

Para superar este mero ajuste contable mecánico en puede convertirse la acumulación de criterios cuantitativos cabría la posibilidad de invocar la enorme potencialidad que tiene en la normativa asturiana el concepto de “imbricación racional del asentamiento en el medio físico”.

Según el art. 136 del DL 1/2004 asturiano “son Núcleos Rurales los asentamientos consolidados de población en Suelo No Urbanizable que el planeamiento municipal configure con tal carácter, en función de las circunstancias edificatorias, socioeconómicas y de cualquier otra índole que manifiesten la imbricación racional del asentamiento en el medio físico donde se sitúa”.

Como ha apuntado FLORES FERNÁNDEZ (2016, p.201), este requerimiento de la “imbricación racional del asentamiento en el medio físico” es plenamente coherente con la relevancia creciente que van adquiriendo de forma progresiva los objetivos de protección ambiental, paisajística y cultural. Para FLORES FERNÁNDEZ (2016, p. 207), “en Asturias se sigue planteando como un parámetro de atención general que nos conecta con otra de las constantes en la normativa territorial asturiana: la visión protectora o conservacionista del núcleo rural, por considerarlo una manifestación más del paisaje tradicional astur, esto es, por entenderlo como una “estructura paisajística”.

Desde Asturias, donde apareció originalmente, este concepto se ha difundido a otras leyes autonómicas:

En Galicia, se habla del concepto de “vinculación tradicional del núcleo con el medio físico en el que se ubica” (enunciado antes de la modificación de la Ley 9/2002 por la Ley2/2010 como “imbricación”). Aunque en un principio se

por ejemplo, para el aumento al máximo del número de viviendas en cada núcleo, la parcela mínima, el número máximo de segregaciones posibles, o la superficie de construcción máxima permitida.

<sup>59</sup> Como, por ejemplo, la falta de operatividad del número mínimo de edificaciones para constituir un núcleo, en ausencia de una distancia máxima entre ellas (parámetro que sí estaba presente en las NUR, aunque posteriormente se ha dejado su concreción al planeamiento); o la falta de una metodología común para aplicar el criterio de la no duplicación del número de viviendas ni del aprovechamiento, que también se remite al planeamiento. Y, por supuesto, la ya comentada desproporción que supone permitir esta duplicación.



aplicaba a todos los Núcleos Rurales, en la actualidad sólo se exige a los NR Tradicionales (art. 23.3.a de la Ley 2/2016).

En Cantabria, el concepto fue incorporado por la Ley 7/2007 de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero, que modificó la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (conocida, por sus siglas, como LOTRUSCA) para –entre otras cosas– introducir el Suelo Urbano de Núcleo Tradicional (letra d del artículo 95), definido como *“los terrenos que, no contando con los requisitos legalmente establecidos para ser clasificados como Suelos Urbanos, sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado que merezca una consideración específica en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa”*. Aunque en la actualidad, la Ley 5/2022 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria incluye a los Núcleos Rurales dentro del Suelo Rústico, se ha mantenido el concepto de “imbricación en el medio físico” en la formulación del art. 46, que considera como [Suelo Rústico de] Núcleo Rural *“aquellos ámbitos así definidos por el Planeamiento General que, no contando con los requisitos legalmente establecidos para ser clasificados como Suelo Urbano, sirvan de soporte a un asentamiento de población histórico, singularizado y diferenciado según los censos y padrones oficiales, y que disponga de una antigüedad anterior al año 1960, integrado por un mínimo de cinco y un máximo de treinta edificaciones merecedoras de un tratamiento específico en atención a sus características morfológicas, al carácter tradicional e histórico de su entramado o de sus edificaciones, su vinculación a la explotación racional de los recursos naturales u otras circunstancias que manifiesten su imbricación en el correspondiente medio físico”*.

En cualquiera de los tres casos, este requisito cualitativo –en principio jurídicamente indeterminado– podría concretarse mediante un desarrollo normativo o complementario posterior, traducido en el enunciado de otros subcriterios cualitativos o cuantitativos concretos. En efecto, esta es la idea (ya presente en el Reglamento asturiano de 2007) hacia la que apunta en Asturias el art. 81 del actual Reglamento (Decreto 63/2022) que establece que *“el Plan General de*

*Ordenación concretará los requisitos necesarios para que un asentamiento de población pueda ser clasificado como núcleo rural de conformidad con las determinaciones establecidas en los instrumentos de ordenación del territorio de carácter normativo”*, y que, *“en defecto de determinaciones específicas en los instrumentos de ordenación del territorio de carácter normativo”*, deberá atenderse las previsiones del art. 138 del Decreto Legislativo 1/2004 y a los requisitos concretos incluidos en el propio art. 81 del Reglamento, que conjugan los de carácter cuantitativo que ya hemos comentado.

Para concretar esta definición se introducen los parámetros cuantitativos concretos ya repasados (número mínimo de viviendas, no duplicación del aprovechamiento o el número de viviendas, limitaciones en las segregaciones parcelarias) y algunos otros de carácter cualitativo, como una *“relación de distancias garantice la unidad funcional del asentamiento”* (art. 81.2.a), cuya concreción remite al Plan General de Ordenación para una mejor adaptación al contexto de cada municipio, o el criterio de que *“en su delimitación se analizarán las condiciones topográficas, la red de caminos existentes y los demás condicionantes geográficos para garantizar la adecuada integración del núcleo en su entorno”* (art. 81.2.b).

De esta manera, el ejemplo asturiano muestra cómo es posible conjugar criterios cualitativos como la *“imbricación racional en el medio físico”*, la *“unidad funcional”*, *“los condicionantes geográficos”* o la *“adecuada integración del núcleo en su entorno”*, que permiten atender expresamente a las consideraciones de la topografía, la red de caminos o a otras sin enunciar –como las morfotopológicas o paisajísticas–, con los criterios cuantitativos.

Sin embargo, en lugar de aquilatar tanto los criterios cuantitativos hasta el extremo de estrangular o desactivar el margen de maniobra de los cualitativos, como ocurre actualmente, debería dejarse suficiente margen para que las delimitaciones se realizasen con cierta libertad por el planeamiento urbanístico atendiendo fundamentalmente a lo cualitativo, siempre y cuando se movieran dentro de unos límites concretados mediante los parámetros cuantitativos estrictos, como el número de edificaciones tradicionales, la distancia entre ellas, el grado de consolidación, etc. Siempre cabe la posibilidad de un mayor desarrollo normativo o reglamentario<sup>60</sup> de

<sup>60</sup> En el caso asturiano, el Catálogo o el Marco de Criterios –ya comentados– pueden ser herramientas muy

interesantes para facilitar la delimitación de los Núcleos Rurales y debieran ponerse en marcha cuanto antes.

los requisitos cualitativos mediante subcriterios, que aunque quizá no podrían ser paramétricos y debieran quedar abiertos y sujetos a posterior interpretación por el planeamiento, sí podrían reducir el margen de discusión que actualmente se produce en la información pública, permitiendo argumentar desde el punto de vista técnico las decisiones morfológicas, paisajísticas, etc. que sin duda convendría introducir en las delimitaciones y que hoy resultan prácticamente imposibles.

### 8.3. ¿Qué posibilidades hay de salvaguardar todavía los Núcleos Rurales?

España es uno de los países europeos donde se ha destruido un mayor porcentaje del parque de viviendas tradicionales en los cascos históricos o rurales. En efecto, según los datos del EU Building Stock Observatory de 2017, nuestro país forma parte del grupo de los 5 estados donde el porcentaje de viviendas anteriores a 1945 es más bajo (alcanzando sólo el 12,8%, frente al Reino Unido donde se llega al 36,5%). Con los datos disponibles del último Censo de 2011, cabe afirmar que a esa fecha existían en España 1041 855 viviendas anteriores a 1900, el 50% de las cuales se situaba en los cascos rurales de los municipios menores de 5000

habitantes (y la mitad de ellas en núcleos con menos de 1000 habitantes), frente a tan sólo un 25% ubicadas en los cascos urbanos de las ciudades mayores de 50 000 habitantes. El problema es que este parque se encuentra generalmente en muy mal estado y sometido a una rápida destrucción y abandono: las cifras de los Censos de 2001 y 2011 indican que entre estos años se produjo la desaparición de 282 867 viviendas anteriores a 1900, es decir más de un 21%. Además, las viviendas en estado ruinoso, deficiente o malo en los municipios pequeños duplican la media nacional (9,7%): en los menores de 100 habitantes llegan al 17,2%, y al 14% en los de entre 100 y 500 habitantes. De la falta de uso y/o abandono dan testimonio las cifras de viviendas secundarias y vacías, que suman casi el 70% en los pueblos menores de 100 habitantes y el 57% en los de población entre 100 y 500, frente al 16% en las ciudades mayores de 500 000. De las que sobreviven, muchas están desfiguradas con intervenciones que han desvirtuado las arquitecturas originales.

Estas cifras constatan la progresiva destrucción y abandono (FIG. 15) de nuestra arquitectura tradicional en el medio rural y la urgencia de la catalogación y protección de los conjuntos, las edificaciones y los elementos singulares que hayan podido sobrevivir hasta la actualidad. Cada día que pasa se sigue arruinando o destruyendo patrimonio, por lo que es fundamental poner en marcha



FIG. 15 / El abandono y la ruina de la arquitectura tradicional. Ejemplos en Bohonal de Ibor, Cáceres

Fuente: Elaboración propia

los instrumentos necesarios para frenar estos procesos: primero, inventarios y catálogos que permitan identificar los elementos valiosos que aún permanezcan en pie; segundo, instrumentos urbanísticos y planes adecuados para su conservación o restauración; y tercero, recursos (económicos, materiales y humanos) para llevarlos a cabo.

En efecto, las medidas de protección de la edificación patrimonial han sido generalmente muy poco efectivas en los cascos rurales españoles. Son mayoría los municipios donde no existe ni siquiera planeamiento urbanístico, por lo que en ellos la protección del patrimonio es sólo una quimera. En muchos lugares las medidas llegaron tarde, cuando los cascos estaban ya muy alterados y no supieron instrumentarse medidas para conjugar la integración de lo nuevo y lo existente (ÁLVAREZ MORA & PÉREZ EGUILUZ, 2016, 2017). En otros, siguen sin aprobarse los Planes Especiales que la legislación de patrimonio exige para los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural (Ibídem).

En el mejor de los casos, cuando existe alguna figura de planeamiento (bien sea un Plan Especial o el propio planeamiento municipal) y ésta incluye algún tipo de Catálogo, la protección suele ser incluso contraproducente, sentenciando a muerte a los edificios protegidos, pues se limita simplemente a imponer condiciones o restricciones a la hora de intervenir en las edificaciones, sin establecer contrapartidas a cambio. En este sentido, resulta sorprendente cómo los planes de ayudas a la rehabilitación (empezando por el Plan Estatal de Vivienda) siguen sin realizar esta imprescindible conexión que debería llevar a reforzar la subvención concedida a las edificaciones que cuentan con algún grado de protección o están incluidas en Catálogos de patrimonio o en perímetros delimitados como Bien de Interés Cultural, BIC Conjunto Histórico<sup>61</sup>, con lo que se revertiría el carácter exclusivamente negativo que hoy tiene la protección y el rechazo que provoca entre los propietarios.

<sup>61</sup> Poniendo de manifiesto que la sociedad, que impone ciertas condiciones a un privado para la preservación del patrimonio entendido como parte de la memoria colectiva, está también dispuesta a contribuir en esa tarea de conservación. En el último Plan Estatal 2018-2021 (Real Decreto 106/2018) sólo se añadían 1000 € de ayuda unitaria complementaria por vivienda, y sólo en los casos de edificios o viviendas unifamiliares declaradas BIC, catalogados o que contasen

## 8.4. El problema de la vivienda en Suelo No Urbanizable

Como se ha visto, existe un amplio abanico de opciones en el tratamiento de este problema y una amplia variedad en su regulación autonómica (DE SANTIAGO Y GONZÁLEZ 2018). Algunas CCAA como País Vasco, Castilla y León o Galicia han eliminado la posibilidad de implantación de viviendas unifamiliares aisladas en Suelo Rústico o No Urbanizable, salvo el caso excepcional de las vinculadas a explotaciones agrarias. La regulación del País Vasco es especialmente interesante, pues fue donde primero se tomó esta opción, estableciendo la prohibición, pero reconociendo al mismo tiempo la existencia de una demanda exógena de implantación de viviendas unifamiliares en el medio rural paralela al declive demográfico de los asentamientos tradicionales, e intentando resolver ambos problemas a la vez mediante la canalización de la demanda hacia los núcleos —existentes o no— propuestos como tales por el planeamiento, convertidos en catalizadores capaces de acoger desarrollos residenciales no estrictamente vinculados a la actividad agropecuaria y de fijar población en el territorio rural.

En cualquier caso, y a pesar de las buenas intenciones, y como también ha señalado ALBERDI (2017, p. 9) *“La construcción en barrios o núcleos preexistentes, que en menos de una década ha llevado a la proliferación de auténticas barriadas de chalets en zona rural, queda ahora considerablemente limitada. Si bien esta medida llega demasiado tarde, en un momento en el que la mayoría de los Núcleos Rurales que marcaban una de las imágenes propias del País Vasco han quedado en gran medida desfigurados”*.

Otra aproximación inicialmente bienintencionada es la asturiana, donde se puede observar un cierto intento de matización y tratamiento cuidadoso de las distintas situaciones en que se puede autorizar la vivienda unifamiliar en SNU, para responder a los *“sistemas tradicionales asturianos de asentamiento de la población”*, incluyendo las agrupaciones en los *“Núcleos Rurales”* y otras dos situaciones, denominadas como *“Áreas de Poblamiento del territorio*

exclusivamente con protección integral en el instrumento de ordenación urbanística correspondiente. Quedaban fuera los casos más frecuentes, como los edificios residenciales no protegidos como BIC, los Cascos Históricos, las viviendas recogidas en otros tipos de catálogos, todo el patrimonio en municipios sin planeamiento, las viviendas con protección estructural, ambiental o de elementos parciales, etc.



asturiano”, y las “Quintanas Tradicionales Asturianas”. No obstante, la última formulación del Reglamento de 2022 (Decreto 63/2022) supone el inicio de la deriva hacia una mayor flexibilidad: aunque ya existía la posibilidad de que el PGO pudiera definir “áreas en las que se localicen asentamientos de población que no puedan ser considerados como núcleo rural por no alcanzar los requisitos establecidos para éstos”, que sigue limitándose al Suelo No Urbanizable de Interés, ya no se menciona que deban tener un carácter “tradicional”, y ahora se permite autorizar no solamente viviendas unifamiliares vinculadas a explotaciones agropecuarias sino también no vinculadas, si se garantiza que no hay peligro de formación de núcleos de población. También se ha flexibilizado la regulación de las Quintanas (art. 84 del Decreto 63/2022), suprimiendo la obligación de vinculación del promotor a la actividad agraria o ganadera<sup>62</sup>, así como de la dedicación de las parcelas de las Quintanas a este uso. También se ha eliminado la exigencia de una superficie mínima de parcela, y, aunque se mantenido la limitación de autorización a una sola vivienda, ahora, en lugar de permitirse también una nueva edificación agraria o ganadera por Quintana, se pueden permitir “las necesarias para garantizar la continuidad de la explotación”. Finalmente, en el Suelo No Urbanizable de Protección, donde antes sólo se permitían las rehabilitaciones de edificaciones existentes ahora se permite también la implantación de nuevas viviendas con vinculación agraria del promotor.

Finalmente, cabe citar el caso andaluz por la tremenda dimensión del problema de la proliferación de viviendas irregulares en Suelo No Urbanizable y los recientes cambios en su regulación. Frente a un enfoque que tradicionalmente había intentado contener las nuevas implantaciones y reconducir la legalidad de las existentes, derivando en una complejísima regulación que tampoco había atajado el problema, se ha producido un viraje iniciado por el Decreto-Ley 3/2019 y consolidado después con la Ley 7/2021. Frente a la ortodoxia y la disciplina urbanística parecen haber triunfado el pragmatismo y la rendición ante una realidad que se renuncia a reconducir: en el fondo, el nuevo marco puede entenderse como una gran regularización masiva de las irregularidades existentes en Suelo No Urbanizable. Habrá que ver en el futuro si se no interpreta también como una gran amnistía, provocando un efecto llamada.

Porque como recuerda OLMEDO LÓPEZ (2017, p. 2), PEMÁN GAVÍN (2001) ya señaló que “la interiorización social del valor de la legalidad y de la ordenación territorial, se ve dificultada por la propia naturaleza de la técnica de planificación urbanística, que lleva implícita un cierto carácter contingente que surge vinculado a la necesidad de reconocer como parte integrante de la propia potestad de planificación, el *ius variandi*. Ello hace que se generalice la percepción de que el bien jurídico protegido por la ley (el planeamiento) tenga un contenido mutable y moldeable a la realidad”. El problema está en que en este contexto social –que por supuesto no es sólo exclusivo de Andalucía– de nula interiorización social de las infracciones en SNU, cualquier señal de la Administración que pueda interpretarse como una relajación o una amnistía refuerza esa argumentación. Y este íntimo convencimiento de que al final prevalecerá la realidad sobre la legalidad y que ésta se adaptará a aquella, es la base de todas las actuaciones irregulares posteriores.

Es por ello que, como bien ha apuntado MORENO LÓPEZ (2020), para que el nuevo enfoque no se convierta de facto en una amnistía generalizada que provoque un futuro efecto llamada, debería ir de la mano de una reforma paralela que amplíe los plazos de prescripción de las infracciones o, mejor, que los suprima, declarando la inexistencia de prescripción de las infracciones en Suelos No Urbanizables. Con ello, en lugar de como una amnistía, podría entenderse el nuevo enfoque como una pragmática “ley de punto final” mediante la cual se combinase una regularización efectiva de las irregularidades existente con medidas preventivas y disciplinarias firmes para evitar que produzcan nuevas actuaciones ilegales de ahora en adelante. En cualquier caso, y como también apunta el mismo autor, siempre es imprescindible un mayor protagonismo e implicación de la administración autonómica en el ejercicio de sus competencias de control y disciplina.

## 8.5. La clase del Suelo de Núcleo Rural como cajón de sastre

Aunque en la mayoría de las CCAA no existen datos agregados que permitan cuantificar el suelo clasificado dentro de las correspondientes categorías en las cuales hemos visto que se encuadran los Núcleos Rurales, la cuestión es más sencilla en Galicia, al tener una clase

<sup>62</sup> Ahora se habla de vinculación actual o pasada del titular de la explotación y su vinculación por razón de parentesco

con el promotor de la misma.



de suelo propia para los Núcleos Rurales, por lo que resulta inmediato comparar su dimensión con la del Suelo Urbano y Urbanizable. Las cifras indican que la clase del Suelo de Núcleo Rural es la que concentra casi la mitad del suelo clasificado para usos urbanos en esta Comunidad Autónoma, 97 383 Ha, duplicando prácticamente la ocupada por el Suelo Urbano (50 434 Ha) o el Urbanizable (58 293 Ha)<sup>63</sup>. Aunque en parte este hecho se debe a la importancia del sistema de asentamientos dispersos de baja densidad en Galicia, sin duda también hay un abuso de esta clase de suelo en el marco de un planeamiento de corte expansivo o neodesarrollista, hecho que también es común en muchas otras regiones españolas. En efecto, y como han señalado VÁZQUEZ & TUBÍO (2019), es habitual que, aun en contextos rurales y de declive socioeconómico, y ante la falta de otras alternativas –mucho más complejas de articular–, los ayuntamientos sigan recurriendo a la consideración del urbanismo expansivo como principal herramienta para impulsar la máquina del crecimiento económico local, dando lugar a clasificaciones de suelo por encima de las necesidades demográficas objetivas y a la competencia entre municipios.

En este contexto, la causa explicativa de la reconducción de la mayor parte del crecimiento en Galicia hacia la clase de Suelo de Núcleo Rural, frente a la del Suelo Urbanizable, respondería a su mayor facilidad de desarrollo para los promotores y propietarios, ya que la edificación en este suelo sólo está sujeta a licencia directa, sin que deban costearse operaciones de reparcelación ni de urbanización, ni realizarse cesiones de aprovechamiento urbanístico<sup>64</sup>. De este modo, los Ayuntamientos, con el objetivo final de fomentar el crecimiento económico a través del urbanístico, habrían encontrado en esta clase de suelo la manera de conseguir la cuadratura del círculo “*asumiendo los costes de la provisión de servicios sin capturar ninguna de las plusvalías que produce esta provisión*” (VÁZQUEZ & TUBÍO 2019, p. 137), evitando así cualquier coste político asociado a las cargas de la urbanización convencional.

Pero esta estrategia tiene sin embargo unas indeseables repercusiones territoriales, contribuyendo a la desfiguración de los núcleos rurales tradicionales cuando el crecimiento se concentra alrededor de éstos, o a la dispersión y la ocupación indiscriminada de suelo cuando se trata de núcleos nuevos.

Por tanto, no sólo sería conveniente redefinir y aquilatar mejor la clase de Suelo de Núcleo Rural como se ha propuesto antes, sino establecer además unos mecanismos para evitar que se abuse de ella, superando los modelos (neo) desarrollistas habituales. Efectivamente, todas las reflexiones planteadas sobre los núcleos rurales inducen a realizar una consideración más amplia sobre el uso y abuso de esta clase o categoría de suelo. ¿Hasta qué punto es realmente necesario el crecimiento urbanístico en determinados municipios rurales de pequeño tamaño, en muchos casos sometidos además a procesos de despoblación y crisis económica? ¿Es realmente posible compatibilizar el desarrollo urbanístico de estos núcleos y su sostenibilidad? ¿En todas las dimensiones de ésta? ¿Es el desarrollo urbanístico y/o turístico mediante la construcción de viviendas de segunda residencia la única alternativa de desarrollo económico del medio rural y éste la garantía de su sostenibilidad social? ¿Qué ocurre entonces con la sostenibilidad ambiental y la perspectiva cultural? ¿Tiene sentido sacrificar los valores patrimoniales y paisajísticos que hayan podido sobrevivir en los núcleos rurales tradicionales, desfigurándolos en aras de una supuesta flexibilidad para la construcción de viviendas unifamiliares – ¿para quién? – en el entorno inmediato de estos núcleos o, aún peor, de forma dispersa ocupando aleatoriamente parcelas aisladas en el Suelo Rústico? Por el contrario, ¿no convendría, restringir la ocupación de nuevos suelos en el medio rural y canalizar la –generalmente escasa– demanda residencial que pudiera producirse hacia los núcleos existentes, mediante la rehabilitación de las edificaciones tradicionales y la colmatación de los intersticios vacantes, todo ello con una mayor atención a los aspectos morfológicos y tipológicos, combinando los criterios cualitativos dentro de unos límites cuantitativos? ¿Finalmente, no habría también la posibilidad de plantear desde el planeamiento territorial una gradación de situaciones y actuaciones permitidas en función de los valores de los núcleos rurales, en lugar de un mismo menú de “café para todos”?

En realidad, estas preguntas desbordan ya el ámbito urbanístico y remiten a la necesidad de un verdadero cambio de paradigma que implicaría la necesidad de encontrar y facilitar otras alternativas económicas reales para el medio rural más allá del simple crecimiento inmobiliario.

<sup>63</sup> Datos de VÁZQUEZ & TUBÍO (2019) a partir del SIOTUGA.

<sup>64</sup> Lo mismo ocurriría en otras Comunidades con la

categoría del Suelo Rústico de Núcleo Rural o similar, convertida en el correspondiente cajón de sastre.

## 9. Bibliografía

- ALBERDI COLLANTES, J. C. (2017): "Aciertos y fracasos en la contención de la proliferación de vivienda en Suelo No Urbanizable: el ejemplo vasco". En *Práctica Urbanística* nº 148, septiembre-octubre 2017, Nº 148, 1 de sep. de 2017, Editorial Wolters Kluwer.
- ÁLVAREZ MORA, A. & PÉREZ EGUÍLIZ, V. (Dir.) (2017): "Las áreas de rehabilitación integrada y sus efectos en la recuperación de los espacios urbanos históricos: avance de resultados". Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, 2017.
- BENITO, F. (2000): "La Formación de la ciudad medieval". Universidad de Valladolid. Valladolid.
- BUGALLO THIELEN, J. (2012): "Suelo de núcleo rural". En *REGAP: Revista galega de administración pública*, ISSN 1132-8371, ISSN-e 1132-8371, Vol. 1, Nº. 44, 2012 (Ejemplar dedicado a: Ordenación del territorio y urbanismo), págs. 355-390.
- BOUHIER, A. (2001): "Galicia: ensaio xeográfico de análise e interpretación dun vello complexo Agrario", Santiago de Compostela, Xunta de Galicia. (Original: La Galice: Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire, Poitiers, Université de Poitiers, 1979).
- COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE ASTURIAS (2011): "Asturias, hacia un planeamiento con futuro. Ordenación territorial y urbanística y legislación de suelo en el principado de Asturias. Reflexiones y criterios para el debate". [http://www.coaa.es/key/asturias--hacia-un-planeamiento-de-futuro/documentos\\_314\\_1\\_ap.html](http://www.coaa.es/key/asturias--hacia-un-planeamiento-de-futuro/documentos_314_1_ap.html)
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2020 b): "Un repaso a la regulación andaluza sobre las viviendas en Suelo No Urbanizable: la ordenación del hábitat rural diseminado y la lucha contra las edificaciones irregulares". En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N.º 167, 2020 (Ejemplar dedicado a: La demolición por razones urbanísticas).
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2018): Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa. En *Cuadernos de Investigación Urbanística* N.º 120 (septiembre / octubre 2018), 2018, págs. 3-79.
- \_\_\_\_\_ & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2020 a): "Planes urbanísticos y asentamientos tradicionales en el medio rural: el tratamiento del suelo de Núcleo Rural en Asturias". En *Cuadernos de Investigación Urbanística*, N.º 133, 2020, págs. 1-94.
- \_\_\_\_\_ & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2020 c): "Crítica a los requisitos para la clasificación del suelo urbano en Castilla y León: dos casos prácticos en pequeños municipios rurales". En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* N.º 162, 2020 (Ejemplar dedicado a: La despoblación territorial).
- \_\_\_\_\_ & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2020 d): "Las técnicas de clasificación del suelo urbano en los pequeños municipios de la España vaciada: una lectura crítica". En *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año n.º 54, N.º 335, 2020, págs. 127-191.
- \_\_\_\_\_ & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2021 a): "La regulación urbanística de los núcleos rurales en el País Vasco: buscando un equilibrio entre el desarrollo y la protección de los valores existentes". En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N.º 169, 2021.
- \_\_\_\_\_ & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2021 b): "Problemas morfológicos característicos de los pequeños municipios rurales: su difícil encaje en el marco del urbanismo convencional". En *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, ISSN 1133-6579, ISSN-e 2445-3943, N.º 24, 2021 (Ejemplar dedicado a: Entornos rurales activos: Modelos innovadores de planificación, gestión, participación y gobernanza territorial), págs. 119-144.
- \_\_\_\_\_ & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2022): "Evolución y situación actual del tratamiento de los núcleos rurales y la regulación de la vivienda en Suelo No Urbanizable en la Comunidad Foral de Navarra". En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N.º. 175, 2022.
- \_\_\_\_\_ & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2023 a): "La delimitación y tratamiento por el planeamiento urbanístico de los núcleos rurales en Galicia: evolución normativa y análisis de su aplicación en la práctica". En *Cuadernos de Investigación Urbanística* N.º 146, 2023, págs. 1-96.
- \_\_\_\_\_ & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2023 b): "Repaso de la evolución normativa y la regulación vigente sobre la ordenación urbanística de los núcleos rurales en Cantabria: la difícil compatibilización de las ideas de desarrollo y sostenibilidad". En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* N.º 181, 2023.
- FARIÑA TOJO, J. (1980): "Los asentamientos rurales en Galicia". Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- FLORES FERNÁNDEZ, O. (2016): "Núcleos rurales y organización inframunicipal". Tesis doctoral (inédita) dirigida por Leopoldo Tolivar Alas. Universidad de Oviedo (2016).
- GARCÍA DE CORTÁZAR, J. A. (1988): "La sociedad rural en la España medieval". Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A.
- \_\_\_\_\_ (2005): "Sociedad y organización del espacio en la España medieval". Editorial Universidad de Granada.
- GARCÍA ERVITI, F. (2018): "El enigma de la valoración urbanística del suelo urbano no consolidado". En *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, ISSN 1139-4978, Año n.º 52, N.º 325, 2018, págs. 19-52.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1976): "Sociedad y organización tradicional del espacio en Asturias", Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1976.
- GONZÁLEZ CEBRIÁN, J. & FERREIRA VILLAR, M. (2013): "Guía de buenas prácticas para la intervención en los núcleos rurales". Ed. Xunta de Galicia. PaisaxeGalega.
- GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, J. A. (2008): "Las villae y la génesis del poblamiento medieval". En Las "villae" tardorromanas en el Occidente del Imperio: *Arquitectura y función: IV Coloquio Internacional de Arqueología en Gijón* / Carmen Fernández Ochoa (Dir. Congr.), Virginia García Entero (Dir.

- congr.), Fernando Gil Sendino (Dir. congr.), ISBN 978-84-9704-363-2, págs. 215-238.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, IGN (2010): “*Atlas Nacional de España*”, Madrid.
- MENÉNDEZ ALONSO, J. M. (2013): La revisión de la regulación del suelo rústico en Cantabria (Ley 3/2012). En *Práctica Urbanística* nº 120 (ene-feb 2013), Nº 120, 1 de ene. de 2013, Editorial Wolters Kluwer.
- MUNAR FULLANA, J. (2017): “Idas y venidas en la regulación del núcleo o asentamiento rural en la legislación urbanística balear”. En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* N.º 148, 2017 (Ejemplar dedicado a: Núcleos rurales).
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1994): “La propiedad en la nueva Ley del Suelo”. En *Derecho privado y Constitución*, ISSN 1133-8768, N.º 3, 1994 (Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre el derecho de Propiedad Privada), págs. 63-130.
- OLMEDO PÉREZ, S. (2017): “Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su reconducción”. En *Práctica Urbanística* nº 139, marzo-abril 2016, Nº 139, 1 de mar. de 2016, Editorial Wolters Kluwer.
- ORTEGA MONTEQUÍN, M. & MÉNDEZ GARCÍA, B. (2017): “La ordenación del espacio residencial en el medio rural asturiano. Su complejidad a través de ejemplos”. En *Práctica Urbanística* n.º 148, septiembre-octubre 2017, N.º 148, Editorial Wolters Kluwer.
- PEMÁN GAVÍN, I. (2001): “La demolición en la disciplina urbanística: una mirada retrospectiva”. En *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Número 187. 2001.
- ROS SEMPERE, M. & SANZ ALARCÓN, J. P. & GARCÍA MARTÍN, F. M. (2010): “*La gestión del territorio periurbano en la Huerta de Murcia*”. Actas del I Congreso Nacional de Investigación Aplicada a la Gestión de Edificación COIGE'10: “Innovar para crecer”. Alicante 28-30 de junio de 2010, 2010, ISBN 978-84-693-3403-4.
- RUIZ DE LA RIVA, E. & CABANAS MORENO, E. & FERNÁNDEZ LASTRA, P. (2013): Del territorio de la aldea a los paisajes de aldea en los valles del Nansa (Cantabria). En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 45(177), 553-568. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76231>
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2019): “Suelo urbano, suelo urbanizado, suelo consolidado: las bases leales de la ordenación y gestión sostenibles del medio urbano”. En *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año n.º 53, N.º 330-331, 2019 (Ejemplar dedicado a: Homenaje al profesor D. Martín Bassols Coma), págs. 457-482.
- VÁZQUEZ-SÁNCHEZ, J. & TUBÍO SÁNCHEZ, J. M. (2019): “Competir por crecer. Un análisis de la política urbanística en Galicia”. En *ACE: Architecture, City and Environment*, Febrer 2019, vol. 13, núm. 39, p. 129-144. DOI: [10.5821/ace.13.39.5430](https://doi.org/10.5821/ace.13.39.5430)
- VV. AA. (2017): *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* N.º 148, 2017 (Ejemplar dedicado a: Núcleos rurales).

## 10. Referencias normativas y jurisprudencia

### Andalucía:

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, 303, de 20 de diciembre de 2021, 155529 a 155668 <https://www.boe.es/eli-es-an/l/2021/12/01/7>

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. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 232, de 2 de diciembre de 2022.

### Asturias:

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. *Boletín Oficial del Estado*, 131, de 31 de mayo de 2004, 19977 a 20042 <https://www.boe.es/eli-es-as/dlg/2004/04/22/1>

Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 211, de 3 de noviembre de 2022.

### Balears, Illes:

Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico. *Boletín Oficial del Estado*, 192, de 12 de agosto de 1997, 24428 a 24439 <https://www.boe.es/eli-es-ib/l/1997/07/08/6>

Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears. *Boletín Oficial del Estado*, 20, de 23 de enero de 2018, 8324 a 8456 <https://www.boe.es/eli-es-ib/l/2017/12/29/12>

### Canarias:

Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos. *Boletín Oficial del Estado*, 206, de 8 de septiembre de 2017, 88273 a 88515 <https://www.boe.es/eli-es-cn/l/2017/07/13/4>

Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias* 5, de 9 de septiembre de 2019.

### Cantabria:

Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. *Boletín Oficial del Estado*, 197, de 17 de agosto de 2022, 118996 a 119190 <https://www.boe.es/eli-es-cb/l/2022/07/15/5>

### Castilla y León:

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 134, de 5 de junio de 1999, 21628 a 21668 <https://www.boe.es/eli-es-cl/l/1999/04/08/5>

Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de la Ley 5/1999. *Boletín Oficial de Castilla y León*, 21, de 2 de febrero de 2004.

### Comunitat Valenciana:

Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de Aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP). Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, 9129, de 16 de julio de 2021, 32094 a 32301. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOGV-r-2021-90283>

Decreto-ley 4/2022, de 10 de junio, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, 9360, de 13 de junio de 2022.

**Galicia:**

Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. *Boletín Oficial del Estado*, 81, de 4 de abril de 2016, 23523 a 23606 <https://www.boe.es/eli/es-gal/2016/02/10/2>

Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. *Diario Oficial de Galicia*, 213, de 9 de noviembre de 2016.

**Región de Murcia:**

Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado*, 104, de 1 de mayo de 2015, 38087 a 38213 <https://www.boe.es/eli/es-mc/2015/03/30/13>

**Comunidad Foral de Navarra:**

Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Modificada por Ley Foral 5/2015. *Boletín Oficial del Estado*, 75, de 28 de marzo de 2015, 26651 a 26699 <https://www.boe.es/eli/es-nc/lf/2015/03/05/5>

Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

*Boletín Oficial del Estado*, 272, de 9 de noviembre de 2017, 108028 a 108140 <https://www.boe.es/eli/es-nc/dflg/2017/07/26/1>

**País Vasco:**

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. *Boletín Oficial del Estado*, 266, de 4 de noviembre de 2011, 115179 a 115304 <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2006/06/30/2>

Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006. *Boletín Oficial del País Vasco*, 118, de 23 de junio de 2008.

## 11. Listado de Acrónimos/Siglas

BIC:	Bienes de Interés Cultural
CCAA:	Comunidades Autónomas
INE:	Instituto Nacional de Estadística
LS:	Ley de Suelo
NR:	Núcleo Rural.
NUR:	Normas Urbanísticas Regionales
PGO:	Plan General de Ordenación
PGOU:	Plan General de Ordenación Urbana
PXOM:	Plan Xeral de Ordenación Municipal
SIOTUGA:	Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo
SNU:	Suelo No Urbanizable
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
TR:	Texto Refundido