

**Ci[ur] 120**

CUADERNOS DE  
INVESTIGACIÓN  
URBANÍSTICA

**CONDICIONES DE LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDA  
AISLADA EN SUELO NO URBANIZABLE.  
ESTUDIO DE SU REGULACIÓN NORMATIVA**

**EDUARDO DE SANTIAGO RODRÍGUEZ**

Doctor Arquitecto

**ISABEL GONZÁLEZ GARCÍA**

Doctora Arquitecta

Septiembre / Octubre 2018

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Director:</b>             | José Fariña Tojo   |
| <b>Consejo de Redacción:</b> |  |
| <i>Director</i>              | Ester Higuera García   |
| <i>Subdirector</i>           | María Cristina García González   |
| <i>Jefe de redacción</i>     | María Emilia Román López   |
| <i>Vocales</i>               | Isabel Aguirre de Urcola (Escola Galega da Paisaxe Juana de Vega, A Coruña), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), José Antonio Corraliza Rodríguez (Univ. Autónoma de Madrid), Alberto Cuchí Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), José Fariña Tojo (Univ. Politécnica de Madrid), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Francisco Lamíquiz Daudén (Univ. Politécnica de Madrid), María Asunción Leboeiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Luis Andrés Orive (Centro de Estudios Ambientales, Vitoria-Gasteiz), Javier Ruiz Sánchez (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid)   |
| <b>Consejo Asesor:</b>       | José Manuel Atienza Riera (Vicerrector de Estrategia Académica e Internacionalización, Univ. Politécnica de Madrid), Manuel Blanco Lage (Director de la Escuela Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), José Miguel Fernández Güell (Director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde Hevia, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Julián Salas Serrano, Fernando de Terán Troyano  |
| <b>Comité Científico:</b>    | Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. Nacional del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Luz Alicia Cárdenas Jirón (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Marta Casares (Univ. Nacional de Tucumán, Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Dania Chavarría (Univ. de Costa Rica, COSTA RICA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. Nacional de S. Agustín, Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. degli Studi di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (Univ. A. Metropolitana Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. Nacional de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. Nacional de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Graziella Trovato (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Ana Zazo (Univ. del Bio-Bio, Concepción, CHILE) |

**Realización y maquetación:**Maquetación: Raquel Clemente Pereiro. [ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es](mailto:ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es)Distribución: Marea Libros: [distribucion@marea-libros.com](mailto:distribucion@marea-libros.com)**© COPYRIGHT 2018**

EDUARDO DE SANTIAGO RODRÍGUEZ

ISABEL GONZÁLEZ GARCÍA

Fecha de recepción: septiembre de 2018

Fecha de aceptación: octubre de 2018

I.S.S.N. (edición impresa): 1886-6654

I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099

DOI: 10.20868/ciur.2018.120

Año X, Núm. 120, septiembre - octubre 2018, 84 págs.

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

## **Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa**

### ***Conditions of building detached houses in rural land. Analysis of planning regulations***

DOI: 10.20868/ciur.2018.120.3827

#### **DESCRIPTORES:**

Vivienda unifamiliar aislada / Suelo No Urbanizable / Dispersión urbana / Unidad mínima de cultivo / Paisaje rural

#### **KEY WORDS:**

*Single family housing / Rural land / Urban sprawl / World Heritage / Minimum agricultural unit / Rural landscape*

#### **RESUMEN:**

Este trabajo, desarrollo parcial de una reflexión más amplia sobre la problemática del urbanismo en el medio rural, se centra en la edificación de viviendas en Suelo No Urbanizable (SNU), en los municipios que carecen de una figura de planeamiento capaz de abordar este problema. Por ello, se han seleccionado las 5 CCAA (Aragón, Castilla La Mancha, Castilla León, Extremadura y La Rioja) donde esta cuestión es más relevante, en las cuales se revisa toda la normativa estatal y autonómica vigente, así como las correspondientes 19 Normas Subsidiarias Provinciales (NSP).

En una triple articulación de escalas concatenadas (normativa estatal, autonómica, y NSP) se analizan los siguientes aspectos: el carácter del SNU y las medidas para evitar su urbanización mediante la prevención de las parcelaciones urbanísticas y las normas sobre segregación de fincas rústicas; las condiciones y el procedimiento de autorización de la vivienda unifamiliar aislada; y el concepto de núcleo de población a efectos evitar su formación. Este análisis se completa también con la revisión de las condiciones y parámetros de regulación de la edificación y la parcelación para viviendas aisladas en SNU.

A la luz de todo ello, se concluye con una reflexión crítica sobre el concepto de núcleo de población y su relación con la autorización de viviendas en SNU.

#### **ABSTRACT:**

*This research, partial development of a more wide reflection on the problematics of urbanism in rural areas, focuses on the construction of detached housing in land classified as non-suitable for urban development (SNU), in municipalities that lack urban plans capable of addressing this problem. For this reason, they have been selected the 5 Autonomous Communities (Aragón, Castilla La Mancha, Castilla León, Extremadura and La Rioja), where this issue is more relevant, in which it is reviewed all state, regional and provincial (NSP) regulations in force.*

*In a triple articulation of concatenated scales (state, regions, and provinces' regulations), the following aspects are analysed: the character of the land classified as non-suitable for urban development, the measures to avoid its urbanization and the rules on segregation of rural properties; the conditions and the authorization*

*procedure of detached single houses; and the concept of "new population nucleus" in order to avoid its creation. This analysis is also completed with the review of the building regulations and the conditions for the subdivision of rural plots.*

*In light of all this, we conclude with a critical reflection on the concept of population nucleus in relation to the authorization of single detached houses in rural plots.*

*\* Eduardo de Santiago Rodríguez es Arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM), y Doctor Arquitecto con premio extraordinario por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). edesantiago@fomento.es*

*Isabel González García es Arquitecta por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM), y Doctora Arquitecta por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). isabel.gonzalez@upm.es*

**CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS:**

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:

*This document is available in pdf format and full colour in the following web page:*

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/ciur/>

## ÍNDICE

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO .....   | 7  |
| 2   | EL CARÁCTER DEL SUELO NO URBANIZABLE Y LAS MEDIDAS PARA EVITAR SU URBANIZACIÓN Y CONTROLAR LA EDIFICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. ....  | 10 |
| 2.1 | La Ley de Suelo de 1956. ....  | 10 |
| 2.2 | La reformulación de la idea de núcleo de población en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 y el Reglamento de Planeamiento de 1978. ....                                | 12 |
| 2.3 | La regulación del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992. ....   | 16 |
| 2.4 | La liberalización del suelo no urbanizable en la ley de 1998. ....   | 18 |
| 2.5 | La legislación estatal de suelo vigente. ....  | 19 |
| 2.6 | Las parcelaciones en la legislación agraria: la unidad mínima de cultivo. ....   | 20 |
| 3   | LA REGULACIÓN AUTONÓMICA. ....   | 25 |
| 3.1 | La prevención de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable y las normas sobre segregación de fincas rústicas en la normativa autonómica. ....                       | 25 |
| 3.2 | Condiciones y procedimiento de autorización de la vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable en la regulación autonómica. ....   | 27 |
| 3.3 | El concepto de núcleo de población a efectos evitar su formación. ....   | 32 |
| 4   | LA PREVENCIÓN DE LAS PARCELACIONES URBANÍSTICAS, CONDICIONES DE LAS SEGREGACIONES RÚSTICAS Y PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DE VIVIENDAS AISLADAS EN SNU. .... | 35 |
| 4.1 | Parcelaciones urbanísticas y segregaciones rústicas en las NSP. ....   | 35 |
| 4.2 | El procedimiento para autorizar la implantación de viviendas según las NSP. ....   | 37 |
| 5   | EL CONCEPTO DE NÚCLEO DE POBLACIÓN EN LAS NORMAS SUBSIDIARIAS PROVINCIALES. ....   | 38 |
| 5.1 | Consideraciones generales de técnica normativa de las definiciones de “núcleo de población”. ....  | 38 |
| 5.2 | Análisis detallado del concepto de núcleo de población y de las condiciones para evitar su formación en las normas subsidiarias provinciales. ....                               | 41 |
| 6   | CONDICIONES DE LA EDIFICACIÓN Y LA PARCELA PARA VIVIENDAS AISLADAS EN SNU EN LAS NSP. ....   | 59 |
| 6.1 | Cuadro resumen de los parámetros urbanísticos de la edificación y la parcela según las NSP. ....   | 59 |
| 6.2 | Análisis de los parámetros urbanísticos de la edificación y la parcela según las NSP. .<br>.....   | 61 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 6.2.1 | Planteamiento general: batería de parámetros empleados.....             | 61 |
| 6.2.2 | Parcela mínima edificable y relación con la UMC. ....                   | 61 |
| 6.2.3 | Condiciones de forma de las parcelas.....                               | 61 |
| 6.2.4 | Edificabilidad máxima. ....   | 62 |
| 6.2.5 | Ocupación máxima.....   | 63 |
| 6.2.6 | Superficie máxima de la vivienda.....                                   | 63 |
| 6.2.7 | Ubicación de la edificación. Distancias a linderos. ....                | 63 |
| 6.2.8 | Edificación única en parcela.....                                       | 65 |
| 6.2.9 | Normas sobre alturas.....   | 65 |
| 7     | UN EJEMPLO ILUSTRATIVO: NAVAESCURIAL Y PIEDRAHITA (ÁVILA). ....         | 66 |
| 8     | CRÍTICA AL CONCEPTO DE NÚCLEO DE POBLACIÓN Y CONCLUSIONES FINALES. .... | 71 |
| 9     | BIBLIOGRAFÍA.....   | 78 |

**Abreviaturas:**

LS: Ley de Suelo.

LSyRU: Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

NCRH: Normas Complementarias del Reglamento Hipotecario

NSP: Normas Subsidiarias Provinciales.

PDSU: Plan de Delimitación de Suelo Urbano.

SNU: Suelo No Urbanizable.

SNUEP: Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido.

TR: Texto Refundido.

UMC: Unidad Mínima de Cultivo.

## **1 INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO**

En 2018, la sombra de la burbuja inmobiliaria 1997-2007 es todavía alargada. Continuamos inmersos en la digestión de su resaca y el debate urbanístico en España sigue centrado fundamentalmente en el futuro de los desarrollos a medio terminar, en la conveniencia o no de la desclasificación de las ingentes bolsas de suelo urbanizable sin desarrollar, en la absorción del stock de vivienda vacía, en la solución al problema de los desahucios, etc. La Ley 8/2013 puso el foco de atención en la necesidad de volver la mirada hacia la ciudad consolidada y rehabilitar no ya sólo los cascos históricos, donde se viene actuando desde los años 80, sino muy especialmente aquellas periferias de bloque abierto construidas precariamente durante el franquismo y hoy envejecidas y obsoletas.

Este trabajo forma parte de una reflexión más amplia sobre un tema al margen de los focos de atención mencionados, pero con una gran importancia territorial: el urbanismo en el medio rural, y, en especial, en los pequeños municipios españoles.

En efecto, si consultamos la tabla de la figura 1, se observa que, de los 8.119 municipios de España, 1.502 (nada menos que un 18,5%) siguen sin tener todavía planeamiento urbanístico, y 1.212 (otro 14,9%) tienen tan sólo un Plan de Delimitación de Suelo Urbano. Entre ambos suman el 33,4% de todos los municipios españoles. Si bien en términos de población estos municipios sólo acogen al 2,1% del total nacional, en términos de superficie ocupan el 23,4% del total nacional, lo que significa que casi una cuarta parte de todo el territorio español continúa, más de 60 años después de la aprobación de la primera Ley de Suelo, sin un verdadero instrumento de planeamiento y sujeto a normas genéricas de aplicación directa o, en el mejor de los casos, a las determinaciones de las viejas Normas Subsidiarias Provinciales.

El análisis más detallado de la tabla adjunta permite identificar un patrón territorial: los municipios sin planeamiento o con PDSU se concentran en la corona circular de la España interior, en esa España vacía (Del Molino, 2017) que coincide con las CCAA de Aragón, las dos Castillas, Extremadura y La Rioja. Con matices, este territorio rural comparte una serie de problemas sociales, demográficos y económicos (crisis de las estructuras productivas tradicionales vinculadas a las actividades agropecuarias, despoblación, envejecimiento y baja natalidad, dependencia, falta de servicios, etc.) que han recibido una cierta atención académica (Baigorri, 1983 y 2007; Del Romero, 2018; Esparcia, 2013) e, incluso, recientemente, política (creación en 2017 del Comisionado para el Reto Demográfico). También tienen en común una serie de rasgos (poblamiento concentrado, trazados generalmente de origen medieval, ausencia de asentamientos dispersos, etc.) y de problemas urbanísticos (declive y abandono de los núcleos, destrucción de la arquitectura tradicional, construcción de tipologías importadas, parcelaciones urbanísticas y ocupación dispersa del territorio, etc.) que si bien fueron objeto de cierta reflexión en los años 1980 y 1990 (García Bellido; Roger Fernández; Porto Rey, 1995; VVAA 1983), hoy quedan bastante alejados de los focos de atención. Este urbanismo olvidado es el que constituye nuestro objeto de estudio.

De todo este ingente conjunto de problemas urbanísticos, el presente trabajo se centra única y exclusivamente en la edificación de viviendas en SNU, en los municipios que carecen de una figura de planeamiento capaz de abordar este problema. Por ello, se han seleccionado las 5 CCAA (Aragón, Castilla La Mancha, Castilla León, Extremadura y La Rioja) donde esta cuestión es más relevante, por tener un mayor porcentaje de municipios sin planeamiento o con Plan de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU)<sup>1</sup>, pues en ambos casos son de aplicación directa las determinaciones sobre SNU de las NSP, además de la legislación autonómica.

La metodología empleada parte de la revisión de toda la normativa vigente al respecto en estas 5 CCAA, así como en las NSP de todas sus provincias, un total de 19<sup>2</sup>. En una triple articulación de escalas concatenadas, se analizan los siguientes aspectos, primero en la legislación estatal, después en la autonómica, y finalmente, en las NSP:

- El carácter del SNU y las medidas para evitar su urbanización mediante la prevención de las parcelaciones urbanísticas y las normas sobre segregación de fincas rústicas en la normativa autonómica.
- Las condiciones y el procedimiento de autorización de la vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable en la regulación autonómica.
- El concepto de núcleo de población a efectos evitar su formación.

Este análisis a tres escalas se completa finalmente con la revisión de las condiciones de la edificación y la parcelación para viviendas aisladas en SNU, que sólo se acomete en las NSP – y no en la legislación- por ser éstas las únicas donde se desciende a este grado de detalle. Se ha elaborado un cuadro resumen con todos los parámetros urbanísticos de regulación de la edificación y la parcela según las NSP, que posteriormente se comenta en detalle.

Finalmente, se presenta un caso de estudio concreto en los municipios de Navaescurial y Piedrahita (Ávila) que permite ilustrar las contradicciones encontradas en el análisis previo e introducir unas conclusiones críticas sobre el concepto de núcleo de población y la edificación de viviendas en SNU.

---

<sup>1</sup> En todas ellas superiores al 20%, y por encima del 50% en las dos Castillas. Estas 5 CCAA albergan el 93,5% de los municipios españoles sin planeamiento.

<sup>2</sup> Se han analizado las NSP de las 20 provincias incluidas en el ámbito de estudio, excepto de las de Ciudad Real, Cáceres y Badajoz, que carecen de ellas, por lo que, en representación de Extremadura, se han tomado las Normas Comarcales de La Vera. De la provincia de Palencia se analizan las NSP y las Directrices Provinciales.

| CCAA                         | Planeamiento                 | Municipios | %      | Superficie | %      | Población 2015 | %      |
|------------------------------|------------------------------|------------|--------|------------|--------|----------------|--------|
| Andalucía                    | Total Andalucía              | 773        | 100,00 | 87.590,7   | 100,00 | 8.399.043      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 106        | 13,71  | 6.964,3    | 7,95   | 85.207         | 1,01   |
|                              | Sin Planeamiento             | 62         | 8,02   | 2.355,5    | 2,69   | 49.786         | 0,59   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 168        | 21,73  | 9.319,8    | 10,64  | 134.993        | 1,61   |
| Aragón                       | Aragón                       | 731        | 100,00 | 47.816,1   | 100,00 | 1.317.847      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 157        | 21,48  | 8.016,9    | 16,77  | 37.101         | 2,82   |
|                              | Sin Planeamiento             | 252        | 34,47  | 9.786,3    | 20,47  | 35.321         | 2,68   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 409        | 55,95  | 17.803,2   | 37,23  | 72.422         | 5,50   |
| Asturias (Principado de)     | Asturias (Principado de)     | 78         | 100,00 | 10.603,5   | 100,00 | 1.051.229      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Sin Planeamiento             | 1          | 1,28   | 263,6      | 2,49   | 13.694         | 1,30   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 1          | 1,28   | 263,6      | 2,49   | 13.694         | 1,30   |
| Balears (Illes)              | Balears (Illes)              | 67         | 100,00 | 4.991,7    | 100,00 | 1.104.479      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 3          | 4,48   | 48,9       | 0,98   | 3.126          | 0,28   |
|                              | Sin Planeamiento             | 1          | 1,49   | 48,8       | 0,98   | 3.890          | 0,35   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 4          | 5,97   | 97,6       | 1,96   | 7.016          | 0,64   |
| Canarias                     | Canarias                     | 88         | 100,00 | 7.446,9    | 100,00 | 2.100.306      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Sin Planeamiento             | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
| Cantabria                    | Cantabria                    | 102        | 100,00 | 5.252,6    | 100,00 | 585.179        | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 24         | 23,53  | 1.898,9    | 36,15  | 18.223         | 3,11   |
|                              | Sin Planeamiento             | 2          | 1,96   | 35,8       | 0,68   | 407            | 0,07   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 26         | 25,49  | 1.934,7    | 36,83  | 18.630         | 3,18   |
| Castilla La Mancha           | Castilla - La Mancha         | 919        | 100,00 | 79.409,1   | 100,00 | 2.059.191      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 211        | 22,96  | 15.953,8   | 20,09  | 86.610         | 4,21   |
|                              | Sin Planeamiento             | 305        | 33,19  | 16.247,2   | 20,46  | 88.234         | 4,28   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 516        | 56,15  | 32.201,0   | 40,55  | 174.844        | 8,49   |
| Castilla y León              | Castilla y León              | 2.248      | 100,00 | 93.813,5   | 100,00 | 2.472.052      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 475        | 21,13  | 15.807,9   | 16,85  | 99.195         | 4,01   |
|                              | Sin Planeamiento             | 810        | 36,03  | 25.458,1   | 27,14  | 115.143        | 4,66   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 1.285      | 57,16  | 41.265,9   | 43,99  | 214.338        | 8,67   |
| Cataluña                     | Cataluña                     | 947        | 100,00 | 32.091,3   | 100,00 | 7.508.106      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Sin Planeamiento             | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
| Comunitat Valenciana         | Comunitat Valenciana         | 542        | 100,00 | 23.258,5   | 100,00 | 4.980.689      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 68         | 12,55  | 1.944,9    | 8,36   | 14.025         | 0,28   |
|                              | Sin Planeamiento             | 3          | 0,55   | 231,3      | 0,99   | 172.656        | 3,47   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 71         | 13,10  | 2.176,2    | 9,36   | 186.681        | 3,75   |
| Extremadura                  | Extremadura                  | 387        | 100,00 | 41.634,4   | 100,00 | 1.092.997      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 121        | 31,27  | 8.422,0    | 20,23  | 69.284         | 6,34   |
|                              | Sin Planeamiento             | 6          | 1,55   | 435,7      | 1,05   | 6.793          | 0,62   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 127        | 32,82  | 8.857,8    | 21,28  | 76.077         | 6,96   |
| Galicia                      | Galicia                      | 314        | 100,00 | 29.574,4   | 100,00 | 2.732.347      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 16         | 5,10   | 1.634,6    | 5,53   | 29.193         | 1,07   |
|                              | Sin Planeamiento             | 5          | 1,59   | 550,6      | 1,86   | 23.157         | 0,85   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 21         | 6,69   | 2.185,2    | 7,39   | 52.350         | 1,92   |
| Madrid (Comunidad de)        | Madrid (Comunidad de)        | 179        | 100,00 | 8.021,8    | 100,00 | 6.436.996      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 2          | 1,12   | 66,5       | 0,83   | 2.952          | 0,05   |
|                              | Sin Planeamiento             | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 2          | 1,12   | 66,5       | 0,83   | 2.952          | 0,05   |
| Murcia (Región de)           | Murcia (Región de)           | 45         | 100,00 | 11.313,1   | 100,00 | 1.467.288      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Sin Planeamiento             | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
| Navarra (Comunidad Foral de) | Navarra (Comunidad Foral de) | 272        | 100,00 | 9.800,8    | 100,00 | 640.476        | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 11         | 4,04   | 162,5      | 1,66   | 1.155          | 0,18   |
|                              | Sin Planeamiento             | 23         | 8,46   | 744,8      | 7,60   | 3.330          | 0,52   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 34         | 12,50  | 907,3      | 9,26   | 4.485          | 0,70   |
| País Vasco                   | País Vasco                   | 251        | 100,00 | 7.089,1    | 100,00 | 2.189.257      | 100,00 |
|                              | PDSU                         | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Sin Planeamiento             | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | -          | -      | -          | -      | -              | -      |
| Rioja (La)                   | Rioja (La)                   | 174        | 100,00 | 5.027,9    | 100,00 | 317.053        | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 18         | 10,34  | 498,2      | 9,91   | 1.970          | 0,62   |
|                              | Sin Planeamiento             | 32         | 18,39  | 808,4      | 16,08  | 2.327          | 0,73   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 50         | 28,74  | 1.306,6    | 25,99  | 4.297          | 1,36   |
| TOTAL ESPAÑA                 | Total España                 | 8.119      | 100,00 | 504.768,4  | 100,00 | 46.624.382     | 100,00 |
|                              | PDSU                         | 1.212      | 14,93  | 61.419     | 12,17  | 448.041        | 0,96   |
|                              | Sin Planeamiento             | 1.502      | 18,50  | 56.966     | 11,29  | 514.738        | 1,10   |
|                              | Total PDSU+Sin Planeamiento  | 2.714      | 33,43  | 118.385    | 23,45  | 962.779        | 2,06   |

Figura 1. Municipios sin planeamiento o con Plan de Delimitación de Suelo Urbano en las Comunidades Autónomas (2017): Número, superficie y población.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento.

## 2 EL CARÁCTER DEL SUELO NO URBANIZABLE Y LAS MEDIDAS PARA EVITAR SU URBANIZACIÓN Y CONTROLAR LA EDIFICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL.

### 2.1 La Ley de Suelo de 1956.

Como han señalado numerosos autores (Menéndez Rexach, 2006; Parejo, 2017), el carácter del suelo rústico en la LS de 1956 era residual: según los artículos 65 y 66 (dedicado a los municipios sin plan de ordenación) "*constituirán el suelo rústico los terrenos que no fueran incluibles*" ni en las clases de suelo urbano o de reserva urbana (en los municipios con plan de ordenación), o en el suelo urbano, en los municipios restantes.

En el artículo 69 se establecía -aunque sin nombrarlo todavía de este modo- el "contenido del derecho de propiedad del suelo rústico", en base a lo que entonces se denominaban "limitaciones urbanísticas". De forma implícita, este artículo diferenciaba (69.1.1) dentro del suelo rústico aquellos "*terrenos cuyas características, según el Plan, deban ser objeto de conservación y defensa*"<sup>3</sup>, sobre los cuales determinaba que no podrían "*ser dedicados a utilizaciones que implicaren transformación de su destino propiamente agrícola o forestal*" y en donde "*los propietarios deberán llevar a cabo los aprovechamientos y explotaciones de que fueren naturalmente susceptibles*" (69.2), de los restantes, a los cuales asignaba (69.1.2) un aprovechamiento urbanístico o "facultad de edificar", "que se ejercerá" con carácter general "*en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie*"<sup>4</sup>, salvo en dos casos:

*a) Construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, silos o viviendas obligatorias en fincas mejorables, que respondan a planes o normas del Ministerio de Agricultura;*

*b) Construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos: las que desarrollaren un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural, y la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población".*

---

<sup>3</sup> Por tanto, se encuentra aquí el germen del concepto de suelo no urbanizable protegido.

<sup>4</sup> Esta idea fue posteriormente muy criticada como causa de muchos de los desmanes realizados en el suelo no urbanizable mientras estuvo vigente la LS de 1956, y de hecho no tuvo continuidad posterior y se eliminó en la LS de 1976.

Por ejemplo, G. Roger Fernández (1996, p. 84-85) indica, que tomando como parcela los 2.000 m<sup>2</sup> (aproximadamente 45x45m) correspondientes a la menor de las UMC para regadío de la OM de 1958, el aprovechamiento de 1m<sup>3</sup> por cada 5m<sup>2</sup> equivalía a una superficie construida de 150 m<sup>2</sup>. Teniendo además en cuenta que bastaba poco más que un pozo o captación para pasar de seco a regadío, "*se podía «plantar [cualquier] campo» de viviendas separadas 30 m, [...] transformando, de facto, el suelo rústico en urbano, con el agravante de una absoluta infradotación de infraestructuras, servicios y equipamientos sociales colectivos. [...]. Pero si este «aprovechamiento edificatorio» produjo consecuencias muy negativas, la concepción del mismo como «aprovechamiento urbanístico» mediante la concentración del mismo también produjo situaciones indeseables*" (ibídem).

Respecto a estos casos, el apartado 69.1.2 concluía añadiendo que *"en todos los cuales podrán permitirse mayores volúmenes de edificación"* (sin especificar límites) según un procedimiento especial (previsto en el artículo 46.3<sup>5</sup>), por lo que en la primera referencia legislativa a la *"existencia de peligro de formación de núcleo de población"* este concepto aparece -no por cuestiones paisajísticas o ambientales- sino como límite para permitir el incremento de aprovechamiento asignado con carácter general al suelo rústico. Muy posiblemente, la prevención intentaba evitar que la formación de estos nuevos núcleos de población, desvinculados y alejados de los existentes, pudiera suponer una carga para los ayuntamientos, sobre todo en cuanto a la ejecución y/o mantenimiento de las nuevas infraestructuras y servicios urbanos necesarios para su implantación, que era la preocupación central de la Ley de 1956.

Finalmente, el artículo 69.1.3 marcaba que *"los tipos de construcciones habrán de ser adecuados a su condición aislada y quedarán prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto"*.

Respecto a las parcelaciones y reparcelaciones, la LS de 1956 les dedicó el Capítulo Tercero (artículos 77 a 84), definiéndolas en el artículo 77, y correspondiendo los artículos 78 y 79 a parcelaciones, y los artículos 80 a 84 a reparcelaciones. Las parcelaciones urbanísticas quedaban definidas (artículo 77.1) como *"la división de terrenos en dos o más lotes cuando uno o varios de ellos hayan de dar frente a alguna vía pública o privada, existente o en proyecto, o esté situado en distancia inferior a cien metros del borde de la misma"*.

La ley pretendía impedir las parcelaciones urbanísticas, introduciendo 4 ideas al respecto en el artículo 79: una, que *"no se podrá efectuar ninguna parcelación urbanística sin que previamente haya sido aprobado un Plan parcial de ordenación del sector correspondiente o, si no existiera aprobado un Plan general, se formen simultáneamente éste, el Plan parcial y el proyecto de parcelación, con arreglo al título primero de esta Ley"* (artículo 79.1); dos, que *"toda parcelación y reparcelación urbanística quedarán sujetas a licencia"* (79.2); tres, que *"los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento"*(79.3); y, finalmente, que *"en ningún caso se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos los lotes resultantes de una parcelación o reparcelación efectuadas con infracción de las disposiciones de este artículo o el que antecede"* (79.4).

Además, a través del artículo 78 se intentaba controlar la segregación y división de parcelas, estableciendo que serían indivisibles:

*"a) Las parcelas determinadas como mínimas en el Plan parcial a fin de constituir fincas independientes;*

---

<sup>5</sup> Información pública por plazo de un mes, aprobación de la Corporación municipal (con el quórum del artículo 303 de la Ley de Régimen Local), y de la Comisión Provincial o Central de Urbanismo, según procediere, con los mismos requisitos.

b) *Las parcelas cuyas dimensiones sean iguales o menores a las determinadas como mínimas en el Plan, salvo si los lotes resultantes se adquirieran simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes, con el fin de agruparlos y formar una nueva finca;*

c) *Las parcelas cuyas dimensiones sean menores que el doble de la superficie determinada como mínima en el Plan, salvo que el exceso sobre dicho mínimo podrá segregarse con el fin indicado en el apartado anterior; y*

d) *Las parcelas edificables en una proporción de volumen en relación con su área cuando se construyere el correspondiente a toda la superficie, o, en el supuesto de que se edifique en proporción menor, la porción de exceso, con las salvedades indicadas en el apartado anterior”.*

Estas previsiones se completaban estableciendo que los Notarios y Registradores harían constar, en estos casos, la condición de “indivisibles” en la descripción de las fincas.

Finalmente, y aunque ubicado en el artículo 69.1.4, se establecía que *“en las transferencias de propiedad, divisiones y asignaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos que rompan la Unidad Mínima de Cultivo (UMC) señalada en los Planes generales”.*

## **2.2 La reformulación de la idea de núcleo de población en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 y el Reglamento de Planeamiento de 1978.**

El TR de la LS de 1976 mantuvo el carácter residual de suelo rústico (denominado suelo no urbanizable) y trató su régimen urbanístico junto con el del suelo urbanizable no programado, respectivamente, en los artículos 86 y 85, estableciendo para ambos las mismas limitaciones (en tanto no se aprobasen los correspondientes PAUs para el desarrollo de los suelos no programados), prohibiendo además (artículo 86.2) cualquier uso que implicase una *“transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger”* en el no urbanizable protegido.

Sin embargo, cambió radicalmente su concepción, pues frente a la asignación en la LS de 1956 de un aprovechamiento con carácter general al suelo rústico -excepto en los terrenos protegidos- de 1 m<sup>3</sup> por cada 5 m<sup>2</sup> de superficie-, el TR de la LS de 1976 suprimió completamente esta asignación generalizada de aprovechamiento al SNU, corrigiendo esa permisividad que había posibilitado numerosas edificaciones inadecuadas en suelo rústico. Esta es una novedad fundamental cuya importancia ha sido recalcada en muchas ocasiones en el mundo académico (Menéndez Rexach, 2006), pero que, como más adelante veremos, no ha terminado de cuajar completamente en la sociedad española, a pesar de haber transcurrido ya más de 40 años desde su promulgación. J. García Bellido (1986, p.40) destacaba así su trascendencia: a partir del TR de 1976 *“[...] el suelo rústico carece de derechos urbanísticos de edificabilidad, propios del “contenido normal” de la propiedad urbana para poder ser edificada, por la razón, tantas veces repetida, de que carece*

*de deberes urbanísticos que compelan a edificar y urbanizar. Creo que este principio jurídico sustantivo no ha sido suficientemente entendido en toda su trascendencia revolucionaria sobre el viejo derecho de propiedad. La supresión del ius aedificandi que la Ley del 56 otorgaba a todo propietario de suelo, con aquel 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>, coloca radicalmente al Derecho Urbanístico español como el más "avanzado" del mundo occidental; ya que acaba desnudando de toda costra romanista al "contenido esencial" del derecho de propiedad del suelo, dejando la nuda propiedad del mismo (como su nombre señala) sin ningún derecho inherente o "natural" para poder construir, instalar o transformar el estricto plano de dos dimensiones que define la hoja del papel de su título registral de propiedad. Sin que previamente sea otorgada, concedida o conferida la facultad de alterarla o construirla con la tercera dimensión, mediante el acto administrativo de aprobación del planeamiento público y colectivo, la propiedad desnuda del suelo de dos dimensiones carece de tal derecho a edificarla".*

Partiendo de esta importante base conceptual, el TR de la LS de 1976 armó un sistema (que, como se verá, ha permeado a la legislación urbanística de las CCAA y las NSP) para prevenir la transformación del SNU y que estaba basado en 3 ideas: prohibir las parcelaciones urbanísticas en SNU, evitar -en relación directa con ello- la formación de (nuevos) núcleos de población, y regular las condiciones y el procedimiento de autorización excepcional de la vivienda unifamiliar aislada en SNU.

En primer lugar, el TR de la LS de 1976 dedicó a las parcelaciones y reparcelaciones su Capítulo Tercero (artículos 94 a 96 y 97 a 102, respectivamente), siendo la idea central, como en la LS de 1956, evitar las parcelaciones urbanísticas, que ahora se definen de forma muy diferente, vinculando su definición con la temida formación de nuevos núcleos de población: "se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma en que este se defina reglamentariamente" (artículo 94.1). En el 94.2 se determina que "se considerará ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en el Plan, Programa o Norma urbanística que le sea de aplicación o que infrinja lo dispuesto en el artículo 96 de esta Ley". En el artículo 96.1 se diferenciaba más explícitamente los tipos de parcelaciones prohibidas: "No se podrá efectuar ninguna parcelación urbanística sin que previamente haya sido aprobado un Plan General cuando afecte a suelo urbano, o sin la previa aprobación del Plan Parcial del sector correspondiente para el suelo urbanizable. En suelo no urbanizable no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas", y también se determinaba (artículo 85.4) que "en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria".

Finalmente, en relación con las segregaciones y división de parcelas, el artículo 95 reproducía literalmente el artículo 78 de la LS de 1956 ya comentado, y respecto a las obligaciones de Registradores y Notarios, el artículo 96 repetía lo establecido en el 79 de la LS de 1956.

Mientras por este lado se prohibían las parcelaciones urbanísticas en SNU, por otro se mantuvo la posibilidad de permitir determinadas construcciones en dichos suelos. Según el artículo 85 del TR de la LS de 1976 eran las siguientes<sup>6</sup>: con carácter general, construcciones destinadas a explotaciones agrícolas (siempre que *"guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas del Ministerio de Agricultura"*) y construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Además, y mediante autorización previa (siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43<sup>7</sup>), también podían autorizarse (artículo 85.2) edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse en el medio rural, y, lo que más nos interesa destacar aquí: *"edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población"*.

Así pues, el concepto "núcleo de población" aparece tanto en el artículo 94 del TR de la LS de 1976 referido a la prohibición de las parcelaciones urbanísticas como en el 85 referido a la edificación aislada de vivienda en SNU, constituyendo así la pieza central de todo este armazón normativo. Si bien ya hemos visto que este término había aparecido en la LS de 1956, su carácter es ahora, sin embargo, muy diferente. En efecto, si la *"posibilidad de formación un nuevo núcleo de población"* había sido el límite impuesto en la LS de 1956 para autorizar el incremento de aprovechamiento del suelo rústico por encima de 1m<sup>3</sup> por cada cinco m<sup>2</sup> permitido con carácter general, en el TR de la LS de 1976, el concepto sobrevive, pero reconvertido en el límite para autorizar viviendas unifamiliares aisladas en el SNU que no estuviese especialmente protegido, y adquirirá una gran importancia, en tanto en cuanto el RP de 1978 exigirá definirlo de forma precisa a todas las figuras de planeamiento municipal, en los siguientes términos:

- En los Planes Generales, el RP de 1978 recoge -entre las determinaciones en suelo urbanizable no programado (artículo 34) y del SNU (artículo 36 del RP de 1978)- la *"definición [...] del concepto de núcleo de población, con base en las características propias del Municipio, estableciendo las condiciones objetivas que den lugar a su formación"*. También exige este mismo artículo definir las *"características de edificios y construcciones que puedan levantarse de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Ley del Suelo en función de los usos a que se destinen"*, pidiendo para ello que se precisen:

*"1.º Medidas que impidan la posibilidad de formación de núcleos de población definidos por el propio Plan en función de las características del territorio objeto del planeamiento y las que garanticen en todo caso la condición"*

<sup>6</sup> Exigiéndose, a todas ellas, según el artículo 85.3 (copia casi literal del 69.1.3 de la LS de 1956), que sus tipos fuesen "adecuados a su condición aislada, conforme a las normas que el Plan establezca, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas".

<sup>7</sup> Artículo 43. Tres. "[...], la tramitación se reducirá a la aprobación previa por el Ministro de la Vivienda o por la Comisión Provincial de Urbanismo, información pública durante quince días en la capital de la provincia, comunicación a los Ayuntamientos afectados y aprobación definitiva de los citados Órganos".

*aislada de la edificación, para lo cual deberán señalarse, como mínimo, las siguientes condiciones:*

- Parcela de terreno que haya de quedar afectada a la edificación, en cuanto a superficie y forma.*
- Retranqueos de la edificación respecto a los límites de la propiedad.*

*2.º Normativa a que deben sujetarse las construcciones para garantizar su adaptación al ambiente rural y al paisaje en que se sitúen y las medidas que deban adoptarse para preservar los valores naturales del terreno afectado por las construcciones”.*

- A las Normas Subsidiarias tipo a), el artículo 92 del RP de 1978, les exige incluir entre sus determinaciones la definición del concepto de núcleo de población *“en base a las características propias de Municipio, estableciendo en cada caso las condiciones objetivas que den lugar a su formación de acuerdo con las determinaciones correspondientes de las NSP”.*
- Por su parte, a las Normas Subsidiarias tipo b), el artículo 93 les exige también definir este concepto *“a efectos de las posibilidades de edificar en el suelo no urbanizable y en las áreas aptas para la urbanización, en tanto no sean aprobados los correspondientes Planes Parciales para estas últimas”.*
- Finalmente, entre las determinaciones de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial (NSP), el apartado c) del artículo 90 del RP de 1978 exigía la definición *“del concepto de núcleo de población, en base a las características de la provincia, definiendo las condiciones objetivas que den lugar a la posibilidad de su formación”.* Esta definición jugaría un papel muy importante en cada provincia, pues dado su carácter subsidiario, debía aplicarse directamente en todos los municipios que no tuviesen planeamiento, y, desarrollarse en conformidad a ella en las Normas Subsidiarias tipo a). También el apartado b) del mismo artículo exigía *“b) Indicación de los términos municipales que constituyan su ámbito de aplicación, con señalamiento en cada uno de ellos de las agrupaciones de población ya existentes, que deban considerarse como núcleos urbanos, a efectos de la ulterior delimitación de su suelo urbano [...]. En los Municipios que cuenten como único instrumento de planeamiento con la delimitación del suelo urbano y no tengan Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo, serán de aplicación las NSP”.*

### **2.3 La regulación del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992.**

Desde el punto de vista conceptual, y en relación con el tema que nos ocupa, el TR de 1992 (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) mantuvo en su Capítulo II (dedicado al Régimen del SNU y urbanizable no programado) el triple armazón introducido por el TR de la LS de 1976, si bien lo formuló ya de manera sistemática, desde donde permearía a la legislación posterior de las CCAA.

En primer lugar, el artículo 15 establece el destino de los terrenos clasificados como SNU, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, determinando que *"no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule [...]".*

Respecto a la prohibición de las parcelaciones urbanísticas, el artículo 16.2 recoge que *"en el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo"*, y, sobre las segregaciones de fincas rústicas, en el artículo 16.1, establece que *"en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines"*.

El TR de 1992 también tenía una sección dedicada a las parcelaciones y reparcelaciones (artículos 257, 258 y 259), muy importante de cara a las segregaciones de fincas como germen de las parcelaciones urbanísticas. Los artículos 257 (referido a la definición de las parcelaciones) y 258 (referido a la indivisibilidad de fincas) eran muy similares, con ligeros retoques de redacción, a los artículos 94 y 95 del TR de 1976, que -como se ha señalado- reproducían a su vez el 78 y 79 de la LS de 1956. Sin embargo, el artículo 259 introducía matices de mayor calado en el régimen de las parcelaciones: si el 96.3 del TR de 1976 contemplaba que *"los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento"*, el 259.3 del TR de 1992 exigía que o bien se acreditase *"el otorgamiento de la licencia"* de parcelación o bien *"la declaración municipal de su innecesariedad"*, cuestión que ha generado posteriormente muy diversas interpretaciones en relación con el modo en que fue incorporada a los artículos 78 y 79 del RD 1093/1997, de 4 de julio por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre

inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (conocido como NCRH: Normas Complementarias del Reglamento Hipotecario)<sup>8</sup>.

Finalmente, en el apartado 3 del mismo artículo 16 se recogen de forma sistemática las construcciones autorizadas en SNU (siempre teniendo en cuenta las limitaciones que pudieran ser aplicables en virtud de otras normas) y el procedimiento para su autorización, que se diferencia en dos (autorización municipal y doble autorización) en virtud de los usos:

Los Ayuntamientos podrían autorizar (mediante licencia):

- 1) construcciones *“destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura”, y*
- 2) *“construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas”.*

La Comunidad Autónoma podría autorizar (sin que ello eximiera de la necesidad de obtener también la licencia municipal correspondiente, por lo que se trata de una doble autorización):

- 3) *“edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural”,*
- 4) *“edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población”.*

En ambos casos el procedimiento<sup>9</sup> fijado en el mismo artículo 16 sería el siguiente:

---

<sup>8</sup> El artículo 78 de las NCRH ha sido desde sus orígenes un precepto polémico, pues siguiendo el mencionado artículo 259.3 del TR de 1992, previó que *“los registradores de la propiedad exigirán para inscribir la división o segregación de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia que estuviese prevista por la legislación urbanística aplicable, o la declaración municipal de su innecesariedad, que deberá testimoniarse literalmente en el documento”,* de modo que, al añadir *“que estuviese prevista por la legislación urbanística aplicable”,* remitió a la legislación propia de cada una de las CCAA para determinar los actos de aprobación o de conformidad necesarios para los actos de división o segregación.

El problema deriva de que *“parece, en principio, que siempre que la legislación urbanística aplicable exija licencia o declaración de innecesariedad para los actos de división y segregación de terrenos, se hace imprescindible su obtención y exhibición para el otorgamiento de la correspondiente escritura y su posterior inscripción registral. Sin embargo, el posterior art. 79, aplicando analógicamente o al menos basándose en la técnica u operatividad del silencio administrativo positivo, establece excepciones referidas a los terrenos clasificados como suelo no urbanizable, regulando con tal finalidad un procedimiento singular en base al cual, y siempre que concurran determinados requisitos, se puede concluir con la inscripción de actos de división o segregación materializados sobre suelo no urbanizable y para los que en principio sería exigible bien la obtención de la correspondiente licencia o declaración de innecesariedad, bien la apreciación de que concurre algunas de las excepciones del art 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, lo que se conecta con el posterior art 80, o bien ambos presupuestos conjuntamente, según los casos”* (Camy Escobar, s/f).

Todo ello ha dado lugar a numerosas dudas sobre su operatividad y vigencia, al considerarse por parte de la doctrina que puede vulnerar el principio de jerarquía normativa, frente a la posición mantenida por la DGRN. Respecto a estas cuestiones, así como a la numerosa jurisprudencia al respecto, véase Camy Escobar (s/f) ó Torres García (2010).

<sup>9</sup> Heredero del artículo 43.3 del TR la LS de 1976.

*"a) Petición ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social.*

*b) Informe del Ayuntamiento que, junto con la documentación presentada, se elevará por éste al órgano autonómico competente.*

*c) Información pública durante quince días, al menos.*

*d) Resolución definitiva del órgano autonómico".*

El resto de las construcciones e instalaciones no incluidas entre las anteriores se entienden como no autorizables, y, por tanto, prohibidas.

## **2.4 La liberalización del suelo no urbanizable en la ley de 1998.**

Es sobradamente conocido (Parejo, 1998; Rullán, 1999; De Santiago, 2012) que la principal novedad de la LS de 1998 consistió en el cambio radical operado sobre el SNU, pues -intentando flexibilizar la oferta de suelo- se trasladó su tradicional carácter residual al suelo urbanizable.

Sin embargo, y, a pesar de la importancia de este cambio en el carácter del SNU, sus efectos iban dirigidos a liberalizar el suelo urbanizable, de modo que, si bien se facilitaba la sobreclasificación de éste, la transformación urbanística del urbanizable continuaba sujeta a las reglas convencionales (reparcelación, cesiones obligatorias, rescate de plusvalías, urbanización a costa de los promotores, etc.), sin alterarse apenas el régimen de la propiedad del SNU y por tanto los derechos y deberes asociados a éste. Así, dentro del estrecho margen dejado al legislador estatal por la Sentencia 61/1997 del TC, el artículo 20.1 de la LS de 1998 (dedicado a los derechos de los propietarios de SNU) continuaba -como no podía ser de otra manera- afirmando que *"en el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza",* y que *"los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento".* Además, también establecía que *"excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 [es decir, estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación]"*.

En resumen, de la tríada de ideas introducidas por el TR de la LS de 1996, se mantenía la prohibición tajante de las parcelaciones urbanísticas en SNU y la posibilidad de autorización excepcional de otros usos (sin mencionar ahora más que las *"actuaciones específicas de interés público"*), pero no se incluía entre éstos a la vivienda unifamiliar aislada ni se condicionaba su autorización al hecho de no formar

núcleo de población, conceptos estrictamente urbanísticos en los que el Estado ya no podía entrar.

## 2.5 La legislación estatal de suelo vigente.

Dentro del estrecho margen que dejaron al Estado las Sentencias del TC de 1997 y 2001, la LS de 2007 consiguió devolver al SNU su tradicional carácter residual, revertiendo el camino emprendido en 1998 (Menéndez Rexach 2006; Parejo, 2017).

En relación con los temas que nos ocupan, el artículo 8.2 del TR de la LS de 2008 (actual artículo 13 del TR de la LSyRU de 2015) prohibía las parcelaciones urbanísticas en los terrenos en suelo rural, *"salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística"*.

Sobre las segregaciones de fincas, el artículo 9.3. del TR de la LS de 2008 (actual artículo 16 del TR de la LSyRU de 2015) reiteraba (exactamente en los mismos términos que estaba en el artículo 20.1 de la LS de 1998 recogido más arriba) que en el suelo rural *"quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza"*. En este sentido, el artículo 17 del TR de la LS de 2008 (actual artículo 26 del TR de la LSyRU de 2015) recogía algunas normas clásicas para la formación de fincas y parcelas<sup>10</sup>, entre otras que *"la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística [...]"*<sup>11</sup>. Respecto a los requisitos para Notarios y Registradores, se reitera la obligación de hacer constar - en su caso- la condición de indivisibilidad de las fincas y la exigencia a los Notarios, y en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, de *"la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable"*<sup>12</sup>, que también exigirán los Registradores para practicar la correspondiente inscripción.

Respecto a la utilización del suelo rural, el artículo 8.2 de la LS de 2008 (actual artículo 13 del TR de la LSyRU de 2015) disponía que estos terrenos *"se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola,*

---

<sup>10</sup> Distinguía finca a efectos registrales, de parcela como *"unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente"*.

<sup>11</sup> A pesar de esta redacción tan abierta, J. Camy Escobar (s/f) destaca que *"se aprecia como el legislador vincula, no solo los aspectos civiles e hipotecarios, sino también los derivados de la ordenación del territorio y del planeamiento para la formación de nuevas fincas y parcelas, cumpliendo con las exigencias del principio de legalidad y superando el tradicional planteamiento iusprivatista que había prevalecido hasta ahora en materia de parcelaciones. Ya no es posible sostener el acceso al Registro de la Propiedad de los actos de fraccionamiento de suelo realizados solo de acuerdo con los principios civiles y en ejercicio de la facultad dispositiva inherente al derecho de propiedad, pues se impone, de forma ineludible, un control administrativo de esta actividad, con la finalidad de velar por la licitud territorial y urbanística de la finca o parcela resultante de la parcelación"*.

<sup>12</sup> Sin mencionar, como el TR de la LS de 1992, la dicotomía "licencia" de parcelación o "declaración municipal de su innecesariedad" que tantas interpretaciones suscitó.

*ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”, si bien a continuación indicaba que “con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural”.*

Por tanto, de la terna de ideas introducidas por el TR de 1976 permanecen aún en el vigente TR de la LSyRU de 2015 la preservación de la urbanización del suelo rural mediante la prohibición de las parcelaciones urbanísticas, las condiciones básicas para la segregación de fincas, la posibilidad de autorizar determinados usos (sin que se recoja entre ellos la vivienda) de forma excepcional.

## **2.6 Las parcelaciones en la legislación agraria: la unidad mínima de cultivo.**

El tejido parcelario es uno de los componentes más importantes de la estructura territorial del medio rural, reflejo no sólo de una realidad patrimonial heredada de una determinada trayectoria histórica y social, sino también (X. Eizaguirre, 1985) con una geometría y geografía que *“son fiel reflejo de las técnicas agrarias, el tamaño y la forma, función de los sistemas de cultivo (las bancadas y los campos irregulares de la vid, o la regularidad de los campos de cereales), y de la tracción utilizada para el arado, plantación y recolección (tiro animal o mecánico). La pendiente, posición y lugar, son variables dependientes de las líneas hipsométricas, del desagüe o de la erosión”, así como las definiciones perimetrales lo son de los accidentes geográficos (torrentes, carenas, caminos, cordeles, etc.)”.*

Frecuentemente, la urbanización irregular está íntimamente relacionada con la fragmentación del parcelario en unidades más reducidas que no sólo alteran esta configuración parcelaria primigenia, sino que terminan transformando el uso del suelo, por su pérdida de funcionalidad agrícola. De este modo, un parcelario de tamaño pequeño es más propenso a su edificación y posterior transformación de los usos del suelo, es por eso que G. Roger Fernández (1996, p.108) recuerda que *“el control de la parcelación es una técnica sustantiva de ordenación y gestión del desarrollo urbano tan tradicional, si cabe, como lo es el control de las obras que sobre él se realizan”.* Como veremos, *“el núcleo problemático de esta técnica de control estriba en las interferencias que se producen entre la legislación agraria y la legislación urbanística, pues ambas coinciden por igual en el control de los actos de división del suelo”* (ibídem).

En efecto, la limitación del fraccionamiento parcelario en legislación agraria obedece a una finalidad completamente distinta. Su origen está en la lucha contra el minifundismo, problema secular en la parte central y norte de España, como consecuencia de las reglas históricas del derecho hereditario civil. En el siglo XVIII, ya Jovellanos se quejaba del mismo y decía, en su Sexta Carta a Antonio Pérez, *“yo quiero una Ley para detener la funesta subdivisión de las suertes en Asturias”.* Durante el XIX se comenzó a difundir la idea de que el minifundismo era -junto al latifundismo del sur, de muy diferente naturaleza- el principal mal endémico del

campo español, pues actuaba como *"freno a la eficacia productiva del sector agrícola, por la disfuncionalidad que representaba la deseconomía de escala y coste marginal creciente de la explotación agraria cuando ésta se realizaba sobre predios en exceso compartimentados"* (ibídem) y, por tanto, impedía la tan ansiada modernización. En este sentido cabe destacar el Proyecto de Ley para el Fomento de la población rural de Fermín Caballero de 1862, que pretendía incentivar la formación de cotos redondos, antecedente del Proyecto de Ley de Concentración Parcelaria de 1907, ninguno los cuales llegaron a aprobarse. *"Otro ejemplo de esta preocupación lo representa, a principios del presente siglo, la reforma del art. 1523 del CC. (instauración del retracto entre colindantes sobre fincas de superficie inferior a una hectárea: magnitud que se establece tras un amplio debate parlamentario en las Cortes Generales puesto que el proyecto legislativo gubernamental preconizaba la superficie de 2 Ha.). A partir de ese momento se empobrece el debate técnico nacional al circunscribirse al problema de hallar la «UMC» o superficie irreductible de parcela que asegure su rentabilidad productiva agraria"* (ibídem)<sup>13</sup>.

El hito de este combate contra el minifundismo fue la Ley de 1952 de concentración parcelaria, que proponía este sistema como panacea para la modernización de la agricultura española. Como complemento necesario a ella, la Ley de 15 de julio de 1954 sobre fijación de Unidades Mínimas de Cultivo planteaba como su objetivo resolver *"la gravedad del problema que representa la actual fragmentación y dispersión de la propiedad rústica en muchas comarcas del territorio nacional, por los obstáculos que opone al desarrollo y modernización de su agricultura"*, pues en paralelo a las actuaciones de concentración parcelaria puestas en marcha era preciso *"dictar medidas complementarias para evitar que se continúe produciendo la atomización de la propiedad en las zonas no concentradas, ya que, de no ser así, se extendería y agudizaría un problema en cauce de solución"*, impidiendo *"que la diseminación parcelaria continúe realizándose por debajo de unos límites considerados como inadmisibles desde el punto de vista técnico"*, todo ello -por supuesto- *"sin [pretender] mermar el principio de conservación de los bienes en la familia"*. A tales efectos, se entendía (artículo 1) como Unidad Mínima de Cultivo (UMC) *"en secano, la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, y en cuanto al regadío y zonas asimilables al mismo por su régimen de lluvias, el límite mínimo vendrá determinado por el que se señala como superficie del huerto familiar"*. Las superficies de las UMC en todos los términos municipales españoles fueron fijadas por la Orden de 27 de mayo de 1958, para cada tipo de cultivo: secano o regadío<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> *"Es obvio que este enfoque de la cuestión es un tanto burdo puesto que los costes marginales crecientes no se producen a partir de la disminución del tamaño mínimo de la parcela rentable, sino a partir del tamaño óptimo de una parcela dada de máxima economía de escala. Puestos a establecer una legislación de fraccionamiento del suelo motivada en razones agrarias, lo lógico sería limitar al aumento del número de fincas inferiores a la unidad óptima e incentivar (retracto de colindantes) la agrupación de parcelas para conformarla"* (ibídem).

<sup>14</sup> La OM 1958 fijaba las UMC para secano en 0,2; 0,5; 1; 2; 3 ó 3,5 Has, y, para regadío en 0,2; 0,25 y 0,5 Has. Dado que no marcaba un criterio para identificar los regadíos, la cuestión quedó abierta a la discrecionalidad de la

La Ley también introdujo un conjunto de reglas para las parcelas de cultivo en su artículo 2: la consideración de "*cosas indivisibles*" de aquellas con extensión igual o inferior a la UMC y la aceptación de la división de parcelas de extensión superior a la de la UMC sólo cuando ello no produjera parcelas menores que la UMC o -si así ocurría- cuando esta parcela inferior resultante de la división fuese adquirida simultáneamente por el propietario de un terreno colindante con el fin de unirla al suyo para formar de este modo una nueva finca mayor que la UMC. A estas reglas se añadía una excepción con notables repercusiones urbanísticas: "*De la unidad mínima podrán segregarse, en todo caso, parcelas sobre las que vaya a efectuarse [en el plazo de un año] cualquier género de edificación o construcción permanente*".

Entre otras determinaciones también significativas de esta Ley, en el artículo 3 se establecía el derecho de compra por parte los colindantes cuando se realizasen segregaciones que infringieran las reglas establecidas, incluyendo el transcurso del plazo de 1 año sin haberse iniciado la edificación; y, en el 4, las reglas para las herencias, entre ellas que, a falta de testamento o convenio entre los herederos, la parcela indivisible sería adjudicada por licitación entre los coherederos. Finalmente, en el artículo 5 se obligaba a Notarios y Registradores a hacer constar la superficie de toda finca rústica en su descripción y el carácter de indivisible de las fincas con superficie inferior al doble de la fijada para la UMC -salvo en el caso de segregación para ser edificadas-.

Estas ideas, como las comentadas de la LS de 1956, han sobrevivido también con ligeras variaciones más de 60 años. El Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, definía la UMC en su artículo 43 como "*la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características de la agricultura en la comarca*" y reformulaba sin apenas novedades las reglas de 1954 sobre segregaciones en su artículo 44, en los siguientes términos:

*"1. La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la UMC.*

*2. No obstante, se permite la división o segregación:*

*a) Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación no resulte un mayor número de predios inferiores a la UMC.*

*b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente, a cualquier género de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario.*

*c) Si los predios inferiores a la UMC que resulten de la división o segregación se destinen a huertos familiares de las características que se determinen reglamentariamente".*

En los artículos 45, 46 y 47, recogía -también sin apenas variaciones- las ideas de los artículos 3,4 y 5 de la Ley de 1954.

Como ha señalado G. Roger (1996, p.108), la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 *"insistía en el concepto UMC de finalidad productiva-agraria («para secano y para regadío»)* con una notable incompreensión de las repercusiones urbanísticas del problema", criticando en particular el mantenimiento en el artículo 44.2.b) de la excepción (ya contemplada por la Ley de 1954) a la regla de indivisibilidad de parcelas menores que UMC cuando se pretendiese edificar en ellas. Otro aspecto que introdujo notable inseguridad jurídica fue la remisión a un posterior Decreto de la revisión de las superficies de las UMC fijadas en 1958, que nunca se llevó a cabo.

Ya en plena democracia, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, en su artículo 23 definió la UMC como *"la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona"*, remitiendo a las CCAA la determinación de su extensión. Si bien numerosas CCAA fijaron las UMC en cada municipio, distinguiendo entre secano y regadío<sup>15</sup>, en aquellas donde no se ha determinado todavía la UMC (por ejemplo, Castilla La Mancha, La Rioja o Aragón) se prolonga hasta la actualidad un intenso debate jurídico sobre la vigencia de la Orden de 17 de mayo de 1958, que niegan varias sentencias del TS.

Esta Ley 19/1995 fue otra oportunidad perdida desde el punto de vista urbanístico. Según G. Roger (1996, p. 108) *"en favor de esta reciente legislación cabe apuntar la sanción prevista con nulidad radical del fraccionamiento bajo UMC (art. 24,1), quedando reservada la previsión de retracto de colindantes al fraccionamiento por debajo del duplo de dicha unidad (art. 27). Pero la redacción de su art. 25 b), en el que se justifica el fraccionamiento en porciones inferiores a la UMC es de una oscuridad harto criticable"*.

El artículo 25 modificó las excepciones en que sí se permite la división o segregación por debajo la UMC, con la siguiente redacción:

*"a) Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que, como consecuencia de la división o segregación, tanto*

---

<sup>15</sup> En las normas autonómicas vigentes, las UMC menores corresponden a Galicia, donde llegan a 0,2 Has, mientras que las mayores se establecen por ejemplo en Navarra (10 Has para secano), Extremadura o Salamanca (8 Has en secano y 3 Has en regadío).

Respecto a los criterios para diferenciar secanos de regadíos, por ejemplo, el Decreto 76/1984, de 16 agosto, por el que se fija la superficie de la UMC en Castilla y León, marca que para que una finca sea considerada como de regadío será preciso que haya sido calificada como tal por la Consejería competente, en base a los siguientes requisitos:

*"a) Estar catalogada como de regadío en catastro, o inscrita como tal en el Registro de la Propiedad.*

*b) Contar con un caudal mínimo anual de 4.000 m<sup>3</sup>/hectárea, disponible en la época habitual de riego, que se distribuya regularmente por la superficie de la finca.*

*c) Estar dedicada a los cultivos propios de regadío en los tres últimos años"*.

*la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión inferior a la UMC.*

*b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción, en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación.*

*A los efectos del artículo 16 del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el TR de la LS, no se entenderá vulnerada la legislación agraria, cuando la transmisión de la propiedad, división o segregación tenga el destino previsto en este apartado.*

*c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos.*

*d) Si se produce por causa de expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa”.*

G. Roger (1996, p. 109) lo critica en los siguientes términos: *“El legislador estatal hace gala de no conocer que en casi todo el territorio nacional las parcelaciones rústicas están sujetas a licencia urbanística. Si lo que se pretende, con lo redactado en el art. 25.b mencionado de la Ley 19/95 es dar cabida a operaciones excepcionales de ubicación de actividades urbanísticas en implantaciones aisladas en medio rural, es criticable, en primer lugar, que no se deje constada expresa de esta excepcionalidad —en manifiesta contradicción con TRLS 1/1992 citado en dicho precepto—. En segundo lugar, no es menos criticable que se legitime la división por la intencionalidad de quien la otorga en vez de derivar directamente (no como mera condición) dicha legitimación de la licencia urbanística y de la ejecución del ordenamiento urbanístico. Por último, la referencia al «plazo» para edificar y las consecuencias que a éste se asocian, mencionándose una licencia urbanística, sin precisar si se trata de la de parcelación o la edificación, terminan haciendo del precepto una puerta abierta a la inseguridad jurídica”.*

Por su parte, para T.F. Torres García (2010, p. 113) en muchos casos se trata de una aporía o paradoja insalvable: la licencia no puede concederse previamente sobre una parcela inferior a la UMC, aunque ésta teóricamente podría segregarse por debajo de esta superficie con la condición de ser edificada. Lo cual ha dado lugar a diferentes interpretaciones, complicando además la correspondiente inscripción registral: *“Premonitoriamente el tema no fue unánime en la doctrina: Arnaiz Eguren [...] consideró no aplicable el requisito de la licencia de parcelación, artículo 78 de las Normas Complementarias del Reglamento Hipotecario, en aquellos supuestos en los que no existe el peligro de formación de núcleos de población, y en consecuencia solo debe requerirse su existencia en los casos de suelo urbanizable y no urbanizable. Otros autores consideran que en suelo no urbanizable no es exigible la licencia de parcelación por entender que en estos casos debe aplicarse la*

*legislación agraria [...] Frente a ambas posiciones la dirección General de los Registros y del Notariado exige en todo caso la correspondiente licencia para parcelar con el fin de impedir el fraccionamiento ilegal de los terrenos y mantener el destino agrícola del suelo rústico”.*

La confusión de la previsión del artículo 25.b), añadida a la falta de regulación de la UMC en algunas CCAA, a la doctrina que niega la vigencia supletoria de la OM de 1958, y al debate anteriormente apuntado sobre los artículos 78 y 79 de las NCRH, dibuja un panorama de maraña legal y grave inseguridad jurídica en torno las implicaciones urbanísticas de las segregaciones de fincas rústicas que explica buena parte de los desmanes que se han cometido aprovechando todo este embrollo jurídico. Si desde el punto de vista formal, en última instancia son los tribunales los encargados de deshacer puntualmente cada entuerto, esta judicialización supone el arrinconamiento de toda una disciplina como la urbanística.

### **3 LA REGULACIÓN AUTONÓMICA.**

#### **3.1 La prevención de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable y las normas sobre segregación de fincas rústicas en la normativa autonómica.**

Siguiendo el esquema de análisis aplicado anteriormente a la legislación estatal, a continuación, se revisa en primer lugar el modo de prevenir las parcelaciones urbanísticas en SNU y las normas sobre segregaciones rústicas en la normativa autonómica.

##### **Aragón**

Según el artículo 28 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón *“en el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones que den lugar a núcleos de población [conforme a la definición que se hace del mismo en el artículo 242], sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra del régimen de las unidades mínimas de cultivo o de lo dispuesto en la legislación forestal, agraria o de similar naturaleza, salvo cuando se trate de concentrar propiedades colindantes o resulte indispensable para lograr la adecuada protección del patrimonio cultural aragonés”.*

Aunque no forme parte de este trabajo, hay que recordar que en Aragón además existe dentro del SNU un “régimen especial de zonas de borde” para los núcleos rurales, también desarrollado por las NSP de Huesca, Zaragoza y Teruel.

##### **Castilla y León**

Las parcelaciones urbanísticas en SNU se prohíben en el artículo 24.2 (sobre deberes y limitaciones en suelo rústico) de la Ley 5/1999 y artículo 53 del Decreto 22/2004 por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en los siguientes términos:

“En suelo rústico se prohíben las parcelaciones urbanísticas, conforme se definen en la disposición adicional única. A tal efecto:

a) *En ningún caso pueden efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de fincas rústicas en contra de lo dispuesto en la legislación sectorial.*

b) *La división, segregación o fraccionamiento de fincas rústicas no debe producir parcelas de extensión inferior a la parcela mínima fijada en los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico aplicables, o en su defecto a la UMC.*

c) *En los supuestos excepcionales en los que la legislación sectorial permite divisiones, segregaciones o fraccionamientos de fincas rústicas dando lugar a parcelas de extensión inferior a la UMC, con finalidad constructiva, ésta queda subordinada al régimen establecido en la normativa urbanística para mantener la naturaleza rústica de los terrenos, y no puede dar lugar a la implantación de servicios urbanos o a la formación de nuevos núcleos de población”.*

Es importante destacar este último apartado c), en tanto en cuanto supone un intento de resolver el conflicto con la legislación agraria, en concreto con las excepciones del ya mencionado artículo 25.b) de la Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias, subordinándolas “al régimen establecido en la normativa urbanística”.

Finalmente, hay que mencionar que, aunque su análisis exceda el objeto de este trabajo, en Castilla y León también existen también las clases de Suelo Rústico de Entorno Urbano (donde no se permite la vivienda unifamiliar aislada)<sup>16</sup>, Suelo Rústico de Asentamiento Tradicional y Suelo Rústico de Asentamiento Irregular.

### **Castilla La Mancha**

El artículo 91.2 del Decreto Legislativo 1/2010 por el que se aprueba el TR de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística establece que “*en suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas*” y el artículo 35 del Decreto 242/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico reitera la prohibición de cualquier acto de división, segregación o parcelación que pretenda realizar una división fáctica que por sus características pueda suponer riesgo de formación de nuevo núcleo de población o que pueda dar lugar a fincas susceptibles de actos de construcción o edificación y dispongan o vayan a disponer de infraestructuras o servicios colectivos de carácter urbano. Este artículo 35 también marca los requisitos particulares para la división, segregación o parcelación de parcelas en suelo rústico, entre otros, los siguientes:

*“3º) [...] la superficie de cada una de las fincas resultantes deberá ser superior a la superficie mínima que resulte aplicable en consideración al número de divisiones. A este efecto regirá la siguiente proporción, en función del uso al que se destinen las fincas resultantes: cuando el acto de división, segregación o parcelación dé lugar*

<sup>16</sup> Sin embargo, como en Aragón, algunas NSP anteriores contemplan “suelos de borde” con una intención completamente diferente, pues se permite la construcción de viviendas: León, Segovia, Zamora.

*a dos fincas, la superficie mínima será la establecida como superficie mínima a efectos de edificación en las Instrucciones Técnicas de Planeamiento o en el planeamiento urbanístico; si da lugar a tres fincas, la superficie mínima será el doble de la establecida como superficie mínima a efectos de edificación; si da lugar a cuatro, la superficie mínima será el triple; y así sucesivamente.*

*4º) Las licencias e instrumentos que testimonien los actos de división, segregación o parcelación de fincas rústicas harán constar la condición de indivisible de las fincas resultantes o la superficie mínima en que se pueden dividir o segregar para evitar que por fraccionamiento sucesivo se eluda el cumplimiento del requisito establecido en el apartado 3º anterior”.*

### **Extremadura**

La prohibición de parcelaciones urbanísticas en SNU y el régimen general de las parcelaciones urbanísticas se contempla en el artículo 41 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, exactamente en los mismos términos que en Castilla La Mancha.

### **La Rioja**

Según el artículos 49 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja “*quedan prohibidas en suelo no urbanizable las parcelaciones urbanísticas que den lugar a la formación de núcleo de población conforme a la definición contenida en el Plan General Municipal, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo por debajo de la UMC o en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o similar*”, y según el 210 se considera ilegal toda parcelación que sea contraria a lo establecido la Ley y en el planeamiento urbanístico, especialmente cuando pueda dar lugar a la formación de núcleo de población.

## **3.2 Condiciones y procedimiento de autorización de la vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable en la regulación autonómica.**

Continuando el esquema de análisis, se revisan a continuación las condiciones y el procedimiento para la autorización de vivienda unifamiliar aislada en SNU en la normativa autonómica.

### **Aragón**

El mencionado Decreto-Legislativo 1/2014 marca dos procedimientos para la autorización de usos en SNU genérico: uno normal (artículo 34) y uno especial (artículo 35).

Según el procedimiento normal descrito en el artículo 34, los municipios podrán autorizar (habitualmente mediante la licencia correspondiente) determinadas construcciones en SNU genérico: a) construcciones destinadas a las explotaciones agrarias y/o ganaderas, a la explotación de los recursos naturales o relacionadas con la protección del medio ambiente, incluidas “*las viviendas de personas que*

*deban permanecer permanentemente en la correspondiente explotación”; b), las vinculadas a la ejecución, mantenimiento y servicio de las obras públicas, incluidas también sus correspondientes viviendas; y, c), en municipios con plan general que no lo prohíba, edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar siempre y cuando no exista la posibilidad de formación de núcleo de población.*

El procedimiento mediante autorización especial (artículos 35 y 36 del DL 1/2014) permite autorizar: a) construcciones e instalaciones de interés público o social que deban emplazarse en el medio rural; b) en los municipios que no cuenten con plan general, edificios aislados de vivienda unifamiliar, siempre y cuando no exista la posibilidad de formación de núcleo de población; y, c) *“obras de rehabilitación de construcciones en aldeas, barrios o pueblos deshabitados, así como de bordas, torres u otros edificios rurales tradicionalmente asociados a explotaciones agrarias o al medio rural, siempre que se mantengan las características tipológicas externas tradicionales propias de tales construcciones y su adaptación al paisaje<sup>17</sup>”*.

El procedimiento de autorización especial se describe en el artículo 36 del DL1/2014 y conlleva un trámite de información pública de la solicitud y la documentación exigida y una doble autorización: por un lado, por parte del órgano municipal competente, y, por otro, informe del Consejo Provincial de Urbanismo. Entre los requisitos que cumplir los propietarios está la obligación documentar mediante un plano de situación las construcciones existentes en un radio de 500 metros, y justificar la imposibilidad de formación de núcleo de población y las soluciones propuestas en materia de acceso rodado, abastecimiento, evacuación de aguas, energía eléctrica y eliminación de residuos. Además, en el caso de viviendas unifamiliares, deberá justificarse título jurídico suficiente sobre la parcela mínima exigida e incluirse el compromiso expreso de inscripción en el Registro de la Propiedad de la edificación como adscrita a la parcela existente, que impida la divisibilidad posterior de la parcela.

## **Castilla y León**

Según el artículo 56 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (Decreto 22/2004) *“los propietarios de suelo rústico tienen derecho a usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a su naturaleza rústica, pudiendo destinarlos sin restricciones urbanísticas a cualesquiera usos no constructivos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales y que no alteren la naturaleza rústica de los terrenos, tales como la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola y cinegética, o las actividades culturales, científicas, educativas, deportivas, recreativas, turísticas y similares que sean propias del suelo rústico”*.

Además, el artículo 58 establece 3 regímenes de autorización de usos excepcionales en Suelo Rústico:

---

<sup>17</sup> En estas rehabilitaciones la autorización podrá implicar un cambio de uso respecto al original del edificio, e incluso su división en varias viviendas, también se puede permitir un incremento de volumen o superficie edificable de hasta el 100% sobre el original. (artículo 35.1).

a) Usos permitidos, que no precisan una autorización de uso excepcional, sino tan sólo la obtención de licencia urbanística y de las autorizaciones que procedan conforme a la legislación sectorial.

b) Usos sujetos a autorización de uso excepcional previa a la licencia o declaración responsable, conforme al procedimiento establecido en los artículos 306 y 307, en el que deben evaluarse las circunstancias de interés público que justifiquen dicha autorización.

c) Usos prohibidos.

Según el artículo 306, la competencia para otorgar la autorización de uso excepcional en suelo rústico corresponde a los Ayuntamientos con población igual o superior a 20.000 habitantes o con PG adaptado a la Ley 5/1999, o, en los demás casos, a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo.

Los usos que pueden ser autorizados excepcionalmente se recogen en el artículo 57, encontrándose entre ellos (apartado e) las *"construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada que resulten necesarias para el funcionamiento de alguno de los demás usos citados en este artículo"*, así como (apartado d) las *"construcciones e instalaciones propias de los asentamientos tradicionales, incluida su rehabilitación y reconstrucción con uso residencial, dotacional o turístico"*.

En función de los diferentes tipos de suelo rústico, en los artículos 59 a 65 se relacionan los usos que se consideran permitidos, sujetos a autorización excepcional o prohibidos en cada uno de ellos. En suelo rústico común se puede autorizar excepcionalmente la vivienda unifamiliar aislada necesaria para el funcionamiento de alguno de los demás usos autorizados, mientras que queda prohibida en el suelo rústico de entorno urbano.

Hay que recordar que la redacción original dada por la Ley 5/1999 y el artículo 59 del Reglamento permitía autorizar excepcionalmente *"construcciones destinadas a vivienda unifamiliar y que no formen parte de núcleo de población"*, habiéndose eliminado posteriormente esta posibilidad mediante el Decreto 45/2009, reduciéndose en el Reglamento actualmente vigente sólo al caso de las viviendas necesarias para el funcionamiento de alguno de los demás usos.

El procedimiento de autorización de uso excepcional se desarrolla en los artículos 307 y 308 del Reglamento de Urbanismo. Una vez presentada toda la documentación exigida, el Ayuntamiento debe abrir un plazo de información pública de 20 días, mediante la publicación de anuncios en el BOCyL y en un diario provincial.

En los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o con PG adaptado a la Ley 5/1999, una vez que haya terminado el plazo de información pública y a la vista de su resultado, el Ayuntamiento debe resolver de forma motivada sobre la autorización de uso excepcional, otorgándola simplemente o con condiciones o bien denegándola. La resolución debe notificarse al interesado y a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo. La resolución puede dictarse

de forma conjunta con la correspondiente al otorgamiento de la licencia, o bien previamente a la misma.

En el resto de los municipios, antes de que transcurra un mes desde la finalización el plazo de información pública y al vista de su resultado, el Ayuntamiento debe emitir informe sobre la solicitud y las alegaciones recibidas, proponiendo su autorización simple o con condiciones o su denegación, y remitir el expediente completo a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, que deberá resolver de forma motivada, notificándolo al interesado y al Ayuntamiento, sobre la autorización de uso excepcional, otorgándola simplemente o con condiciones o bien denegándola.

### **Castilla La Mancha**

En el artículo 20 del Reglamento de Suelo Rústico (Decreto 242/2004) se determina que podrán construirse viviendas familiares aisladas<sup>18</sup> en suelo rústico de reserva cuando estén permitidas por el planeamiento territorial y urbanístico<sup>19</sup> y si no existe riesgo de formación de núcleo de población ni puede presumirse finalidad urbanizadora; e incluso, excepcionalmente, en suelo rústico no urbanizable de especial protección (según los requisitos del artículo 12).

Se establecen, además, las siguientes condiciones: superficie mínima según la fijada por las Instrucciones Técnicas de Planeamiento o el planeamiento<sup>20</sup>, ocupación máxima del 2% y vinculación de dicha superficie mínima a la construcción (mediante afectación real que se hará constar en el Registro de la Propiedad) de modo que no pueda ser objeto de parcelación, división, segregación o fraccionamiento posterior. La superficie de la finca que exceda de dicha superficie mínima podrá no quedar vinculada legalmente y por tanto ser objeto de parcelación, división, segregación o fraccionamiento.

Esta superficie mínima queda determinada en la Orden de 31 de marzo de 2003 (por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico, modificada posteriormente en 2016), en cuyo artículo 5 se fija que en suelo rústico de reserva la superficie mínima de la finca para implantar vivienda familiar aislada será de 1 Ha, y en suelo rústico no urbanizable de especial protección de 3 Has, superficies que serán de 1 Ha y de 1,5 Has, respectivamente, cuando se trate de viviendas familiares aisladas vinculadas con explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales.

---

<sup>18</sup> Definida en el artículo 11: "Se considera vivienda familiar aislada aquella vivienda que está localizada en una única parcela con acceso independiente, no estando permitida la agrupación de viviendas en una misma parcela, aun cuando lo sean bajo la forma de la propiedad horizontal, ordinaria o tumbada, o se tratara de una copropiedad con adscripción de uso".

<sup>19</sup> No queda claro qué ocurre en los municipios sin POM ó PSDU, pues aunque las NSP no se incluyen entre los instrumentos relacionados como tales por la Ley, sí se establece su vigencia hasta que se aprueben dichos instrumentos.

<sup>20</sup> La Orden de 31 de marzo de 2003 establece en su artículo 5 las siguientes superficies mínimas: para viviendas familiares aisladas: 1 Ha en suelo rústico de reserva, y de 3 Has en suelo rústico no urbanizable de especial protección, y, para viviendas aisladas vinculadas con explotaciones agrícolas, 1 y 1,5 Has, respetivamente.

En cuanto al procedimiento, según el artículo 64 del TR de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (que se refiere al contenido y el procedimiento de las resoluciones requeridas para legitimar los actos promovidos por particulares en suelo rústico, de reserva o no urbanizable de especial protección, remitiendo para ello al artículo 54), en suelo rústico de reserva, la vivienda familiar aislada (donde no exista riesgo de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico) sólo requiere para su legitimación licencia municipal cuando esté permitida por el planeamiento territorial y urbanístico (artículo 54.1.2º. f), mientras que en el suelo rústico no urbanizable de especial protección requerirán, además, calificación urbanística previa a la licencia.

La calificación urbanística, dependiendo de los usos que se pretendan autorizar, corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística o a los municipios, en función de su población.

### **Extremadura**

El SNU común, además de dedicarse a las actividades propias de su utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga, podrá ser calificado para diversas obras, construcciones o instalaciones destinadas al desarrollo de otras actividades y usos que sean compatibles con el medio rural y que se enumeran en el artículo 23 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Entre ellos se encuentra (apartado g) *"la vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista posibilidad de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico"*. También se incluyen rehabilitaciones de edificaciones vinculadas al carácter rural de la finca, como molinos, secaderos u otros, anteriores a 1970, en las que se permite un incremento de superficie construida de hasta un 10%.

En el artículo 26 se definen una serie de requisitos para la autorización de estas obras, entre otros, la exigencia de una superficie para la unidad rústica vinculada en que vaya a implantarse la vivienda mayor de 1,5 Has, y una ocupación por la edificación inferior al 2%, debiendo mantenerse el resto de la superficie en explotación agraria efectiva o con plantación de arbolado.

El procedimiento concreto para el otorgamiento de la calificación urbanística para actos promovidos por particulares se desarrolla en el artículo 27, e incluye concretar un canon urbanístico a satisfacer al municipio *"en concepto de participación en el aprovechamiento urbanístico otorgado por la calificación o, en su caso y con carácter sustitutivo, previa adopción de acuerdo expreso por el Pleno del Ayuntamiento, la entrega gratuita de terrenos por un valor equivalente al mismo"*. En el caso de viviendas no vinculadas a explotaciones rurales, la cuantía de este canon se fija en un 5% del importe total de la inversión a realizar para la ejecución de las obras.

Como en otros casos, la unidad rústica quedará vinculada legalmente a la edificación, mediante afectación real con inscripción registral, de modo que mientras ésta permanezca vigente, la unidad no podrá ser parcelada, dividida, segregada o fraccionada.

Por otra parte, hay toda una serie de determinaciones de aplicación directa, que se recogen en el artículo 17 y que obligan a que la edificación tenga el carácter de aislada y se retranquee, como mínimo, 5 m a linderos y 15 m al eje de los caminos o las vías de acceso.

## **La Rioja**

Como en otras CCAA, también en La Rioja, según el artículo 48 de la Ley 5/2006 las actividades y usos en el SNU se clasifican en prohibidos, permitidos y autorizables.

Los usos permitidos (artículo 50) son los que, por su propia naturaleza, y conforme a la legislación sectorial aplicable, sean compatibles con los objetivos de protección de cada categoría en que se divida el SNU, y no precisan autorización autonómica, sin perjuicio de que deban ser objeto de licencia municipal u otro tipo de autorización.

Entre los usos autorizables contemplados en el artículo 51, se recoge (apartado e) la vivienda unifamiliar vinculada a las explotaciones rurales o las "*construcciones residenciales aisladas destinadas a vivienda unifamiliar autónoma*"<sup>21</sup> siempre y cuando (artículo 52) no exista riesgo de formación de núcleo de población, se encuentren a una distancia superior a 150 m de cualquier, de otra edificación, y la parcela sea superior a 5.000 m<sup>2</sup> en suelos de regadío o a 20.000 m<sup>2</sup> en suelos de secano.

El procedimiento de autorización se concreta en el artículo 53 e implica información pública, autorización por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja y, finalmente, obtención de la licencia municipal, que se otorgará si el proyecto técnico presentado por el solicitante se ajusta a la normativa municipal y al resto de la legislación sectorial aplicable.

### **3.3 El concepto de núcleo de población a efectos evitar su formación.**

A continuación, se presenta la revisión en las CCAA estudiadas del concepto de núcleo de población y las condiciones prácticas para evitar su formación. En cada caso, se presentan unos esquemas donde se resumen los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población representándose, a escala, la superficie de la parcela mínima exigida y las condiciones sobre el número de edificaciones permitidas en un círculo de radio determinado con centro en la edificación que se pretende autorizar. Cuando así lo exige la normativa, se representa también el círculo con la distancia mínima entre la edificación y el núcleo urbano existente.

---

<sup>21</sup> Prohibidas expresamente en SNU protegido.

## Aragón

La definición del concepto de núcleo de población aparece ligada a las parcelaciones ilegales, en el artículo 242 del el TR de la Ley de Urbanismo de Aragón (Decreto-Legislativo 1/2014) dedicado a éstas, donde se establece que "se considera ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en esta Ley y en el planeamiento urbanístico, especialmente cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población", entendiéndose como tal "la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes". En los artículos 34 y 35, y a efectos de las autorizaciones en ellos contempladas, se matiza esta definición, sin perjuicio de que el planeamiento pueda fijar condiciones más estrictas, considerándose que existe la posibilidad de formación de núcleo de población cuando existan dos o más edificaciones residenciales dentro de un círculo de 150 m de radio centrado en la edificación proyectada. Además, se exige que exista una sola edificación por parcela, que el edificio no rebase los 300 m<sup>2</sup> de superficie construida, así como que la parcela tenga una superficie mayor de 1 Ha y quede adscritas a la edificación, manteniéndose el uso agrario o vinculado al medio natural de la misma.

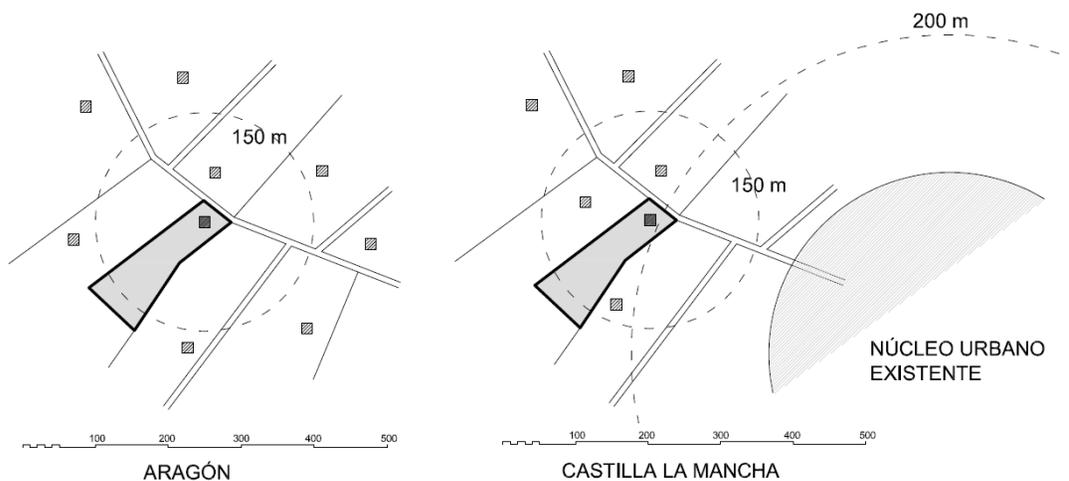


Figura 3. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las CCAA de Aragón y Castilla La Mancha.

Fuente: Elaboración propia

## Castilla La Mancha

El concepto se define en el artículo 54.3.a) del TR de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística con el siguiente tenor literal: "Existe riesgo de formación de nuevo núcleo de población desde el momento en que se está en presencia de más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que puedan dar lugar a la demanda de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano". Además, en el artículo 10 del Decreto 242/2004 por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico se establecen los siguientes criterios prácticos: las edificaciones propuestas deben estar a una distancia mayor de 200 m del límite del suelo urbano o

urbanizable y no puede haber más de 4 edificaciones (incluida la propuesta) correspondientes a distintas parcelas rústicas en un círculo de 150 m de radio, con centro en cualquiera de dichas edificaciones.

### **Castilla y León**

En la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, el concepto de "núcleo de población" aparece en dos ocasiones, con muy diferente enfoque: por un lado, vinculado a la clasificación del suelo urbano, pues, entre otras condiciones, se exige que los terrenos estén *"integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios de un núcleo de población"* (artículo 11) o, en municipios sin planeamiento (artículo 30) *"formar parte de un núcleo de población existente"*, y por otro, a la prohibición de las parcelaciones urbanísticas (artículo 24.2).

El concepto se define en la Disposición Adicional Única (apartado a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (Decreto 22/2004) del siguiente modo: *"agrupación de construcciones bien identificable e individualizada en el territorio, que se caracterizan por su proximidad entre sí, por la consolidación de una malla urbana y por necesitar el mantenimiento adecuado de dotaciones urbanísticas comunes"*.

### **Extremadura**

La definición de núcleo de población y el criterio práctico para evitar su formación se contienen en el artículo 17.3.b.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, en el que se determina que *"la realización de actos de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones no podrán conllevar la demanda potencial de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano, ni la existencia de más de tres edificaciones con destino industrial o terciario en unidades rústicas aptas para la edificación colindantes. Tampoco podrán existir más de tres edificaciones<sup>22</sup> con destino residencial en unidades rústicas aptas para la edificación colindantes, cuya densidad supere la de una vivienda por cada dos hectáreas"*.

---

<sup>22</sup> Originalmente eran dos. Sobre la desregulación del SNU en Extremadura véase Jiménez et al 2017.

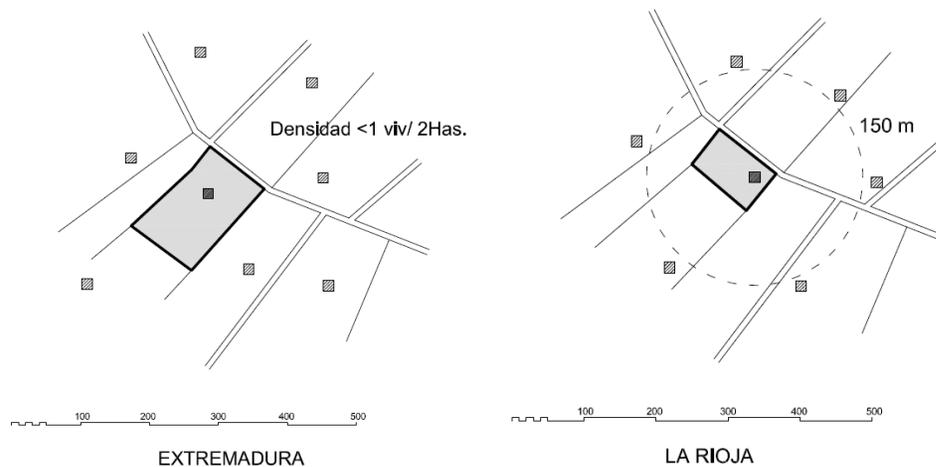


Figura 4. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las CCAA de Extremadura y La Rioja.

Fuente: Elaboración propia

## La Rioja

En el caso riojano, "se considera núcleo de población la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes" (artículo 210.2 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja). Se establecen además los dos criterios prácticos mencionados más arriba: una distancia superior a 150 m de cualquier, de otra edificación, y una superficie de parcela superior a 5.000 m<sup>2</sup> en suelos de regadío o a 20.000 m<sup>2</sup> en secano.

## 4 LA PREVENCIÓN DE LAS PARCELACIONES URBANÍSTICAS, CONDICIONES DE LAS SEGREGACIONES RÚSTICAS Y PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DE VIVIENDAS AISLADAS EN SNU.

Siguiendo el mismo esquema de análisis empleado a escala estatal y autonómica, se abordan a continuación las Normas Subsidiarias Provinciales, comenzando por la prevención de las parcelaciones urbanísticas, siguiendo por el procedimiento para la autorización de viviendas en SNU y concluyendo, en el epígrafe siguiente, con el concepto de núcleo de población.

### 4.1 Parcelaciones urbanísticas y segregaciones rústicas en las NSP.

La mayoría de las NSP remiten directamente al artículo 96 del TRLS de 1976 o formulan la prohibición de realizar parcelaciones urbanísticas en SNU en términos

muy similares<sup>23</sup>. Por ejemplo, las NSP de Teruel, en su artículo 2.3.1.4 señalan que *"en el suelo no urbanizable no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas, entendiéndose por parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población"*. Las NSP de Zaragoza añaden (artículo 23) que *"conforme al artículo 96 de la Ley del Suelo, será ilegal toda parcelación urbanística en el suelo no urbanizable, por ser una actividad limitada al suelo urbanizable, que exige del previo desarrollo de la correspondiente figura urbanística"*.

Muchas NSP muestran una especial preocupación por la prevención de las parcelaciones urbanísticas en SNU, señalando indicaciones sobre la presunción de éstas. Por ejemplo, según el artículo 35 de las NSP de Segovia *"se presumirá que una parcelación es urbanística, cuando en una finca matriz se realicen obras de urbanización, subdivisión del terreno en lotes de edificación de forma conjunta o cuando aun no tratándose de actuaciones de forma conjunta, pueda deducirse la existencia de un plan de urbanización unitario"*.

Las más explícitas a este respecto son las NSP de Cuenca, que no sólo prohíben las parcelaciones urbanísticas sino expresamente la venta de parcelas provenientes de ellas, al tiempo que establecen que la existencia de una parcelación urbanística llevará aparejada la denegación de las licencias que pudieran solicitarse en su ámbito, la paralización inmediata de las obras y las intervenciones que se hubiesen iniciado, además de las correspondientes las sanciones.

Hechas estas precauciones, sin embargo, sí se permiten las segregaciones o divisiones de parcelas de fincas rústicas, para las cuales se fijan otra serie de prevenciones, recogiendo todas las NSP analizadas la prohibición (que proviene de la legislación agraria ya comentada) de realizar segregaciones de las que resulten parcelas de superficie inferior a la UMC. Un ejemplo representativo pueden ser las NSP de León, cuyo artículo 4.5 se formula en los siguientes términos: *"[...] se entiende que cualquier división o segregación de terrenos de la que resulten parcelas inferiores a la UMC, con la finalidad de levantar en ellas cualquier género de edificación o construcción, puede dar lugar a la formación de núcleo de población, y, por consiguiente, tendrá la consideración de parcelación urbanística, quedando prohibida en suelo no urbanizable en virtud de lo dispuesto en el artículo 96.1 del TR de la LS [de 1976]."*

Algunas NSP (por ejemplo, las de Teruel, en su artículo 2.3.1.4, o las de Zaragoza, en su artículo 74) recogen también literalmente las excepciones establecidas en el artículo 44 del mencionado Decreto 118/1973, incluyendo el polémico supuesto de que la porción segregada se destine, dentro del año siguiente, a cualquier género de edificación o construcción permanente.

Algunas NSP añaden alguna excepción más relacionada con las herencias, como por ejemplo las de Segovia (artículo 34): *"cuando la segregación proceda de una herencia, siempre que se cumplan las condiciones de parcela mínima para cada uso"*

---

<sup>23</sup> Obsérvese que de las NSP analizadas, sólo 8 son posteriores la TR de la LS de 1992; las 5 anteriores a la LS de 1990 y las otras 6 se aprobaron entre 1990 y 1992 mantienen como referencia el TR de la LS de 1976.

*no incompatible en cada tipo de suelo regulado por estas Normas los lotes resultantes sean de igual número que los interesados concurrentes y la segregación sea anterior a la aprobación de estas Normas” o “cuando la segregación proceda de particiones por disolución de comunidades, excluyéndose las sociedades mercantiles, en las mismas condiciones del punto anterior”.*

Respecto a la relación entre la parcela mínima edificable en SNU y la mínima segregable -identificada, como se ha visto, con la UMC-, es importante señalar que no tienen necesariamente que coincidir, aunque sea habitual que lo hagan. En este sentido, J. García Bellido (1986, p.41) advertía que *“la simplificación conceptual que comporta la equiparación de las parcelas registralmente mínimas con la posibilidad de ser edificadas está induciendo, directa y mecánicamente, a establecer idéntica correlación entre propiedad del suelo y derecho a edificarlo -poco y escasamente, pero edificable al fin- que es precisamente lo que la ley niega como tal facultad original de la propiedad”.*

Cuando la parcela que se pretende edificar tiene una superficie igual o mayor que la exigida para la parcela mínima segregable –UMC- no hay problemas prácticos, que efectivamente sí aparecen cuando la parcela donde se quiere edificar no alcanza la superficie de la UMC. En este sentido, no es infrecuente que las NSP permitan agregar varias parcelas discontinuas cuya superficie total resulte superior a la UMC, para autorizar la construcción de una vivienda en alguna de ellas. Esta determinación se establece, por ejemplo, en las NSP segovianas (artículo 86), siempre y cuando se presente una memoria de viabilidad agropecuaria y se anote en el Registro de la Propiedad la vinculación de la edificación al conjunto de las parcelas. En estas NSP incluso se contempla el caso en que la suma de las superficies de las parcelas discontinuas sea inferior a la mínima de cultivo, permitiéndose también la autorización si se presenta una memoria de viabilidad de la actividad agropecuaria, y el informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo.

Como se ha comentado ya, la cuestión más compleja es la posibilidad de edificar una vivienda unifamiliar en una parcela segregada o a segregar con superficie inferior a la UMC, pues es donde se manifiesta el conflicto entre la normativa urbanística, la agraria (artículo 25.b de la Ley 19/1995) y las NCRH (artículos 78 y 79). De las NSP sólo abordan esta paradoja las segovianas, en cuyo artículo 37 establecen que *“se permitirá la segregación rústica de fincas, si bien el derecho de edificación será regulado por estas Normas con independencia de las condiciones mínimas que se fijen para este tipo de segregaciones”.*

## **4.2 El procedimiento para autorizar la implantación de viviendas según las NSP.**

Todas las NSP analizadas mantienen el mismo concepto de procedimiento para la autorización de la implantación de viviendas en SNU que el planteado en su momento por los artículos 85 y 86 del TRLS de 1976<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Véase nota anterior.

Un ejemplo característico son las NSP de León. En el artículo 4.4.2 se desarrollan los usos permitidos y autorizables en SNU sin Especial Protección. Entre los permitidos, se encuentran las *"construcciones destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca"* y las *"construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas"*, y, entre los autorizables, las *"edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural"* y los *"edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no existe posibilidad de formación de un núcleo de población"*.

El procedimiento para la autorización se describe en el artículo 4.6: una vez presentada por el interesado la solicitud y la documentación pertinente exigida, el Ayuntamiento elaborará un Informe, que elevará, junto con toda la documentación citada, a la Comisión Provincial de Urbanismo (CPU). Recibido el expediente en la CPU, si la documentación estuviese completa, se ésta acordará sobre la aprobación o denegación inicial de la solicitud, y someterá el expediente a información pública durante quince días, mediante publicación en el BOP, con objeto de que se presenten alegaciones. Transcurrido dicho plazo sin que se hubieren formulado alegaciones, el expediente se entenderá aprobado definitivamente. Si durante el plazo de información pública se presentasen alegaciones, se someterá a una nueva sesión de la CPU y ésta acordará sobre su aprobación o denegación definitivas. En caso de denegación, el acuerdo de la CPU será vinculante para el Ayuntamiento. En caso de aprobación por parte de la CPU, el solicitante deberá pedir la preceptiva licencia municipal de obra al Ayuntamiento, que podrá otorgarla o denegarla justificadamente.

Las NSP de Valladolid exigen además (artículo 35) junto a la solicitud de licencia la presentación ante la CPU del Estudio simplificado de impacto ambiental previsto en la Ley 8/1994 sobre evaluación de impacto ambiental y auditoría ambiental de Castilla y León, o de la Memoria descriptiva de características (artículo 3 del Reglamento 159/1994 de la Ley 5/1993 de Actividades Clasificadas) describiendo y evaluando, en su caso, los vertidos, el consumo de agua, el tráfico generado y las afecciones al paisaje derivadas de los actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo que se pretendan realizar.

## **5 EL CONCEPTO DE NÚCLEO DE POBLACIÓN EN LAS NORMAS SUBSIDIARIAS PROVINCIALES.**

### **5.1 Consideraciones generales de técnica normativa de las definiciones de "núcleo de población".**

Como se ha comentado, el apartado c) del artículo 90 del RP de 1978 exigía que las NSP incluyeran la *"definición a efectos de lo dispuesto en los artículos 81 y 86 de la Ley del Suelo del concepto de núcleo de población, en base a las características de la provincia, definiendo las condiciones objetivas que den lugar a la posibilidad de su formación"*, lo cual era muy relevante pues permitiría (artículo 85) autorizar

excepcionalmente "edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población". Por otra parte, el apartado b) del mismo artículo exigía indicar los términos municipales en que resultaban de aplicación las NSP, señalando en cada uno de ellos "las agrupaciones de población ya existentes<sup>25</sup>, que deban considerarse como núcleos urbanos", a efectos de la posterior delimitación de su suelo urbano mediante los correspondientes PDSU con arreglo al criterio del artículo 81.2 del TRLS de 1976.

Dada la relativa proximidad de ambos conceptos ("núcleo de población" y "núcleo urbano"), las NSP analizadas los desarrollan de dos formas: la mayoría de las NSP establecen una definición operativa de "núcleo de población" de aplicación exclusiva en el SNU (Teruel, Zaragoza, Cuenca, Ávila, Palencia, Segovia, Valladolid, Zamora, y las NSC La Vera; Guadalajara y Toledo, aunque hacen una definición genérica, en realidad está orientada al SNU), mientras que otras (Huesca, Albacete, Burgos, León, Salamanca, Soria, NUR de la Rioja) realizan una definición más genérica, aplicable no sólo al SNU -o con carácter más general, a todos los suelos (cuando no existe planeamiento)-, sino también a los núcleos de población ya existentes ("núcleos urbanos"), a efectos de su consideración como suelo urbano precisamente en los municipios sin planeamiento. Esta última utilidad del concepto es particularmente importante en Castilla y León, donde el Reglamento de Urbanismo exige en su art. 67 la condición de formar parte de un núcleo de población existente a efectos de la clasificación del suelo urbano en municipios sin planeamiento.

En este sentido tienen mucho interés las consideraciones terminológicas que incluyen las NSP de Soria (apartado 2): se define "núcleo de población" (apartado 2.1) como un "concepto global indicativo de un tipo de estructura organizativa del espacio habitado", frente al "suelo urbano" o "con la consideración de suelo urbano" (apartado 2.2) como "concepto jurídico indicativo de derechos y obligaciones", definido bien por el planeamiento, bien por la delimitación del Suelo Urbano que "precisa los límites espaciales de un núcleo de población con sujeción al régimen jurídico del suelo urbano", previéndose para los municipios sin ninguna de ambas, unas "situaciones espaciales con la consideración de suelo Urbano" (apartado 2.4) que "describen las circunstancias edificatorias, de trazado y de servicios de infraestructura, que dan lugar a esta consideración transitoriamente y que pueden tomarse como criterio a los efectos de proceder a la posterior delimitación de Suelo Urbano". Abundando en esta conceptualización, en el apartado 3.2 se establece que "el núcleo de población, agrupación de población existente, no adquiere propiamente el régimen jurídico de Suelo Urbano en tanto no se haya tramitado el correspondiente Proyecto de Delimitación de Suelo urbano", y en el 3.3 que las denominadas "situaciones espaciales con la consideración de suelo urbano"

---

<sup>25</sup> De las NSP analizadas, ocho no incluyen expresamente esta relación: Huesca, Teruel, Zaragoza, Cuenca, Guadalajara, Toledo, Valladolid, y las NSC de la Vera, y diez, sí: Albacete (artículo 1.5), Ávila (Anexo 1), Burgos (Anexo 3), León (remite a Nomenclátor), Palencia (Anexo 1) Salamanca (Apéndice 1), Segovia (Anexo 8), Soria (Anexo 5), Zamora (Anexo) y La Rioja (Anexo 2º).

corresponden a determinadas circunstancias de consolidación edificatoria y de existencia de servicios urbanísticos que transitoriamente permiten su consideración como urbanas y a las que, en los municipios sin ningún tipo de planeamiento, se las atribuye subsidiariamente el régimen jurídico del SU.

Aunque no tan elaboradas (por no incluir un concepto equivalente al de "*situaciones espaciales con las consideración de suelo urbano*"), las NUR de la Rioja también incluyen en su artículo 97 una definición genérica del concepto de "núcleo de población", en base al cual se relacionan (en el Anexo 2) los "núcleos de población actualmente existentes" en la provincia y se establecen en el artículo 98 las "condiciones objetivas de formación de nuevos núcleos de población", a efectos de lo dispuesto en los artículos 85 y 86 de del TRLS de 1992. La misma idea subyace en las NSP de Burgos (artículo 6): en el Anexo 3 se recogen los núcleos de población existentes en la provincia (a efectos de la permitir su consideración como suelo urbano en municipios sin planeamiento), fuera de los cuales cualquiera de las acciones sometidas a licencia habrán de cumplir lo exigido para el suelo rústico y en particular atenderse a las condiciones de los artículos 45, 46 y 47 que regulan la construcción de edificaciones aisladas en suelo rústico y establecen las cautelas para evitar la formación incontrolada de nuevos núcleos de población. Igualmente, en las NSP de León se consideran (artículo 4.1 sobre criterios generales en cuanto a clases y categorías de SU y SNU) como núcleos urbanos, o agrupaciones de población existentes, los referenciados de ese modo en el Nomenclátor, mientras que se define el concepto de núcleo de población en el artículo 2.5 y las condiciones para evitar la formación de nuevos núcleos en el 2.7. En este caso, la definición se realiza (art. 2.5) fundamentalmente en función de la densidad, estableciéndose que, para poder ser considerado núcleo de población, debe tratarse de una agrupación de más de 10 viviendas, en un área consolidada por la edificación en más de un 50%, y con una densidad mayor de 2 viv/Ha en las comarcas de El Bierzo, La Montaña y La Cabrera y de 1 viv/Ha en El Páramo, Tierras de León, Tierras de Campos, y Astorga.

Caso aparte es el de las NSP de Salamanca, donde se manejan dos conceptos: "núcleo de población simple" y "núcleo de población urbana", no completamente identificables con los anteriores y que permiten incluir (artículo 7) dentro del SNU común a los "núcleos de población simples"<sup>26</sup>, de forma similar a lo que sucede en la normativa urbanística de otras CCAA como Galicia o Asturias. Según el artículo 3 se entiende por "*núcleo de población simple (NPS)*" aquel conjunto edificado que figura con su nombre en el Nomenclátor del INE de 1.981, y en el que se da la función residencial junto con, al menos, otra actividad sectorial cualquiera. Por su parte, el "*núcleo de población urbana (NPU)*" se define en el artículo 4, como aquel núcleo de población simple NPS, que cumple, al menos, una de las siguientes condiciones: "a) *Existe una clara diferenciación entre los espacios públicos y privados, separando y ordenando los primeros a los segundos, así como diversidad de propiedades.* b)

---

<sup>26</sup> Artículo 7. "*El SNU común tendrá la siguiente subclasificación:*

- a) *Núcleos de población simples.*
- b) *Sin especificar.*

*Existe una relación administrativa con el núcleo principal del municipio: alcalde pedáneo o representación corporativa en el Ayuntamiento. c) Está clasificado como urbano en una delimitación aprobada definitivamente”.*

En cuanto a los rasgos comunes de las definiciones de “núcleo de población” en las NSP que optaron por una definición genérica del concepto (válida tanto para SNU como para asimilarla al concepto de “núcleo urbano” en los términos del artículo 90.b) cabe destacar que la mayoría lo define como un asentamiento de población que genere demanda de servicios y dotaciones. Así, el artículo 2.1.3 de las NSP de Albacete se refiere *“al conjunto humano, con actividades y usos residenciales o/e industriales o/y de servicios que requieran una societaria demanda, total o parcial, de servicios e infraestructuras”*; el 7.7 de las de Huesca a *“la agrupación de edificaciones residenciales en un entorno próximo que hace posible la necesidad o conveniencia de contar con servicios comunes de abastecimiento de aguas, evacuación y depuración de aguas, o distribución de energía en baja tensión”*; o el artículo 97 de las NUR de La Rioja a *“todo asentamiento humano que genera objetivamente demandas o necesidades de servicios urbanísticos comunes tales como red de abastecimiento de agua, red de saneamiento, red de alumbrado público, sistema de accesos viarios, etc., que son características de las áreas con destino urbano”*.

En cuanto a las que sólo emplean el concepto de forma operativa en el SNU, también las NSP de Segovia formulan el concepto de “núcleo de población” en términos muy parecidos (artículo 73.1): *“se entenderá por núcleo de población dentro de los suelos clasificados como rústicos, todo asentamiento humano que genere objetivamente demandas o necesidades de servicios urbanísticos comunes, tales como red de suministro de agua, red de saneamiento, red de alumbrado público, sistema de accesos viarios, etc., que son características de las áreas con destino urbano”*.

A continuación, se examinan pormenorizadamente las definiciones del concepto de “núcleo de población” en las diferentes NSP, prestando especial atención a las condiciones para “impedir la formación de nuevos núcleos de población”.

## **5.2 Análisis detallado del concepto de núcleo de población y de las condiciones para evitar su formación en las normas subsidiarias provinciales.**

### **NSP de Huesca (1991)**

En el artículo 7.7 se define Núcleo de Población *“como la agrupación de edificaciones residenciales en un entorno próximo que hace posible la necesidad o conveniencia de contar con servicios comunes de abastecimiento de aguas, evacuación y depuración de aguas, o distribución de energía en baja tensión”*.

Se considera que forman núcleos de población las agrupaciones de edificios de tres o más viviendas familiares con servicios comunes de abastecimiento, evacuación de aguas residuales o distribución de energía eléctrica en baja tensión o

cuando haya 3 viviendas inscritas en un círculo de 100 m de radio con centro en cualquiera de ellas.

Se permiten también viviendas incluso en SNUEP, donde para evitar la formación de un nuevo núcleo de población el radio del círculo en el que deben quedar inscritas como máximo las 3 viviendas se aumenta a 200 m.

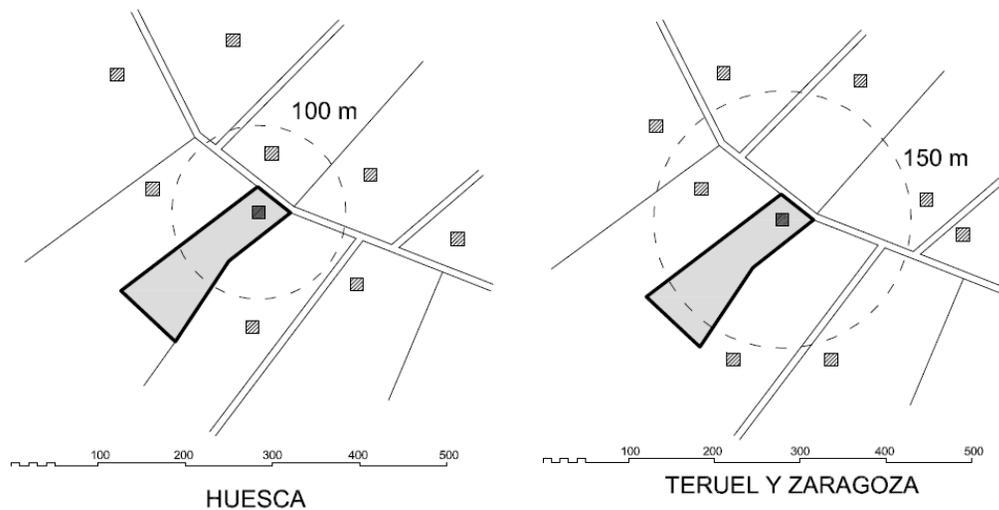


Figura 5. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NSP de Huesca, Teruel y Zaragoza.

Fuente: Elaboración propia

### **NSP de Teruel (1991)**

Según el artículo 2.3.1.8.1 se entenderá por núcleo de población en SNU *“todo asentamiento humano que genere objetivamente demandas o necesidades de servicios urbanísticos de agua, red de saneamiento, red de alumbrado público, sistema de accesos viarios, y otros, que son características de los suelos con destino urbano”*.

Se considera que existe formación de núcleo de población en SNU, cuando haya más de tres edificaciones dentro de un círculo con centro en una de ellas y radio de 150 m.

### **NSP de Zaragoza (1991)**

Según el artículo 76.1, *“se considera núcleo de población, dentro del suelo no urbanizable, la agrupación de edificaciones de características residenciales lo suficientemente próximas como para ser susceptibles de necesitar uno o más servicios urbanísticos comunes, y que puedan ser generadoras de requerimientos y necesidades dotacionales”*.

Las condiciones objetivas que dar lugar a la formación de núcleo de población en SNU son (art. 76.2): cualquier parcelación de terrenos en SNU, la existencia de

equipamientos (socioculturales, deportivos, etc.), infraestructuras o servicios urbanos (acceso rodado; abastecimiento de agua, mediante acequias, captación, conexión a la red municipal, etc.; red de alcantarillado o sistema de depuración de aguas residuales; red eléctrica de baja tensión), la ejecución de nuevas infraestructuras más allá de los fines permitidos en suelo rústico, la edificación en zonas de interés panorámico o paisajístico o, la existencia 3 o más viviendas unifamiliares aisladas dentro de un círculo de radio 150 m con centro en cualquiera de ellas.

### **NSP de Albacete (1987)**

El artículo 2.1.3 define como núcleo de población “*al conjunto humano, con actividades y usos residenciales o/e industriales o/y de servicios que requieran una societaria demanda, total o parcial, de servicios e infraestructuras*”.

Las condiciones para impedir la formación de nuevos núcleos en SNU y SUZNP se fijan en el artículo 2.1.4, prohibiéndose más de dos edificaciones (incluida la que pretenda solicitar nueva licencia) dentro de un círculo de 100 metros de radio centrado en el baricentro de la planta de dicha vivienda. Además de esta condición de distancia, se exige que la forma de la parcela sea tal que pueda inscribirse en ella un círculo de 50 metros de diámetro y se establecen restricciones para la edificación, mediante la fijación de parámetros máximos de ocupación, edificabilidad y altura, así como unos retranqueos mínimos.

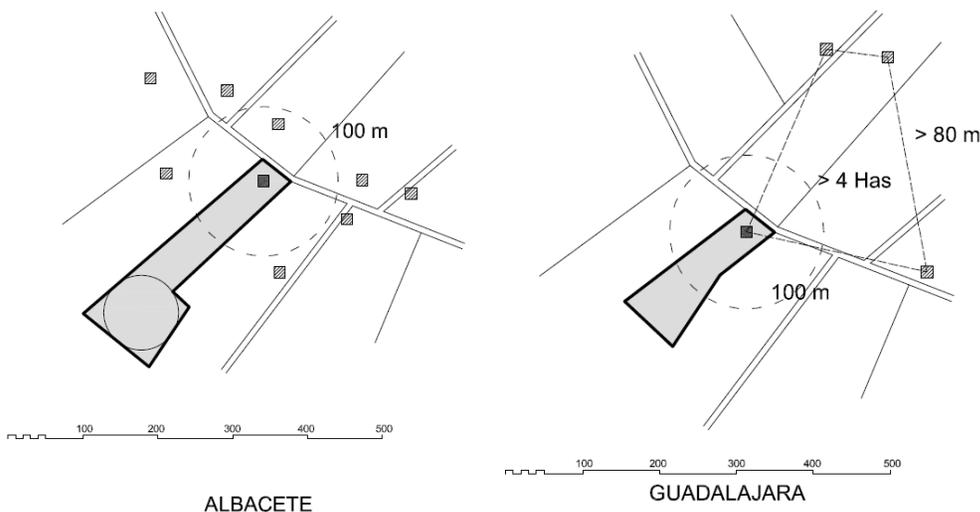


Figura 6. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NSP de Albacete y Guadalajara.

Fuente: Elaboración propia

### **NSP de Cuenca (1994)**

La definición de núcleo de población se establece en el artículo 7.1.15, como “*todo asentamiento humano que genere objetivamente demandas o necesidades de servicios urbanísticos comunes, tales como red de suministro de agua, red de*

*saneamiento, red de alumbrado público, sistema de accesos viarios, etc., que son características de las áreas con destino urbano”.*

En cuanto a las exigencias de distancia que han de cumplir las viviendas para tener la condición de aisladas y no constituir un nuevo núcleo de Población, se marcan 3 círculos concéntricos (excluyendo a los núcleos urbanos existentes): uno de 100 m de radio, en el que no habrá más de 2 viviendas; otro, de 250 m, en el que no habrá más de 5; y, finalmente, uno de 500 m, en el que debe haber menos de 10 viviendas. Además, se exige que en la parcela se pueda inscribir un círculo de 40 m de diámetro, y, para edificación se marcan normas de retranqueo, cerramiento, y las mismas condiciones de habitabilidad que para el suelo urbano.

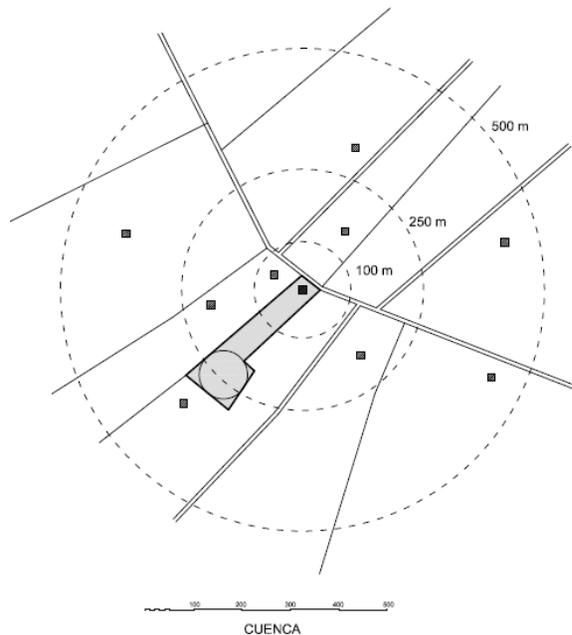


Figura 7. Esquema resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NSP de Cuenca.

Fuente: Elaboración propia

### **NSP de Guadalajara (1987)**

Según el artículo A.9, se entiende como núcleo de población el que esté constituido como mínimo por 4 edificaciones residenciales contiguas<sup>27</sup> siempre que o bien las 4 viviendas compartan más de un servicio común, o bien la superficie del cuadrilátero formado uniendo los centros de las plantas de cada una de las viviendas tenga una superficie menor de 4 Ha, o la distancia entre los centros de cada dos edificaciones (tomadas dos en dos), sea menor de 80 m.

<sup>27</sup> No se especifica si la contigüidad se refiere a parcelas colindantes, o también en el caso en que estén enfrentadas o separadas por un camino.

Para evitar la formación de nuevos núcleos, en el mismo artículo se fija una distancia superior a 100 m entre los centros de gravedad de la vivienda a edificar en SNU y cualquiera otra, así como una serie de condiciones para la edificación, como su obligación de adecuarse a las tipologías tradicionales de la comarca preservando el paisaje rural, dimensión mínima de parcela, retranqueos, y altura máxima.

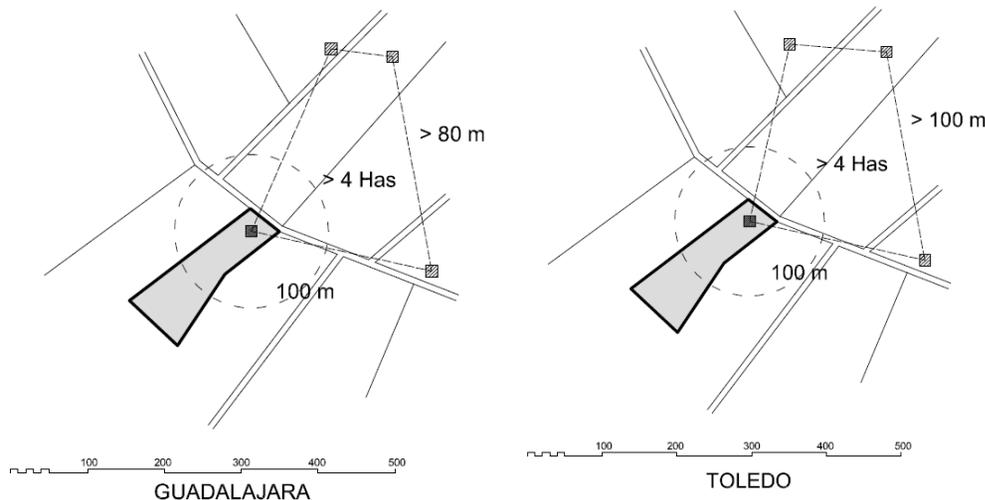


Figura 8. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NSP de Guadalajara y Toledo.

Fuente: Elaboración propia

### **NSP de Toledo (1981)**

De forma muy similar a la provincia de Guadalajara, en la de Toledo se define (artículo 16) núcleo de población como el constituido como mínimo por cuatro viviendas, cuando éstas compartan más de un servicio común, o bien la superficie del cuadrilátero formado uniendo los centros de las plantas de cada una de las viviendas sea menor de 4 Ha, o la distancia entre los centros de cada dos edificaciones (tomadas dos en dos), sea menor de 100 m.

Igual que en el caso de Guadalajara, se fija (art. 17) también una distancia superior a 100 m entre los centros de gravedad de la vivienda a edificar en SNU y cualquiera otra, así como las condiciones que debe cumplir la edificación, entre ellas: la adecuación al paisaje rural y a las tipologías tradicionales de la comarca, la dimensión mínima de parcela, los retranqueos, y la altura máxima.

### **NSP de Ávila (1997)**

En el artículo 3.8, se establece que "a los efectos de aplicación del concepto de 'núcleo de población' [...], se entenderá que existe riesgo de formación del mismo cuando se incumpla la normativa contenida en este Capítulo 3 en cuanto a parcelación, urbanización, uso o edificación en Suelo No Urbanizable que constituya, facilite o indique la preparación de actividades y asentamientos propios de los suelos urbanos". Además, se marca también una condición de distancia mínima entre edificaciones, que determina que no existan más de cuatro viviendas (incluida

la que se pretende edificar) en un radio de 100 metros con centro en la vivienda proyectada.

Las condiciones a que se refiere el Capítulo 3 establecen la parcela mínima, edificabilidad y ocupación máxima, retranqueos, y altura máxima, *"bastando pues el incumplimiento de tan sólo uno de los requisitos expuestos en la normativa del Capítulo 3 referida, para que se haya de considerar que existe riesgo de formación de núcleo de población"* (artículo 3.8).

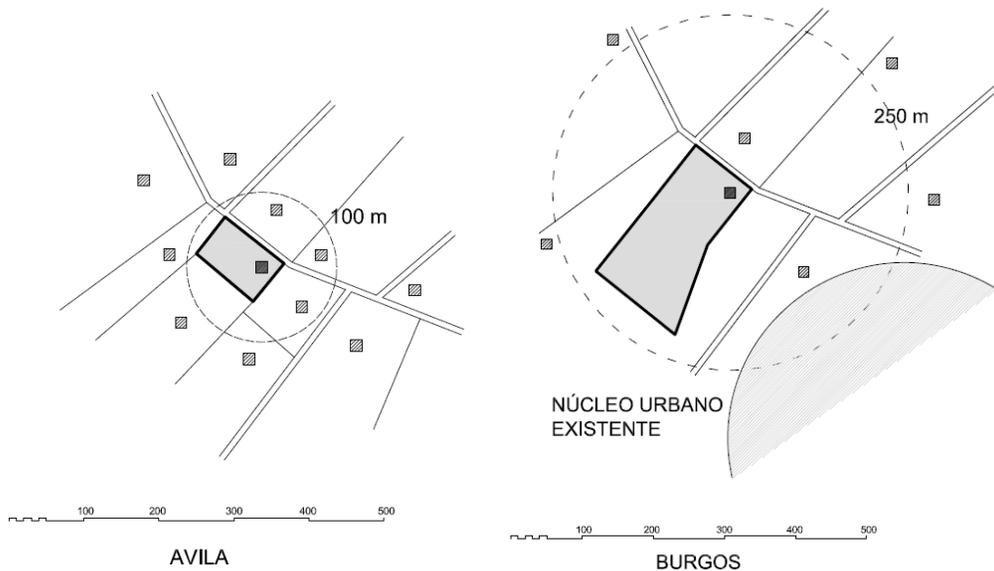


Figura 9. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NSP de Ávila y Burgos.

Fuente: Elaboración propia

### NSP de Burgos (1996)

Las NSP de Burgos, hacen referencia explícita a la exigencia del artículo 67 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de *"la condición de formar parte de un núcleo de población existente a efectos de la clasificación del suelo urbano en municipios sin planeamiento y el destino de los terrenos considerados suelo rústico"*, en base a la cual incluyen en el Anexo 3 los núcleos de población existentes en la provincia (fuera de los cuales cualquiera de las acciones sometidas a licencia deben cumplir lo exigido para el SNU) y regulan (artículos 45, 46 y 47) la construcción de edificaciones aisladas en suelo rústico, estableciendo (artículo 59) las condiciones (ocupación, parcela mínima, retranqueos, altura, etc.) para la construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada en SNU. Entre ellas, determinan que *"no se permitirá la formación de núcleo de población, entendiendo por tal la agrupación de más de dos viviendas, excluida la proyectada, inscritas en un círculo con centro en la vivienda y de 250 m. de radio en cualquier comarca urbanística salvo en la de Merindades que se reduce a 200 m. No computarán como viviendas incluidas en dicho círculo las edificaciones próximas situadas en núcleo urbano, pero sí aquellas que, sin estar construidas, cuenten con licencia municipal concedida"* (art. 59. b).

### **NSP de León (1991)**

El criterio práctico de apreciación de riesgo de formación de nuevos núcleos de población se marca en el artículo 2.7, en los siguientes términos *"situando un hexágono regular de 100 metros de lado sobre la futura edificación, y desplazándolo en todas las posiciones posibles, en ninguna de ellas deberán existir tres o más viviendas previas a la proyectada en S.N.U. En todo caso se impedirá todo desarrollo lineal en dicho suelo a lo largo de las vías existentes, así como la agrupación de viviendas en todos sus tipos<sup>28</sup>".* Además de este criterio, en el mismo artículo 2.7 se fija, de forma diferenciada por Comarcas Urbanísticas, la dimensión mínima de la parcela y los retranqueos que deben cumplir las edificaciones destinadas a "vivienda familiar aislada" en SNU para no constituir núcleo de población. Estas condiciones se completan con otras de edificabilidad, ocupación, alturas, etc. en el artículo 4.4.2, que contiene las condiciones generales de la edificación permitida en SNU sin especial protección.

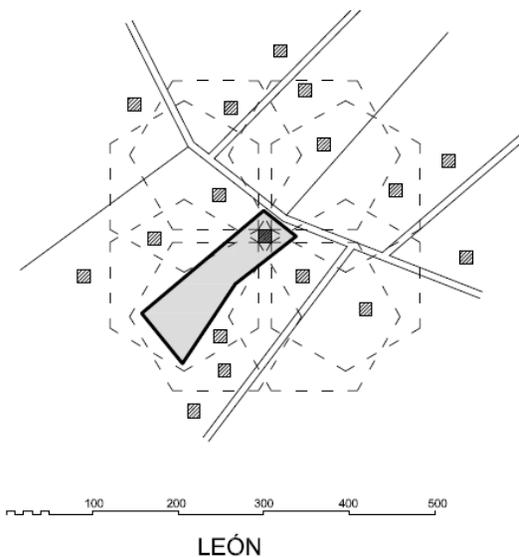


Figura 10. Esquema resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NSP de León.

Fuente: Elaboración propia

### **NSP de Palencia (1992)**

La definición de núcleo de población en SNU se realiza en el artículo 7.3, combinando dos criterios: el primero, la existencia de dos o más edificios a menos de 200 m entre sí, o a 500 m de cualquier punto del suelo urbano (reduciéndose dichas distancias a 150 y a 250 m, respectivamente, en la Comarca Urbanística de

<sup>28</sup> Lo cual se explica del siguiente modo: *"Se trata de disuadir la aparición de viviendas o instalaciones que, atraídas por la facilidad de acceso creado por vías o caminos previstos a otros fines diferentes, se tratan de implantar en sus márgenes, contraviniendo la función neta de interrelación de dicho viario, impidiendo su posible ensanche y creando una demanda ni prevista, ni deseada, de otras infraestructuras o servicios urbanos".*

La Montaña); y, el segundo, cuando existan más de dos viviendas familiares consecutivas con vial de acceso común en parcelas colindantes o enfrentadas.

Hay que destacar que este criterio es inverso al que suele ser habitual en otras muchas provincias, donde se permite una banda de suelo no urbanizable pero sí edificable en torno al suelo urbano.

Por otra parte, es significativo que se mencione explícitamente (art. 7.3) –si bien en este caso este criterio es el habitual, aunque no se mencione expresamente en otras NSP-, que *"no son aplicables las condiciones respecto de la formación de núcleo de población a las construcciones e instalaciones destinadas a las tareas agrícolas y las vinculadas a las obras públicas"*.

Los artículos 7.2, 7.4 y 7.5 establecen las limitaciones y condiciones morfológicas, tipológicas y para el emplazamiento de la edificación en SNU, tales como parcela mínima, edificabilidad, altura, superficie máxima construida, etc.

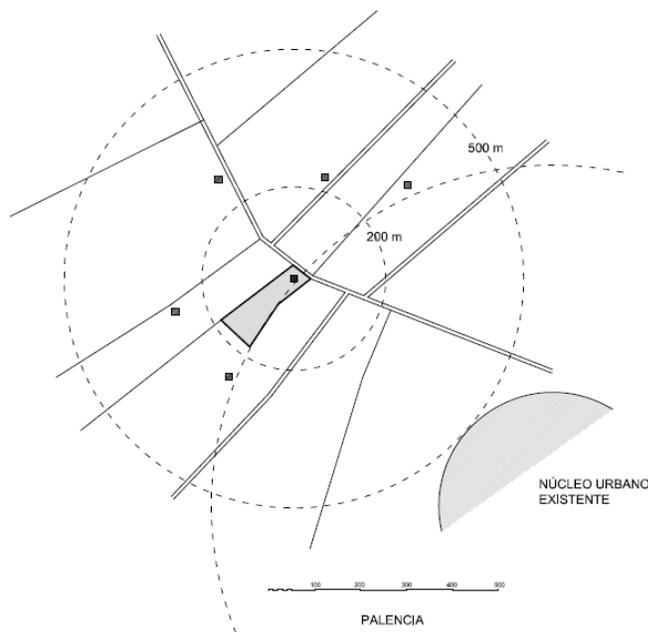


Figura 11. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NSP de Palencia.

Fuente: Elaboración propia

### **Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la provincia de Palencia (2009)**

El artículo 78 (Directrices para evitar la formación de núcleo de población, de aplicación plena) comienza reconociendo que *"el concepto de formación de núcleo de población es complejo y de ardua gestión"*, y lo define como *"la situación en la que el conjunto de edificaciones se encuentra en relación de proximidad, de forma que se genera un espacio con características específicas de relación y acceso entre ellas"*. La complejidad del concepto se explica en base a dos factores, que el propio

artículo analiza, para sentar después las bases de lo que serán los criterios operativos para impedir su formación:

*"a. La conformación de malla urbana, que implica la aparición de un espacio cuyas principales funciones son de acceso y distribución", lo que implica la necesidad de que exista un número mínimo de edificaciones de carácter residencial.*

*"b. [...] la necesidad de mantenimiento de dotaciones urbanísticas comunes", condición que es reconocida como especialmente resbaladiza y ambigua, pues en la actualidad es relativamente sencilla la posibilidad de generar energía eléctrica de forma autónoma (paneles fotovoltaicos, por ejemplo) o de instalar sistemas de depuración de aguas residuales mediante depósitos integrados (de tratamiento físico y biológico), lo que permitiría edificar sin necesidad de dotaciones urbanísticas comunes.*

Tras esta explicación, los criterios para evitar la formación de núcleo de población se concretan en el apartado 3 de la citada Directriz 78, donde se establece un procedimiento de verificación de dos condiciones de forma simultánea: la existencia de viviendas con acceso desde un mismo tramo del camino o viario de acceso, y la proximidad de esas viviendas al camino o al viario de acceso. Finalmente, los criterios se formulan del siguiente modo (Directriz 78.3):

*"Se considera que no se puede realizar ninguna nueva edificación de uso residencial ni conceder licencia de vivienda aislada si se cumplen alguna de estas dos situaciones medidas sobre un tramo de 500 m del camino o vía de acceso con origen en el acceso a la parcela en la que se pretende la nueva edificación:*

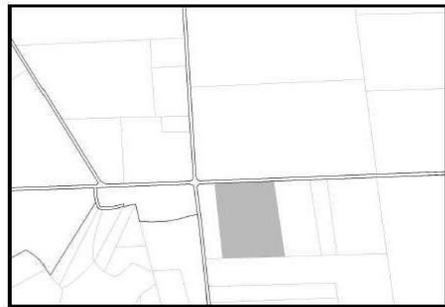
*1ª: la existencia de más de 3 viviendas en la franja de 50 m de fondo,*

*2ª: que en ese mismo tramo exista acceso para más de 6 viviendas<sup>29</sup>".*

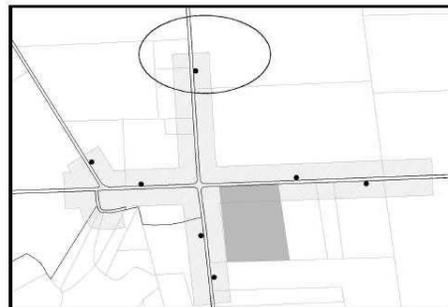
Para mayor claridad, se incluye una síntesis gráfica de estos criterios para evitar la formación de núcleo de población:

---

<sup>29</sup> En la Unidad Paisajística de La Montaña, se amplían, respectivamente, dichos umbrales específicos a 4 y 8 viviendas.



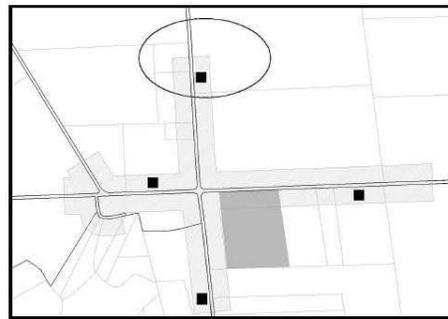
1 Parcela sobre la que se solicita licencia



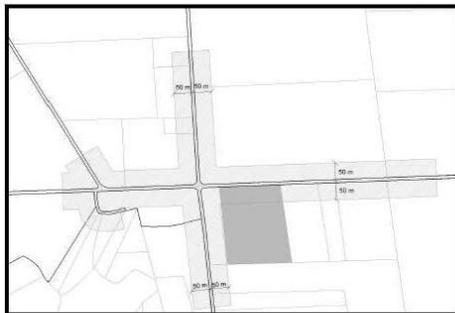
4 Situación A: no es posible al existir más de 6 accesos



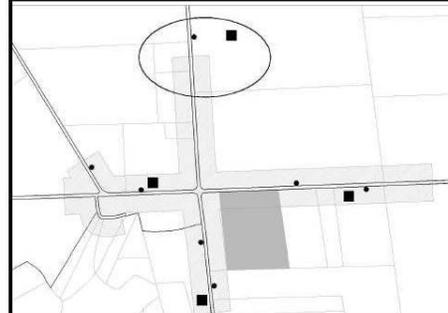
2 Modo de Evaluación: distancia



5 Situación B: no es posible al existir mas de 3 viviendas



3 Modo de evaluación: área de computo de edificaciones



6 Situación C: es posible al no superar ninguno de los dos requisitos

Figura 12. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las Directrices Provinciales de Palencia. Fuente: Directrices Provinciales de Palencia.

### NSP de Salamanca (1989)

Las Normas de la provincia de Salamanca dedican su Título II a la definición del concepto núcleo de población, acuñando los términos "núcleo de población simple" (válido para SU y SNU) y "núcleo de población urbana" (vinculado sólo al SU), del modo siguiente:

*"Artículo 3: Núcleo de población simple. Será núcleo de población simple (NPS) aquel conjunto edificado que cumple simultáneamente las siguientes condiciones:*

1. *Figura con su nombre en el Nomenclator del año 1.981, por el Instituto Nacional de Estadística.*

*2. Se da la función residencial junto con, al menos, otra actividad sectorial cualquiera”.*

Según el artículo 7, el SNU común se dividirá en las siguientes subclases: SNU de núcleos de población simples y SNU sin especificar.

*“Artículo 4.-Núcleo de población urbana. Será núcleo de población urbana (NPU) aquel núcleo de población simple, que cumpla, al menos, una de las siguientes condiciones:*

*a) Existe una clara diferenciación entre los espacios públicos y privados, separando y ordenando los primeros a los segundos, así como diversidad de propiedades.*

*b) Existe una relación administrativa con el núcleo principal del municipio: alcalde pedáneo o representación corporativa en el Ayuntamiento.*

*c) Está clasificado como urbano en una delimitación aprobada definitivamente”.*

En cuanto la existencia de peligro de formación de nuevos núcleos de población, en el artículo 36 se determina que se dará dicha circunstancia bien cuando se produzca cualquier tipo de acción que provoque una ocupación del territorio que diferencie y ordene los espacios públicos y privados (según lo establecido en el mencionado artículo 4.a), bien cuando la parcelación infrinja las condiciones de parcelación rústica o la edificación las de uso, aprovechamiento y volumen establecidas en sus respectivas fichas reguladoras.

Es de reseñar esta remisión de los criterios de formación de nuevos núcleos de población a las fichas reguladoras de las condiciones de edificación en SNU (de las cuales existe una por cada tipo de actividad, precisando el uso permitido, volumen y aprovechamiento de la unidad parcelaria en cada caso, correspondiendo a la vivienda familiar la número 12), por un lado, porque conceptualmente se restringe el riesgo de formación de nuevos núcleos simplemente al incumplimiento de alguno de los parámetros de la edificación dentro de la parcela (no estableciendo reglas de control de las relaciones entre parcelas o edificios, tales como los círculos o las distancias), por otro, porque dichos parámetros son muy laxos. Cada una de las Fichas diferencia los parámetros según el tipo de SNU. Para la vivienda familiar, en SNU común de “núcleo de población simple” sólo se fija una distancia máxima de 50 m a cualquier otro edificio limítrofe<sup>30</sup>, una superficie máxima construida de 250 m<sup>2</sup> y una altura de 2 plantas y 6,5 m, sin que se limite la parcela mínima, la ocupación, etc. Por el contrario, para SNU común o “sin especificar”, o, incluso para SNUEP<sup>31</sup>, sí se establece la UMC como parcela mínima y unos retranqueos de entre 5 y 20 m (además de las limitaciones mencionadas de superficie máxima construida de 250 m<sup>2</sup> y una altura de 2 plantas y 6,5 m), pero respecto a distancias, sólo se marca una separación mínima de 500 m respecto al núcleo de población urbana más

<sup>30</sup> Se dice limítrofe, no próximo, por lo que, en rigor, podría darse el caso de que hubiese edificios a menor distancia, siempre y cuando no estuvieran en parcelas limítrofes.

<sup>31</sup> Sólo se prohíbe la vivienda familiar en el SNUEP de yacimientos arqueológicos, infraestructuras públicas o protección ecológica y paisajística directa, pero no en el SNUEP con protección ecológica y paisajística preventiva o agrícola.

cercano, pero no se limita la de las propias edificaciones entre sí, lo que en el caso de los SNUEP resulta especialmente preocupante.

### **NSP de Segovia (1996)**

En las NSP de Segovia la definición del concepto de núcleo de población se refiere exclusivamente al SNU o rústico y se realiza en el artículo 73.1, en los siguientes términos: *"se entenderá por núcleo de población dentro de los suelos clasificados como rústicos, todo asentamiento humano que genere objetivamente demandas o necesidades de servicios urbanísticos comunes, tales como red de suministro de agua, red de saneamiento, red de alumbrado público, sistema de accesos viarios, etc., que son características de las áreas con destino urbano"*.

Por su parte, la definición de las condiciones que dan lugar a que *"exista la posibilidad de formación de núcleo de población (y, por tanto, se genera la necesidad de servicios urbanísticos comunes)"*, a efectos de lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León (Ley 5/1999, que se menciona expresamente) se marcan en los artículos 73.2 y 74. Con carácter general, se entiende que se dan dichas circunstancias o bien cuando el edificio cuya autorización se solicita corresponda a una tipología propia de las zonas urbanas, o bien cuando se incumpla alguna de las determinaciones que regulan la edificación en el planeamiento general; y, con carácter particular, cuando la vivienda incumpla las condiciones mínimas precisadas en el artículo 74 para evitar que los edificios aislados formen núcleo de población.

Por tanto, las NSP de Segovia optan conceptualmente por establecer que *"las condiciones relativas a la parcela aisladamente considerada son aquellas que evitan la posibilidad de formación de núcleos de población"* (artículo 74). Así, en lugar de centrarse como hacen otras Normas, en las correlaciones de distancia entre edificios, o en la limitación de los accesos, fijan las condiciones (art. 92) individualmente a nivel de parcela (tanto para la edificación de viviendas aisladas en "zona rural"-que se refiere al caso general del suelo rústico común- como para el "suelo rústico de entorno"). Esta técnica normativa es quizá más equitativa que otras (pues evita el efecto cola que más adelante se comentará), si bien, por sí misma presenta otras limitaciones, como la falta de control de la acumulación de actuaciones individuales cuya suma podría generar una ocupación dispersa del SNU. No obstante, en el caso segoviano, en los artículos 74 y 92 se combina la limitación de las condiciones de las actuaciones individuales a nivel de parcela (superficie mínima, círculo inscribible, retranqueos, ocupación máxima, altura reguladora<sup>32</sup>) con el establecimiento de una distancia mínima entre viviendas de 250 m que permite solventar el problema mencionado.

### **NSP de Soria (1991)**

Las NSP de Soria contienen en el Anexo 2 un apartado sobre "Aproximaciones Terminológicas", donde define núcleo de población del modo siguiente: *"concepto*

---

<sup>32</sup> Parcela mínima mayor que la unidad de cultivo, círculo inscribible de 100 metros, edificación aislada por los cuatro costados y retranqueada más de 15 m a todos los linderos, ocupación máxima del 1,5%, altura máxima de una planta y 3,5 m.

*global indicativo de un tipo de estructura organizativa del espacio habitado” (apartado 2.1), válido, por tanto y en principio, para SU y para SNU. En el mismo Anexo (apartado 3), se profundiza en dicha definición, estableciendo que “se entiende por núcleo de población todo asentamiento humano de residencia permanente o temporal que contenga dos o más edificios a menos de 150 metros entre sí o a 500 metros de cualquier punto del suelo urbano” (apartado 3.1). De este modo, y como en el caso de Palencia, el criterio es el inverso al de aquellas otras provincias en que se permite una banda ocupada puntualmente por viviendas familiares aisladas en torno al SU. También se establece (apartado 3.2) que el núcleo de población no adquiere propiamente el régimen jurídico del SU hasta que no se haya tramitado el correspondiente PDSU, y se definen de forma transitoria las condiciones de determinadas “situaciones especiales” (desarrolladas gráficamente) que permiten considerar como urbanas a ciertas circunstancias de consolidación edificatoria y/o de existencia de servicios urbanísticos, a las que se atribuye subsidiariamente el régimen jurídico del SU (apartado 3.3).*

En cuanto a las condiciones para impedir la formación de nuevos núcleos de población, además de la regulación de las condiciones individuales de la edificación destinada a vivienda familiar (artículo 5.2.19), que, por sí mismas y junto a las de distancia entre edificaciones (Anexo 3) se consideran suficientes para impedir objetivamente la formación de núcleos de población, se obliga (artículo 5.2.20 “Ejecución y mantenimiento de infraestructuras y servicios”) a cualquier edificación o instalación en SNU que pretenda ser autorizada a presentar el *“compromiso de asumir permanentemente, por los promotores o sucesivos propietarios, todos los gastos tanto de ejecución como mantenimiento de las obras de infraestructura y servicios que requiera la instalación, ya sean debidos a necesidades de su propio funcionamiento como a necesidades de conexión, enganche, acometida, acceso, etc., a las infraestructuras existentes”*.

### **NSP de Valladolid (1996)**

Las NSP de Valladolid dedican bastante esfuerzo a la definición de las condiciones objetivas que dan lugar a la posibilidad de formación de núcleos de población (artículos 36 a 44). Lo más significativo, es la división del territorio provincial, no en Comarcas Urbanísticas -como se hace en algunas otras provincias-, sino en distintas áreas, que aparecen grafiadas en los planos a escala 1:50.000 que acompañan a las Normas, atendiendo a las distintas problemáticas relacionadas con la aparición de núcleos de población. Son las siguientes (artículo 36): áreas próximas a los núcleos urbanos, áreas especialmente sensibles a los vertidos; áreas con escasez de agua; márgenes de las carreteras con mayor tráfico; áreas afectadas por parcelaciones; áreas menos sensibles; y áreas especialmente protegidas por sus valores ecológicos, forestales o agrícolas).

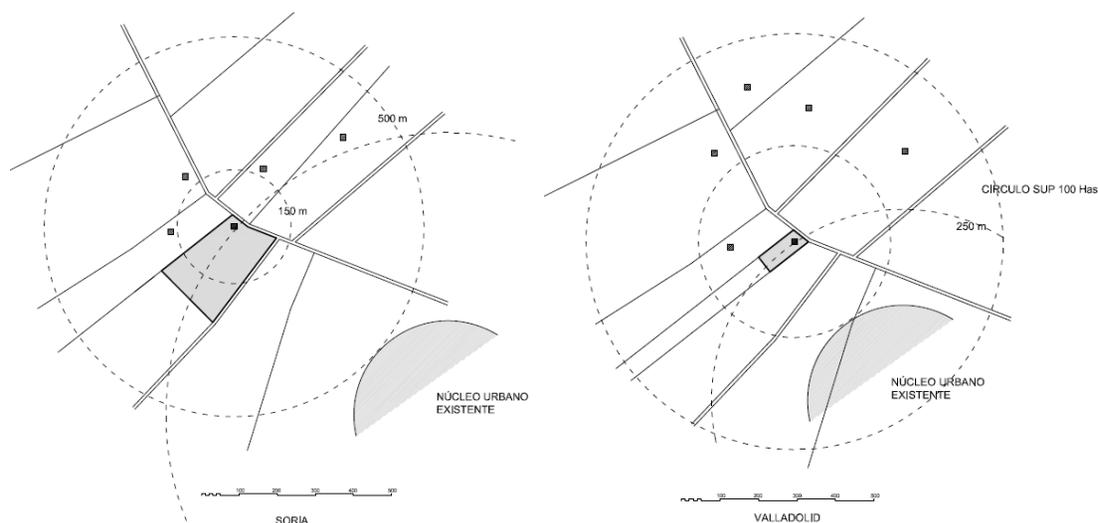


Figura 13. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NSP de Soria y Valladolid.

Fuente: Elaboración propia

Para cada una de ellas se establecen condiciones diferenciadas y una condición común a todas, que es la misma que se aplica también a las áreas próximas a los núcleos urbanos (artículo 36 bis), y que consiste en impedir edificar ninguna vivienda a una distancia menor de 250 m respecto al límite del suelo urbano o apto para urbanizar.

En las áreas especialmente sensibles a los vertidos (artículo 37) *“no se admitirá ninguna vivienda o cualquier otra construcción o uso del suelo en estas áreas si con ello se supera una densidad de 6 viviendas o los vertidos correspondientes a ellas, en cualquier superficie circular de 100 hectáreas. El volumen de agua consumida que se considera por vivienda es de 250 litros por habitante y día”*.

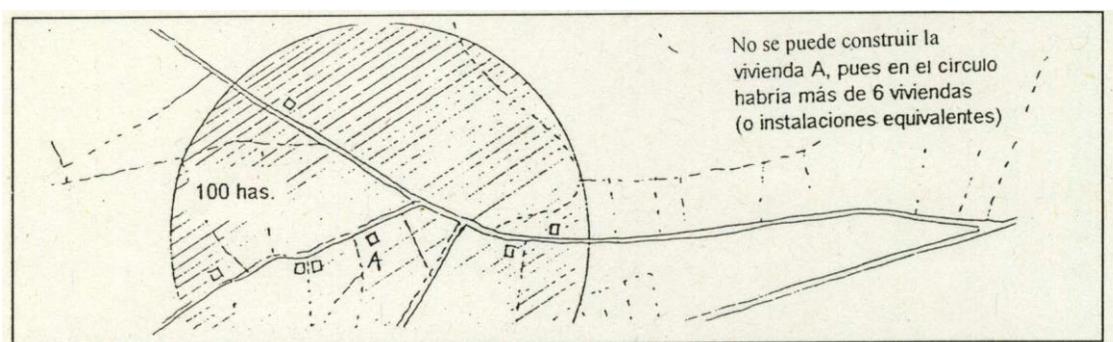


Figura 14: Esquema explicativo del artículo 37 NSP de Valladolid de 1996.

Fuente: NSP de Valladolid de 1996

En las áreas con escasez de agua (artículo 38) *“no se admitirá ninguna vivienda o cualquier otra construcción o uso del suelo en estas áreas si con ello se supera una densidad de 20 viviendas o el consumo de agua correspondiente a ellas, en*

*cualquier superficie circular de 200 hectáreas, considerado por vivienda es de 250 litros por habitante y día”.*

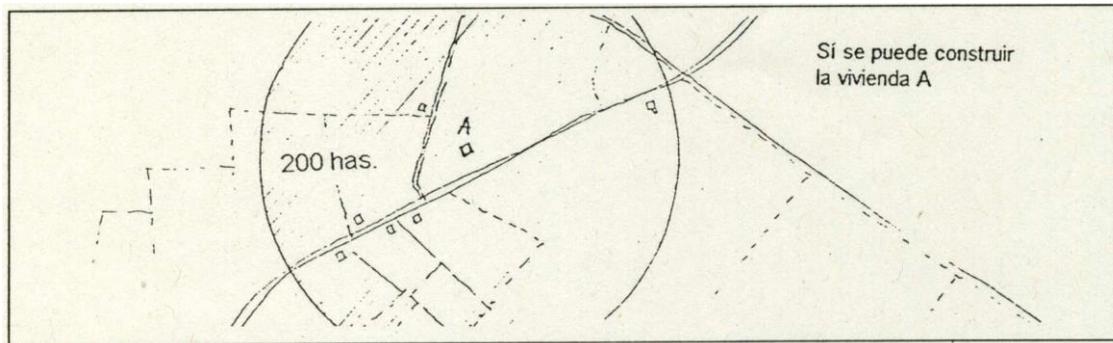


Figura 15: Esquema explicativo del artículo 38 NSP de Valladolid de 1996.

Fuente: NSP de Valladolid de 1996

En los márgenes de la autovía de Castilla<sup>33</sup> (que, por otra parte, deben ser ordenados por planificación especial) sólo se permiten (artículo 39) construcciones específicamente agropecuarias (citándose las previstas en el art. 16.3.1ª del TR de la Ley del Suelo, RDL 1/1992) o instalaciones al servicio de las carreteras.

En las áreas afectadas por parcelaciones (artículo 40) *"no se admitirá ninguna nueva vivienda que no esté separada, al menos, 500 metros de los enclaves señalados como afectados por parcelaciones en los planos"*.

En las que se denominan "áreas menos sensibles" (artículo 41) se establece que *"una concentración superior a 25 viviendas en cualquier superficie circular de 25 hectáreas, implica la prohibición de nuevas viviendas en tal ámbito acogidas a la regulación general del Suelo No Urbanizable Común de la Ley del Suelo (artº 16.3.2º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, RDL 1/1992)"*.

Finalmente, las áreas especialmente protegidas (artículo 42) se equiparan -a los efectos de impedir la formación de nuevos núcleos de población- a las áreas con escasez de agua.

Para las áreas de borde entre dos zonas de las anteriores se marca un criterio (artículo 43), según el cual se puede aplicar la media aritmética, en cuanto al número de viviendas (o instalaciones equivalentes) y la superficie del círculo sobre el que se evalúa la densidad, de lo establecido en los artículos 37 a 42 para cada una de las dos zonas de que se trate.

<sup>33</sup> Entendiéndose por tal una banda mínima de 500 metros a ambos lados, medidos desde el eje.

### **NSP de Zamora (1998)**

Las NSP de Zamora definen núcleo de población, expresamente sólo para SNU, según una combinación del criterio de distancia entre las edificaciones, matizada según Comarcas Urbanísticas, y de las características de la edificación y la parcela, siendo cualquiera de ellos suficiente.

En cuanto a las distancias, en el artículo 9 se establece que se considerará núcleo de población a todo asentamiento que contenga dos o más edificios con uso de vivienda a menos de 100 m entre sí o a 200 m de cualquier punto del Suelo Urbano, para la Comarca Urbanística de La Montaña-Sanabria; a menos de 150 m y 250 m, respectivamente, en la Comarca Urbanística de Los Valles-Aliste-Sayago; y a menos de 200 entre sí o a 250 m del Suelo Urbano, en la Comarca Urbanística de Benavente-Tierra de Campos-Bajo Duero.

Según el mismo artículo, igualmente constituyen "peligro de formación de núcleo de población", por sí mismas determinadas actuaciones individuales: la edificación con uso de vivienda que incumpla las dimensiones mínimas de parcela establecidas (1.500 m<sup>2</sup> para la Comarca Urbanística de La Montaña-Sanabria, 3.000 m<sup>2</sup>, para Los Valles-Aliste-Sayago; ó 5.000 m<sup>2</sup>, para Benavente-Tierra de Campos - Bajo Duero); la edificación de un número determinado de viviendas (2 o más en la Comarca Urbanística de Benavente-Tierra de Campos-Bajo Duero; 4 ó más en Los Valles-Aliste-Sayago; y 8 ó más, en La Montaña-Sanabria) que compartan servicios urbanísticos comunes (accesos, agua, saneamiento o depuración de vertidos, electricidad, etc.), o cualquiera de ellos por separado; las divisiones y segregaciones que efectúen fraccionamientos en contra de la legislación agraria o por debajo de la UMC; y, por último, cualquier edificación con uso de vivienda, de carácter plurifamiliar o colectivo, o de tipología urbana, o todas aquellas de altura superior a dos plantas o 7 m a cornisa.

En el artículo 10 se explicita que "*no son aplicables las condiciones respecto del peligro de formación de núcleo de población a las construcciones e instalaciones destinadas a las tareas agrícolas, las vinculadas a las obras públicas, las instalaciones de utilidad pública e interés social, ni a las viviendas ligadas a dichas instalaciones*", si bien habrán de cumplir las condiciones de edificación que para cada uno de estos usos se fijan en las Normas.

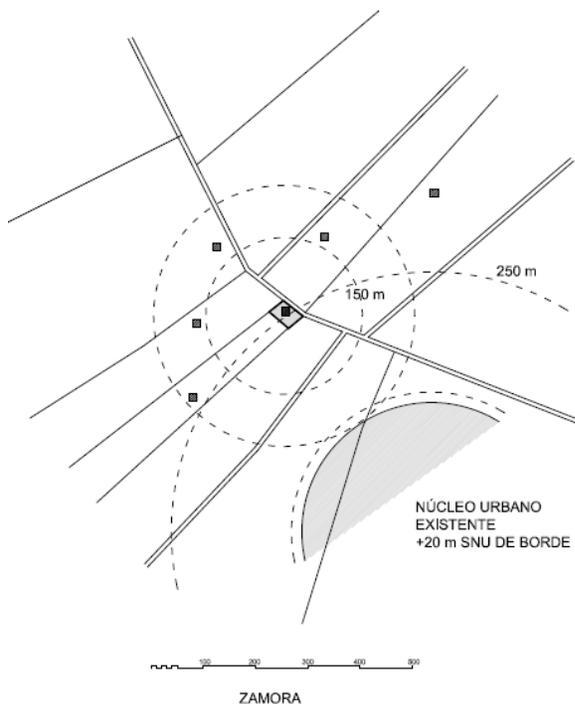


Figura 16. Esquema resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NSP de Zamora.

Fuente: Elaboración propia

### **Cáceres: Normas Subsidiarias Comarcales de La Vera (1995)**

El artículo 2.68 prohíbe las edificaciones cuya construcción suponga el peligro de formación de un núcleo de población, *"entendiéndose como tal cualquier asentamiento de tres o más viviendas que queden inscritas dentro de un círculo de 300 metros de diámetro, en suelo no urbanizable, salvo en el caso de que se hallen dentro de los concentrados rurales"*. Además, en el 2.69 se añaden también otras actuaciones que también se considera que dan lugar a la formación de núcleo de población (excepción hecha de los casos previstos en el artículo 86 de la Ley del Suelo): las parcelaciones en contra de lo establecido para cada clase de SNU, los trazados viarios propios de las zonas urbanas, las redes de servicio ajenas al uso agrícola, o las edificaciones agrícolas cuya tipología constructiva permita su transformación en edificio residencial por plantas.

Las edificaciones de vivienda que, de acuerdo con la posibilidad prevista en el artículo 86 de la LS de 1976, no den lugar a la formación de núcleo de población deberán respetar las condiciones particulares establecidas en el Título V de las Normas, donde se ordenan las características de los edificios que hayan de emplazarse en el medio rural.

Atención aparte merecen los denominados *"concentrados rurales"*, que se definen en el Epígrafe 15. Clave 71 (donde se dan también sus condiciones de edificación) del siguiente modo: *"a los efectos de estas Normas se considera*

concentrado rural a un área de Suelo No Urbanizable definido como agrupación de edificaciones de uso exclusivamente agropecuario y que por tanto no debe ser considerada como urbana<sup>34</sup> (artículo 5.293).

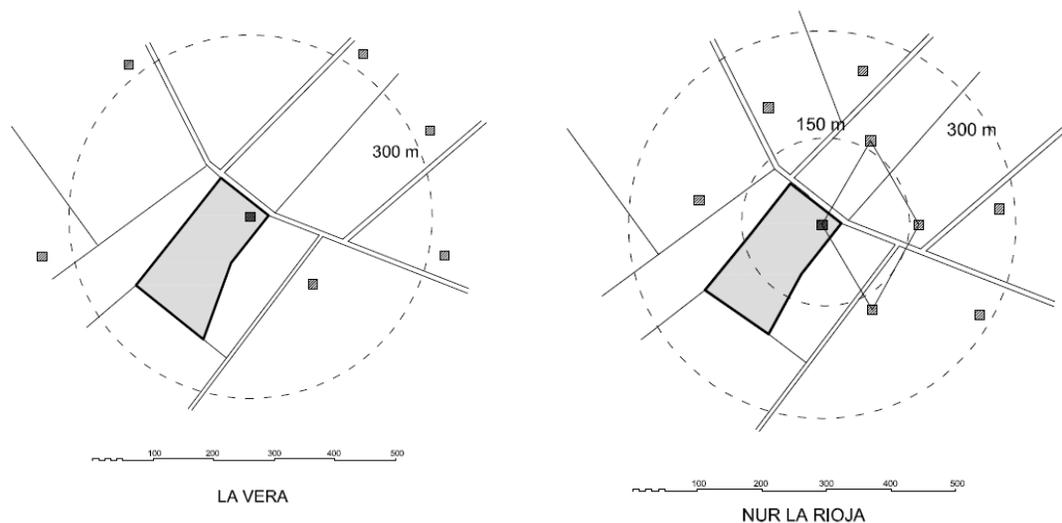


Figura 17. Esquemas resumen de los criterios para evitar la formación de nuevos núcleos de población en las NC de la Vera (Cáceres) y NUR de La Rioja.

Fuente: Elaboración propia

### **NUR de La Rioja (1988)**

Las NUR de La Rioja definen el concepto de núcleo de población en el artículo 97, como *“todo asentamiento humano que genera objetivamente demandas o necesidades de servicios urbanísticos comunes tales como red de abastecimiento de agua, red de saneamiento, red de alumbrado público, sistema de accesos viarios, etc., que son característicos de las áreas con destino urbano”*, relacionándose los núcleos de población existentes en el Anexo nº 2.

Las condiciones que dan lugar a la formación de nuevos núcleos (según se cita, *“a los efectos de lo dispuesto en los artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo”*) se proponen en el artículo 98: cuando existan más de cuatro edificaciones de vivienda familiar a una distancia entre ellas igual o menor a 150 metros; cuando la densidad sea igual o superior a 5 viv/Ha; cuando, en el supuesto de edificios diseminados, existan 10 o más viviendas inscritas en un círculo de 300 m de diámetro; o, finalmente, cuando se produzcan parcelaciones urbanísticas, entendidas como las divisiones o subdivisiones simultáneas o sucesivas de terrenos en uno o más lotes, en una serie de circunstancias (loteo de terrenos rústicos, accesos viarios, instalaciones comunes, etc.) que se relacionan exhaustivamente en dicho artículo.

<sup>34</sup> Esta previsión se justifica del siguiente modo: *“Frente a la actual dispersión de edificaciones en suelos de alta productividad agrícola como son los de regadío, con el consiguiente impacto ambiental negativo paisajístico y de ocupación, se favorece desde estas Normas su concentración en suelos de menor interés agrícola, en condiciones que garanticen simultáneamente proximidad, accesibilidad y adecuación al medio físico”* (Ibidem).

En determinadas zonas del Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja las condiciones anteriores para evitar la formación de núcleo de población se sustituyen (artículo 98.2) por la exigencia de una distancia superior a 150 m de la vivienda a cualquier otra edificación; y por una serie de condiciones de la edificación: una superficie mínima de parcela (5.000 m<sup>2</sup> en suelos de regadío y 20.000 m<sup>2</sup> en secano); una superficie construida y un volumen máximo (variables, en función del tamaño de la parcela); la obligatoriedad de solucionar los vertidos mediante fosa séptica y de adaptar la construcción al medio rural, sin superar una planta de altura.

## **6 CONDICIONES DE LA EDIFICACIÓN Y LA PARCELA PARA VIVIENDAS AISLADAS EN SNU EN LAS NSP.**

### **6.1 Cuadro resumen de los parámetros urbanísticos de la edificación y la parcela según las NSP.**

J. García Bellido (1986, 40) señalaba que *“en la fijación ordenancista de las condiciones geométricas de volumen, parcela y situación de los edificios en la misma, con los criterios tomados de las ordenanzas urbanas para viviendas aisladas, radica gran parte de las alteraciones morfológicas de la estructura rural provocadas por las nuevas construcciones, a su vez emanadas de normas urbanísticas que no siempre han analizado su propio territorio”*.

A continuación, se presenta un cuadro resumen con los parámetros urbanísticos que regulan la edificación de viviendas aisladas en SNU en las 19 NSP consideradas, que se analiza en el apartado siguiente.

|                        | ARTÍCULO   | OCUPACIÓN MÁXIMA  | SUP. MAX. VIVIENDA (m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup> )  | EDIFICAB. MAXIMA  | DISTANCIA EDIFICACIONES  | RETRANQUEO F: Frente, L: Lateral  | Nº MAX PLAN TAS | ALTURA                               | PARCELA MÍNIMA  |
|------------------------|--|---|---|---|--|---|-----------------|--------------------------------------|---|
| HUESCA                 | art. 7.3.2   | 20%   |   | 0,02 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>   |  | F: 10 m, eje de caminos; L: 5 m   |                 | 10 m                                 | 10.000 m <sup>2</sup>   |
| TERUEL                 | art.2.3.1.9  |   | 200 m <sup>2</sup> y hasta 400 m <sup>2</sup> a razón de 100 m <sup>2</sup> +Sup. Parcela/100   |   |  | F,L: 10 m   | 2 P             | 7 m                                  | Ud. Mínima Cultivo; 10.000 m <sup>2</sup> , general; 2.500 m <sup>2</sup> , regadío   |
| ZARAGOZA               | art. 75.4  |   |   | 0,05 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>   | 150 m  | F: 8 m; L: 5 m  | 2 P             | 7 m, a cornisa; 10 m, visible        | Ud. Mínima Cultivo; 10.000 m <sup>2</sup>   |
| ALBACETE               | art.2.1.4  | 4%; 2%, en suelos agrícolas de secano                           | 600 m <sup>2</sup>  | 0,04 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>   |  | F,L: 15 m   | 2 P             | 7 m                                  | Ud. Mínima Cultivo  |
| CUENCA                 | art. 7.2.2   | 5%  |   | 0,069 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>  |  | F: Ley de Carreteras y caminos de CLM; L: 5 m   |                 | 7 m                                  | Inscribible círculo diam.: 40m  |
| GUADALAJARA            | art.9  |   |   | 0,02 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>   | 100 m; 80 m, cuadrilátero  | F,L: 30 m   | 2 P             | 6 m                                  | 10.000 m <sup>2</sup>   |
| TOLEDO                 | art.17   |   |   | 0,02 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>   | 100 m  | F,L: 30 m   | 2 P             | 6 m                                  | 10.000 m <sup>2</sup>   |
| ÁVILA                  | art. 3.3.d)  | 5%  |   | 0,05 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>   |  | F,L: 5 m  | PB+1            | 6 m                                  | 5.000 m <sup>2</sup>  |
| BURGOS                 | art. 59  | 12%; 20%, Merindades  | 400 m <sup>2</sup>  |   |  | F,L: 5 m  | PB+1            | 7 m, a cornisa+ 4,5 m hasta cumbrera | 2.500 m <sup>2</sup> ; 1.500 m <sup>2</sup> , Merindades  |
| LEÓN                   | art. 2.7; art. 4.4.2                                 | Variable según C.U. y tipo SNU; entre 5% y 20% en SR de entorno |   | Variable según C.U. y tipo SNU; entre 0,1 y 0,4 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>  |  | Variable según C.U. ; entre 5 y 15 m  | 2 P             | 7 m                                  | Variable según C.U. y tipo SNU; 500 m <sup>2</sup> en SR de entorno; entre 2.000 y 10.000 m <sup>2</sup> , según C.U            |
| PALENCIA (NSP)         | art. 7.2, 7.3, 7.4                                   |   | 250 m <sup>2</sup> +1 m <sup>2</sup> por cada 200 m <sup>2</sup> de parcela mayor que la mínima   | 0,2 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup> sobre parcela mínima; y 1m <sup>2</sup> /100 m <sup>2</sup> sobre el resto                                 | 200 m entre sí y 500 m hasta el suelo urbano; 150 m entre sí y 250 m hasta el suelo urbano en C.U La Montaña | F: 20 m; L: 10 m  |                 | 6,5 m                                | 10.000 m <sup>2</sup> ; 5.000 m <sup>2</sup> , C.U La Montaña   |
| PALENCIA (Directrices) | art. 82  | 10%   |   |   |  | F: 4 m cerramiento; F: 10m; L: 5 m  | B+1             | 7 m, a cornisa; 9 m, a cumbrera      | 10.000 m <sup>2</sup> ; 5.000 m <sup>2</sup> , C.U La Montaña   |
| SALAMANCA              | art. 37  |   | 250 m <sup>2</sup>  |   | 50 m entre sí en SNUc "núcleo de población simple"; 500 m al núcleo, en otros casos                          | No se fija en SNUc "núcleo de población simple"; entre 5 y 20 m, en otros casos   | 2 P             | 6,5 m                                | no se fija en SNUc "núcleo de población simple"; Ud. Mínima de Cultivo, en otros casos  |
| SEGOVIA                | art. 74 y art. 92                                    | 1,50%   |   |   | 250 m  | F, L: 15 m  | 1 P             | 3,5 m                                | Ud. Mínima Cultivo  |
| SORIA                  | art. 5.2.19  |   | 300 m <sup>2</sup>  |   | 150 m, entre sí; 500 m hasta el Suelo Urbano   | F, L: 15 m  | 2 P             | 8 m, a cumbrera                      | Ud. Mínima Cultivo según zonas: entre 10.000 y 20.000 m <sup>2</sup> en regadío; entre 40.000 y 60.000 m <sup>2</sup> en secano |
| VALLADOLID             | art. 13, 12, 14, 15, 16                              | 150 m <sup>2</sup>  |   |   |  | zonas concentradas: F, L: 20 m; en parcelas pequeñas 5 m, excepto F; zonas no concentradas: F,L: 7 m; en parcelas pequeñas 5 m, excepto F | B+1             | 7 m a cornisa                        | Ud. Mínima Cultivo en zonas concentradas, 5.000 m <sup>2</sup> , en zonas no concentradas                                       |
| ZAMORA                 | art. 9, 34, 35, 36                                   |   | 300 m <sup>2</sup> en parcela mínima +1 m <sup>2</sup> por cada 200 m <sup>2</sup> de parcela mayor que la mínima                             | 0,2 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup> sobre parcela mínima; y 1m <sup>2</sup> /100 m <sup>2</sup> sobre el resto                                 | entre 100 y 200 m, según definición formación núcleo de población  | F: 20 m; L: 10 m; sin excepciones para parcelas menores, que si no pueden cumplirlos se consideran no edificables.                        | 2 P             | 7 m a cornisa; 11 m a cumbrera       | entre 1.500 y 5.000 m <sup>2</sup> , según C.U  |
| NC LA VERA             | art. 5.309 y ss.                                     |   |   | 0,033 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>  |  | 25 m entre cuerpos de edificación y 10 m al límite de la parcela  | 2 P             | 7 m                                  | 25.000 m <sup>2</sup>   |
| LA RIOJA               | Viviendas vinculadas a usos agrarios art. 105, ó 5.8 |   | Parcelas entre 0,5 y 1 Ha: 100 m <sup>2</sup> ; Parcelas entre 1 y 2 Has: 150 m <sup>2</sup> ; Parcelas > 2 Has: 200 m <sup>2</sup> (art. 98) | Parcelas entre 0,5 y 1 Ha: 300 m <sup>2</sup> ; Parcelas entre 1 y 2 Has: 450 m <sup>2</sup> ; Parcelas > 2 Has: 600 m <sup>2</sup> (art. 98) | 150 m, según definición núcleo población (art. 98)   | F: 10 m; L: 8 m   | 1 P             | 6 m a cumbrera                       | Regadío: 3.000 m <sup>2</sup> Secano: 20.000 m <sup>2</sup> Forestal: 50.000 m <sup>2</sup>                                     |
| LA RIOJA               | Viviendas familiar autónoma art. 98 y 115            |   | Parcelas entre 0,5 y 1 Ha: 100 m <sup>2</sup> ; Parcelas entre 1 y 2 Has: 150 m <sup>2</sup> ; Parcelas > 2 Has: 200 m <sup>2</sup> (art. 98) | Parcelas entre 0,5 y 1 Ha: 300 m <sup>2</sup> ; Parcelas entre 1 y 2 Has: 450 m <sup>2</sup> ; Parcelas > 2 Has: 600 m <sup>2</sup> (art. 98) | 150 m, según definición núcleo población (art. 98)   | F: 16 m; L: 4 m   | 1 P             | 4 m a cumbrera                       | Mayor de 5.000 m <sup>2</sup>   |

Figura 18. Cuadro resumen de los parámetros urbanísticos de la edificación y la parcela según las NSP. Fuente: Elaboración propia.

## **6.2 Análisis de los parámetros urbanísticos de la edificación y la parcela según las NSP.**

### **6.2.1 Planteamiento general: batería de parámetros empleados.**

En todos los casos de las 19 NSP analizadas, la manera de regular los parámetros de la edificación y la parcela para la vivienda unifamiliar aislada en SNU es bastante clásica, asemejándose a cualquier ordenanza. Por un lado, se regulan las condiciones de la parcela (a través de la superficie mínima, y, sólo en algunos casos, condicionando su forma), y por otro, la edificación, para lo cual, de los 19 casos analizados, 10 utilizan sólo uno de los 3 parámetros siguientes: la edificabilidad (4 casos); la superficie máxima de la edificación (3); y, la ocupación (otros 3); 8 combinan dos de estos parámetros, y sólo las NSP de Albacete regulan los tres.

### **6.2.2 Parcela mínima edificable y relación con la UMC.**

De las 19 NSP estudiadas, 12 establecen una superficie mínima absoluta (en algunos casos, diferenciando por zonas) para la parcela edificable, sin vincularla con la UMC. La parcela menor es la marcada por las NSP de Burgos, que en algunas comarcas se rebaja hasta 1.500 m<sup>2</sup>, siendo las mayores las establecidas en las NC de La Vera (25.000 m<sup>2</sup>), las situadas en zonas forestales en La Rioja (50.000 m<sup>2</sup>), llegándose a exigirse hasta los 60.000 m<sup>2</sup> para las parcelas de secano de algunas comarcas sorianas. La superficie mínima más frecuente, que se establece en 8 casos, es 10.000 m<sup>2</sup>.

Por el contrario, en 7 casos se hace coincidir la parcela mínima edificable con la UMC, variando ésta entre los 2.000 m<sup>2</sup> en zonas de regadío en Albacete y 30.000 m<sup>2</sup> en secano en varias provincias.

Ninguna de las NSP define condiciones específicas para justificar si las parcelas son de secano o regadío.

### **6.2.3 Condiciones de forma de las parcelas.**

La forma de las parcelas mínimas es una cuestión habitualmente obviada, a pesar de su importancia, pues como J. García Bellido (1986) recordaba *"no es lo mismo que ésta sea una "longuera" de 20 metros de frente o que sea cuadrada de 100 metros de lado; en el primer caso las edificaciones tenderán a distar 10 m entre sí formando una "calle semiurbana" y en el segundo 100 m"* (p.41). Por ello recomendaba establecer un círculo mínimo inscribible o el frente mínimo de la finca edificable, *"para evitar "núcleos de población" funcionales y espaciales sobrevenidos "por sorpresa" (p.43).*

En los 19 ejemplos de NSP revisados, apenas se establecen condicionantes sobre la forma de las parcelas, y sólo 2 establecen alguna de las recomendaciones sugeridas: en las NSP de Cuenca se obliga a que la parcela permita inscribir un círculo de 40 m de diámetro, y en las NSP de Albacete se establece un frente mínimo de 100 m.

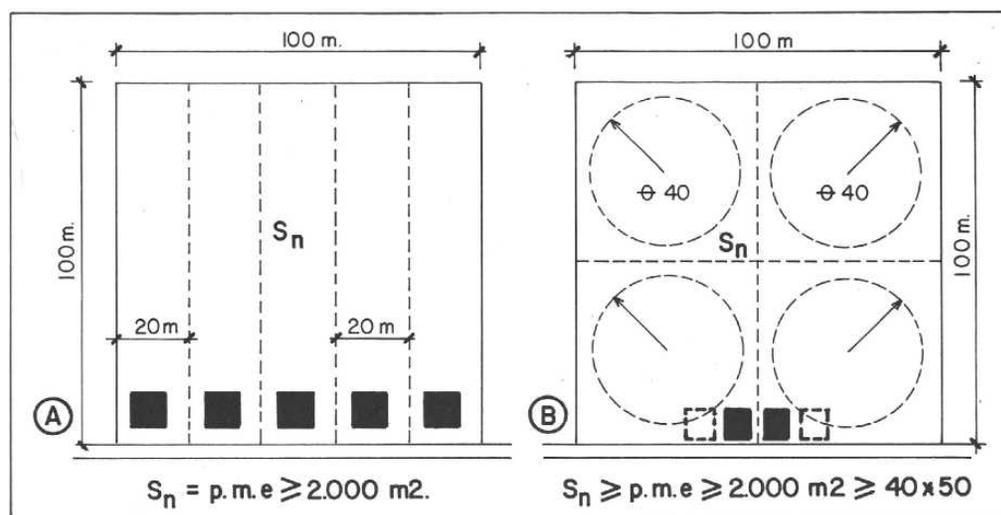


Figura 19. Dos formas de segregación y edificación de la misma finca matriz. En A: segregación en "longueras" de máximo aprovechamiento, sin exigir forma de parcela. En B: segregación de la misma finca en parcelas edificables sometidas a "frente mínimo a camino público existente" y/o círculo inscribible, que definen la forma de la parcela edificable.

Fuente: J. García Bellido (1986), p.42.

#### 6.2.4 Edificabilidad máxima.

J. García Bellido (1986, p.40) ya advirtió hace más de 30 años que fijar "la edificabilidad, densidad de edificación o aprovechamiento edificatorio [...] en proporción a la superficie de suelo poseída o de una vivienda por parcela mínima edificable (en  $x \text{ m}^2$  techo edificable por  $\text{m}^2$  de suelo o  $n$  viviendas por Ha, que es igual), no sólo es un regreso a la Ley del 56, sino una regresión, históricamente injustificable [...]", al inducir erróneamente a los propietarios a considerar que el derecho a edificar en suelo rústico es inherente a la propiedad, como ya hizo con carácter general la Ley de 1956. Frente a ello planteaba (op cit, p.44) que las superficies edificables debían ser fijadas como superficies de techo y ocupación máximas en  $\text{m}^2$ ; y, en todo caso, según cada uso singularizado admisible y cada zona rural diferenciada, teniendo en cuenta que estos requerimientos se deben corresponder correlativamente con superficies mínimas de parcela o finca.

En los casos analizados, la edificabilidad máxima es fijada por 12 NSP, con grandes variaciones entre sí, pues los valores marcados como máximos varían entre  $0,02 \text{ m}^2/\text{m}^2$  (en Huesca, Guadalajara y Toledo) y  $0,2 \text{ m}^2/\text{m}^2$ , pudiéndose llegar incluso a  $0,4 \text{ m}^2/\text{m}^2$  en algunos casos en la provincia de León (es decir, 20 veces más).

Las NUR de La Rioja son las únicas que la marcan en términos absolutos, en  $\text{m}^3$  totales: entre 300 y 600  $\text{m}^3$ .

### **6.2.5 Ocupación máxima.**

La ocupación máxima de la parcela por la planta de la edificación se fija en 9 NSP, variando entre un mínimo del 1,5% (NSP de Segovia) y un máximo del 20% (Huesca, Burgos en la comarca de Merindades, León en suelo rústico de entorno).

Las NSP de Valladolid son las únicas que la establecen en términos absolutos (150 m<sup>2</sup>) en lugar de porcentuales. En algunos casos se fija de manera diferenciada por comarcas urbanísticas, o en función de si la parcela es de secano o regadío.

### **6.2.6 Superficie máxima de la vivienda.**

Son 8 las NSP analizadas que fijan este parámetro, variando entre una superficie máxima de 100 m<sup>2</sup> (en la Rioja, para parcelas de entre 0,5 y 1 Has) y 200 ó 300 m<sup>2</sup>, que son los valores más habituales, excediendo sólo por encima de estos valores los casos de Burgos (400 m<sup>2</sup>) y de Albacete (600 m<sup>2</sup>), claramente sobredimensionados.

Solamente las NUR de La Rioja establecen unas horquillas diferenciadas en función del tamaño de la parcela, si bien en los casos de Teruel, Palencia y Zamora se parte de 200 ó de 300 m<sup>2</sup> y se permiten incrementos en función del exceso de superficie de la parcela sobre la establecida como mínima.

### **6.2.7 Ubicación de la edificación. Distancias a linderos.**

Todos los casos analizados establecen unos retranqueos mínimos de la edificación con respecto al frente de parcela o al eje de los caminos y a los linderos, que oscilan entre los 5 m (tanto para frente como para linderos) de las NSP de Ávila y los 30 m de las NSP de Guadalajara y Albacete.

En la gran mayoría de los 19 ejemplos analizados el retranqueo respecto al eje de los caminos o al frente de la parcela es mucho mayor –normalmente, el doble– que respecto a los otros linderos: por ejemplo, en Huesca es de 10 m, frente a 5 m para el resto de linderos, o en Palencia de 20 m, frente a 10.

Esta práctica, que en principio parece buscar un menor impacto visual de la edificación mediante su alejamiento de los linderos, y, en especial de los caminos, no deja de ser cuestionable como norma general. Así, J. García Bellido (1986. p.43) criticaba *"la obligatoriedad indiscriminada de separación mínima de la edificación a los linderos de la finca (que garantiza también tender a construir en la mitad geométrica de la propiedad destruyendo el máximo posible de los rendimientos agrarios de ésta). No conozco ejemplos de construcciones tradicionales agrícolas, de auténticos labradores, que se levanten su casa en la mitad de su huerta, cuando ésta es de mínimas dimensiones productivas. Por el contrario, tenderán a ubicarla junto al camino de acceso público y en una esquina de la finca; incluso alineando las construcciones con el camino, sin retranqueos innecesarios de éste [...]"*.

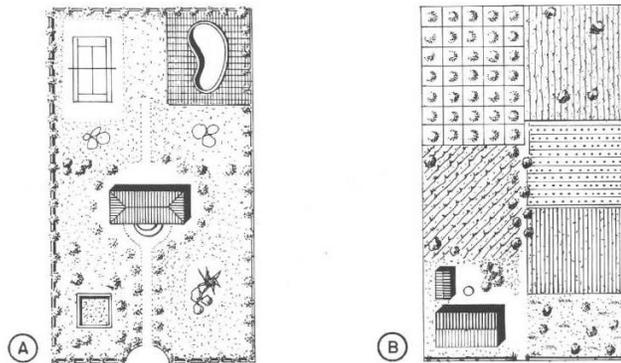


Figura 20. Dos pautas opuestas de ocupación del suelo rústico. A : Forma urbana. B : Forma tradicional

Fuente: J. García Bellido (1986), p.37.

Frente a ello, sostenía que "lo "tradicional" sería pues, señalar distancias máximas de separación de las otras construcciones, de los caminos de acceso y de los linderos de la finca; exactamente al revés de como se suele hacer en los planes y proyectos conocidos (sin perjuicio de, además, señalar la mínima separación de carreteras y del Código Civil); con lo que se definiría una franja máximo-mínima para ubicar las construcciones, sus ampliaciones e instalaciones complementarias. [...]. Obviamente, en las zonas o regiones latifundistas o en grandes fincas de secano o forestal, las distancias mínimas o máximas a linderos como a caminos pueden ser irrelevantes, dominando otros criterios topológicos y topográficos de ubicación de las construcciones en medias laderas, pie de monte o en lo alto de los cerros, singularmente en los viñedos, dehesas, zonas cerealeras y del Levante mediterráneo (cortijos, masías, quintas, etc.). En todo caso en cada zona ecológica, debe aprenderse de la sabia enseñanza de la práctica tradicional de los lugareños, estudiando sus pautas y estructuras de asentamiento". (J. García Bellido, 1986. p.44).

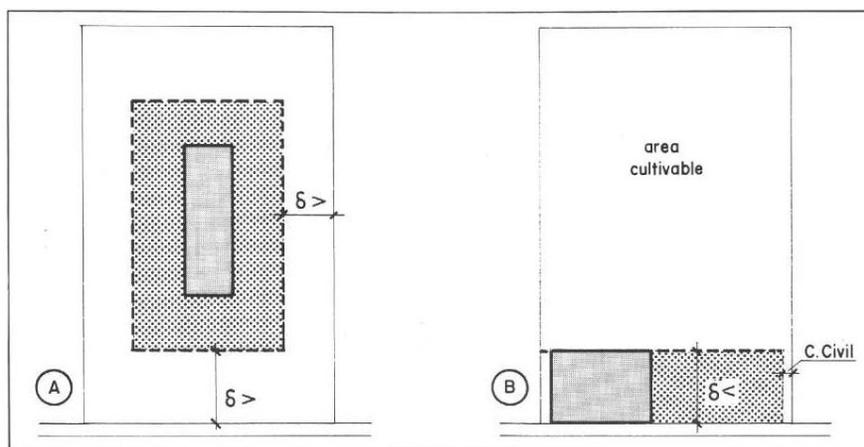


Figura 21. Efectos de las distancias: en A, mínimas a linderos, con el área edificable central y la cultivable perimetral. En B, máximas desde el acceso, con área edificable de borde y cultivable central (salvo separación linderos C. Civil).

Fuente: J. García Bellido (1986), p.43.

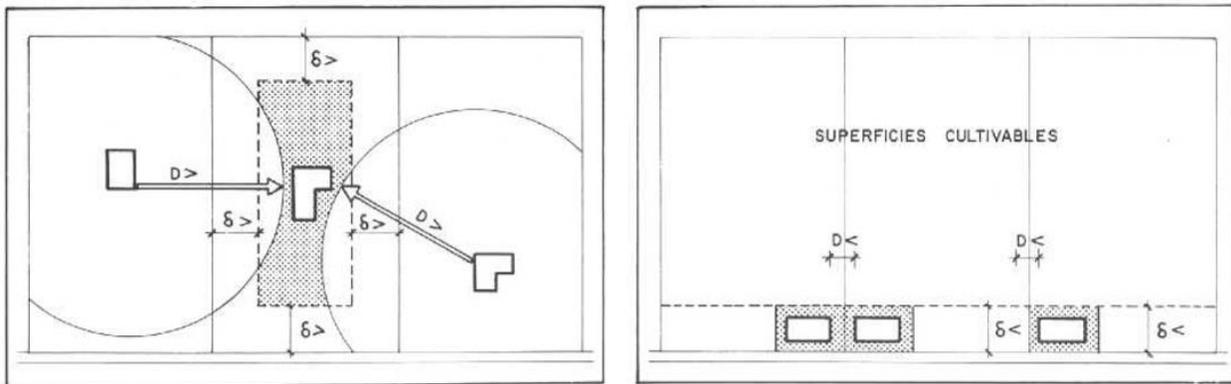


Figura 22. Efecto combinado de distancias mínimas a otras construcciones y a los linderos para "no formar núcleo".

Efecto combinado de distancias máximas a otras construcciones y a los accesos y linderos de parcela.

Fuente: J. García Bellido (1986), p.43.

### 6.2.8 Edificación única en parcela.

Este aspecto sólo se trata expresamente en 4 de las NSP estudiadas. En 3 (NSP de Palencia, La Vera y Zamora) sólo se permite expresamente una edificación por parcela, mientras que las NSP de Soria (art. 5.2.19) permiten que "en las fincas de superficie mayor que la UMC se podrán edificar tantas viviendas como múltiplos enteros resulten de esta unidad, siempre que se justifique debidamente que no se constituye núcleo de población y que se ocupan los suelos de menor rentabilidad agraria".

### 6.2.9 Normas sobre alturas.

La gran mayoría de las NSP analizadas establece una altura reguladora de entre 6 y 7 m (sólo superadas, además de Huesca, por las NSP de Soria, que permiten subir a 8 m), fijando simultáneamente un máximo de 2 plantas. La única excepción relevante es la apuntada de Huesca, pues sólo se marca una altura máxima de 10 m, sin limitar el número de plantas (si bien esta altura permite alojar hasta 3).

Salvo en 8 casos, en el resto de las NSP estudiadas no se detalla si la altura máxima establecida es de cornisa o de cumbrera, y sólo 4 (Zaragoza, Burgos, Palencia, y Zamora) establecen ambas, variando el margen de flexibilidad para los faldones de cubierta entre alero y cumbrera de 4,5 m en Burgos a 2 m en las Directrices de Palencia.

El caso más restrictivo es el de las NUR de La Rioja, donde sólo permite 1 planta, con 6 m hasta cumbrera para viviendas vinculadas a usos agrarios y 4 m para vivienda familiar "autónoma".

Un problema importante que no se aborda en ninguna de las NSP analizadas es el de los criterios para la determinación de la rasante natural del terreno en la medición de alturas, factor que da lugar a una gran picaresca en zonas de ladera (caso, por ejemplo, de las bodegas en la Ribeira Sacra).

## 7 UN EJEMPLO ILUSTRATIVO: NAVAESCURIAL Y PIEDRAHITA (ÁVILA).

Se analiza a continuación el desarrollo de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico en Navaescorial, un pequeño municipio de la provincia de Ávila. A pesar de tratarse de un municipio envejecido y de demografía muy regresiva<sup>35</sup>, en los últimos 10 años se ha generado un rosario espontáneo de edificaciones unifamiliares a lo largo de la carretera local de acceso, en el tramo de 1,2 Kms que discurre entre el límite municipal con Piedrahita y el anejo de Zapata (que cuenta con apenas 5 viviendas, sólo una de ellas principal). En la imagen siguiente se presenta el estado original, con el núcleo de Zapata en la parte superior derecha.



Figura 23. Estado previo (2000) del ámbito de estudio: carretera de Piedrahita a Navaescorial (Ávila). Fuente: Elaboración propia.

En Navaescorial no existe planeamiento urbanístico municipal y por tanto se rige por las NSP de Ávila, que permiten edificar vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico cuando la parcela tenga una superficie mínima de 5.000 m<sup>2</sup> y si no existe peligro de formación de un nuevo núcleo de población, que se define como la existencia de más de 4 viviendas, incluida la proyectada, en un círculo de radio 100 m. Aprovechando la calidad del medio natural y la buena accesibilidad, se han desarrollado un total 21 viviendas (14 directamente accesibles desde la carretera y el resto a partir de la red de caminos terrizos existentes), de las cuales 8 (cuyas parcelas aparecen con trama rayada en la figura 24) incumplen el criterio de la parcela mínima y por tanto se han edificado de forma ilegal, ante la pasividad o falta de capacidad de control municipal. Dentro de las irregularidades, destacan 2 parcelas (A y B) que -a pesar de su pequeño tamaño- tienen una parte fuera del término municipal (ya en el vecino municipio de Piedrahita), donde precisamente se sitúan las edificaciones. También es de destacar que, de las 3 parcelas más integradas con el núcleo de Zapata, a pesar de la conveniencia de su localización, 2 incumplen el tamaño mínimo.

<sup>35</sup> Según el Censo de 2011 tenía sólo 55 habitantes censados (la décima parte que en 1950), 120 viviendas, de las cuales sólo 25 eran principales, frente a 95 secundarias y vacías.

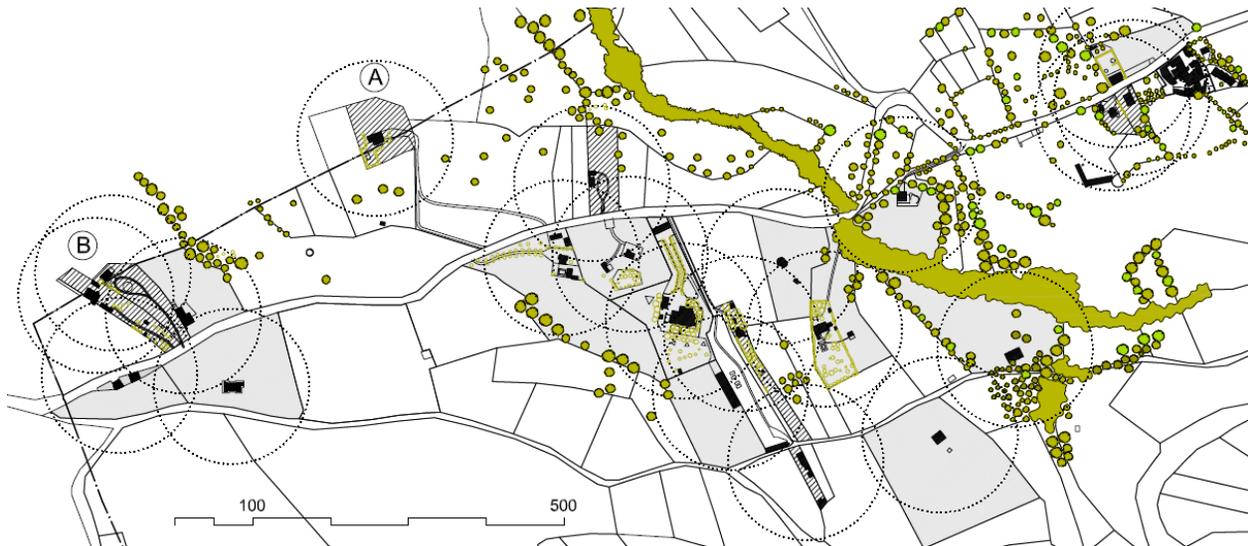


Figura 24. Estado actual (2000) del ámbito de estudio: carretera de Piedrahita a Navaescorial (Ávila). Aplicación de los criterios para evitar la formación de núcleo de población (más de 3 viviendas en un círculo de 100 m de radio). Aparecen sombreadas en gris claro las parcelas edificadas donde no se incumplen las condiciones para impedir la formación de núcleo de población y rayadas aquellas donde se incumplen.

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta los criterios de las NSP y la legislación agraria, podrían edificarse (considerando sólo las parcelas con acceso directo desde la carretera) aún 13 nuevas viviendas (sombreadas en gris medio). Hay 10 parcelas (rayadas en la imagen) que directamente incumplen el tamaño mínimo de la parcela edificable: 5.000 m<sup>2</sup> y que, por tanto, no serían legalmente edificables. Además, hay otras 3 parcelas (tramadas en la figura), donde las edificaciones existentes impiden levantar otras nuevas por el efecto jurídico de la cola, pues cualquier edificio en ellas quedaría dentro de un círculo de 100 m con más de 4 edificaciones. Por último, si se tiene en cuenta que la UMC de cultivo para secano es de 4 Has, sólo resultaría segregable una finca que tiene más de 8 Has, donde podrían levantarse dos edificaciones (sombreada con gris oscuro).



Figura 25. Parcelas vacantes y segregadas con UMC de secano que tienen posibilidad de acoger viviendas unifamiliares aisladas cumpliendo las NSP de Ávila (menos de 4 viviendas en un círculo de 100 m de radio). Aparecen sombreadas en gris claro las parcelas edificadas donde no se incumplen las condiciones para impedir la formación de núcleo de población, rayadas aquellas donde se incumplen, tramadas las que resultan no edificables por el "efecto cola", y en gris oscuro las que podrían segregarse albergando dos o más edificaciones.

Fuente: Elaboración propia.

Si en lugar de aplicar la UMC de secano, se aplica la de regadío (1 Ha), el número de viviendas posibles subiría a 22, teniendo en cuenta que sería factible segregar 8 fincas (en gris oscuro), por ser mayores de 2 Has. Compárese la ocupación de suelo y la dispersión resultante, frente a la compacidad del núcleo existente de Zapata y la posibilidad de haber previsto suelo para un crecimiento razonablemente equilibrado en su entorno inmediato.



Figura 26. Parcelas vacantes y segregadas con UMC de regadío y que tienen posibilidad de acoger viviendas unifamiliares aisladas cumpliendo las NSP de Ávila.

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, cualquiera de estos dos números -13 ó 22- refleja la desmesurada capacidad de desarrollo en suelo rústico que tiene este municipio, en comparación con sus 25 viviendas principales y sus 95 secundarias o vacías.

Es evidente, por tanto, que esta dinámica no es endógena de Navaescurial y que es necesario ampliar el análisis al municipio vecino de Piedrahita, para encontrar una posible explicación a esta demanda edificatoria en suelo rústico. Como se observa en la figura, se trata de un crecimiento de tipo claramente dispersivo y parasitario de la carretera local, que permite acceder fácilmente a estas parcelas del término de Navaescurial manteniendo una cómoda relación funcional con Piedrahita como núcleo prestador de servicios: en definitiva, una suburbanización espontánea de carácter lineal.

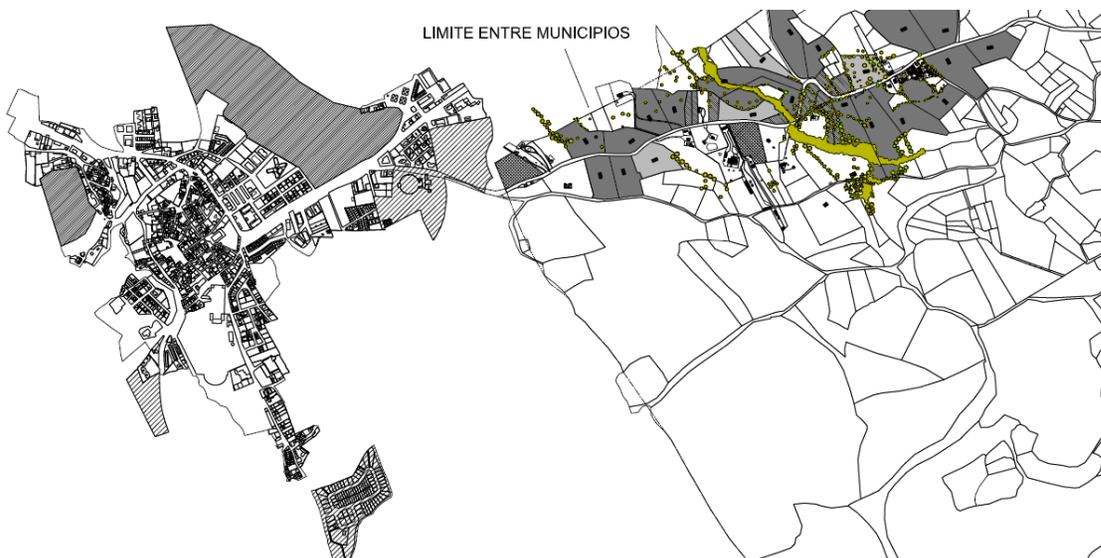


Figura 27. Ámbito de estudio ampliado, mostrando el municipio limítrofe de Piedrahita y los ámbitos de suelo vacante en su planeamiento vigente.

Fuente: Elaboración propia.

¿Será consecuencia esta demanda de suelo rústico en Navaescurial de una supuesta escasez de oferta de suelo en la vecina Piedrahita?. En absoluto. Al contrario, Piedrahita cuenta con unas Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal recientes (año 2000) y muy generosas en su clasificación de suelo. Tanto que ha sido uno de los municipios donde se ha desclasificado suelo urbanizable (en gris oscuro en la figura) en aplicación de la DT 3ª de la Ley 7/2014 de Castilla y León<sup>36</sup>: nada menos que 23 Has (el doble del casco histórico), con capacidad para 652 viviendas. Además, en el municipio existen 3 ámbitos vacantes de suelo urbano (rayados en la figura), uno de ellos una “urbanización” fantasma completamente terminada, con 90 parcelas vacías (de una amplia gama de tamaños).

<sup>36</sup> Según ésta, los terrenos clasificados como suelo urbanizable conforme a la legislación urbanística anterior a la Ley 5/1999 que no tuvieran su ordenación detallada aprobada antes del 19/10/2016 pasarían a clasificarse como suelo rústico común.

A pesar de ser la cabecera comarcal y de contar con una notable vocación turística de segunda residencia, las cifras anteriores demuestran la abundancia de la oferta de suelo urbanizado. Lo mismo ocurre con la oferta de vivienda: siendo el municipio abulense medio que más población ha perdido en los últimos años (desde 1950 casi la mitad de sus habitantes, reduciéndose a 1.823 en 2011), de sus 1.950 viviendas, sólo 835 son principales, frente a 745 secundarias y a otras 375 vacías, muchas de ellas degradadas o en ruinas dentro del conjunto histórico.

Aun así, se han modificado las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Piedrahita en lo referente al núcleo de población, para favorecer la edificación de viviendas en suelo rústico.

Según las NNSS, se considera uso autorizado el residencial de vivienda unifamiliar en SNU con regulación general básica 0 (que viene a corresponder con el SNU común o no protegido) y en SNU con protección especial de Nivel 1 (masas de encinares y monte bajo de colinas y serrezuelas), estando prohibido en SNU con protección especial de Nivel 2 (robledales serranos a media ladera) y 3 (robledales de la Sierra de Peñanegra).

En SNU 0, la parcela mínima exigida para vivienda unifamiliar aislada es de 5.000 m<sup>2</sup>, y las condiciones recogidas en el punto 8.2 de las NNSS las siguientes: ocupación máxima del 5% (250 m<sup>2</sup>) y edificabilidad de 0,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> (250 m<sup>2</sup>), retranqueos mínimos de 5 m a todos los linderos y altura máxima de PB+1 ó 6 m. En SNU 1, la parcela exigida sube a 10.000 m<sup>2</sup>, la ocupación máxima es del 2,5% (250 m<sup>2</sup>), la edificabilidad, 0,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> (500 m<sup>2</sup>), y se mantienen los mismos retranqueos y alturas máximas.

En cuanto al núcleo de población, se entiende<sup>37</sup> (artículo 9.4.2) que existe riesgo de su formación "cuando trazando un círculo de 150 m de radio, con centro en el lugar para el que se solicita permiso, se encuentren dentro del círculo 3 o más viviendas. Además, será causa para considerar el riesgo de formación de núcleo de población cuando la actuación que se pretenda se sitúe a menos de 1 Km. del perímetro urbano". Por tanto, la definición de núcleo es un poco más estricta que la de las NSP de Ávila, donde el círculo de comprobación del núcleo de población es sólo de 100 m de radio, y cuatro las viviendas. En tamaño de parcela, la exigencia es idéntica a las de las NSP (5.000 m<sup>2</sup>) en SNU 0, y del doble en SNU 1.

La Modificación Puntual MP nº 24 de agosto de 2010, referida a "la definición de riesgo de formación de núcleo de población en suelo rústico", consiste, por un lado, en incrementar de 3 a 4 el número de viviendas permitidas en el círculo de 150 m donde se ha de comprobar la no existencia de riesgo de formación de núcleo de población; mientras por otro, la exclusión del círculo de 1.000 m desde el perímetro urbano sólo se mantiene para el casco urbano de la villa de Piedrahita<sup>38</sup>, ya que para

<sup>37</sup> A efectos de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de Planeamiento de 1978, pues si bien la aprobación de las NNSS data del año 2000, dado que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no aprobó su Reglamento de Urbanismo hasta el año 2004, entonces todavía era de aplicación aquel.

<sup>38</sup> Nótese la falta de coordinación supramunicipal: todas las viviendas unifamiliares de la carretera de Navaescorial están a menos de esta distancia de la villa, pero ya fuera del término municipal de Piedrahita y, por tanto, no afectadas por esta disposición.

el resto de los anejos, se reduce sólo a 300 m, a partir de los cuales ya podrán edificarse viviendas sin que se considere que existe peligro de formación de núcleo de población.

La MP se realizó a iniciativa del propio Ayuntamiento, *"ante el aumento de solicitudes de carácter privado para la construcción de viviendas en este tipo de suelo"*. Los argumentos justificativos empleados son muy ilustrativos: se trataba de suelos *"carentes de valor a nivel especulativo [...] que sin embargo, son los más solicitados por la población de los propios anejos para poder realizar alguna vivienda fuera del casco, debido a la reducción en el coste de la misma, ya que este es muy inferior con respecto al que supondría la realización de la vivienda en un rústico lejano del núcleo, tratándose de la única posibilidad de extensión de los mismos a pequeña escala o nivel anecdótico en cada anejo"* y *"supondría conceder una pequeña bolsa de posibilidades a estos núcleos de población, cuyas posibilidades de desarrollo frente al núcleo de Piedrahita son escasas y que de no atenderse estas pequeñas demandas acabarían condenándose"*, impidiendo –supuestamente– *"que dichos núcleos de población desaparezcan o en torno a los mismos aparezcan construcciones ilegales que no cumplan con la normativa y condiciones exigidas por Ley"*, beneficiándose también las Haciendas Públicas *"ya que es posible que con la misma aumente la iniciativa de construcción en rústico, con posibilidad de cobro de licencias y contribuciones asociadas"*.

En definitiva, un nuevo despropósito que afecta potencialmente nada menos a 2.891,12 Has (con unas 2.579 parcelas) y que revela las verdaderas intenciones de la edificación en suelo rústico: el ahorro de costes por encima de cualquier otra justificación.

Afortunadamente, como se ha comentado, la legislación autonómica castellanoleonesa ha suprimido desde 2009 la vivienda unifamiliar aislada para segunda residencia como uso autorizable en suelo rústico<sup>39</sup>.

## **8 CRÍTICA AL CONCEPTO DE NÚCLEO DE POBLACIÓN Y CONCLUSIONES FINALES.**

Una primera crítica que se ha hecho al concepto de núcleo de población es su imprecisa definición técnica, que genera importantes dudas para su aplicación práctica: *"¿qué edificaciones deben contabilizarse como comprendidas dentro del círculo así definido?, ¿todas las existentes?, ¿sólo las que tienen licencia concedida?, ¿debemos considerar únicamente las viviendas o cualquier tipo de edificación como almacenes agrícolas, gasolineras, restaurantes? ¿las viviendas ilegales y casetas de aperos también se cuentan?"* (G. Roger Fernández, 1996, p. 44).

También se ha criticado su artificiosidad: *"evitar el núcleo de población nuevo es lo que ha generado la parafernalia de parámetros geométricos y de densidad"* (J. García Bellido, 1986, p.37,38), *"los urbanistas a la hora de redactar las ordenanzas del plan han debido elaborar barrocas teorías geométricas, a base de círculos de*

---

<sup>39</sup> Por lo que resulta chocante que esta MP se pudiera aprobar en el año 2010.

*diámetros variables que iban englobando a un número creciente de edificaciones según aumentaba su diámetro” (G. Roger Fernández, 1996, p. 43).*

J. García Bellido (1986, p.39) ha denunciado la injusticia que genera “*el efecto jurídico de la cola, por el que los n primeros que obtienen licencia agotan o saturan la capacidad de ese espacio para que el n+1-ésimo pueda entrar, aun teniendo la superficie necesaria para construir. Es decir, el derecho a ejercer la posibilidad de edificar no viene regulado objetivamente por la Norma para todo sujeto, sino que queda regulado subjetivamente por la actuación imprevista de terceros y depende de la agilidad o rapidez de otros sujetos más avisados o madrugadores. Lo que, en muchos casos, ha inducido la edificación ilegal como respuesta a la desigualdad jurídica que esta norma propicia*”. En este sentido, G. Roger Fernández (1996, p. 89) indica algún ejemplo surrealista del efecto cola: “*la denegación administrativa a un primer solicitante al haberse adelantado la tramitación del expediente de un segundo solicitante posterior, por causa de haberse relegado el primero ante el requerimiento, por ejemplo, de una eventual subsanación de deficiencias y el segundo, al encontrarse, en este caso, completo su expediente, obtiene la licencia con antelación al primero*”.

Además, como puede verse en la figura, el criterio geométrico de los círculos induce a la arbitrariedad, pues en lugar de depender de la naturaleza de las transformaciones, depende de la posición de la edificación en la parcela, lo que también permite sortearlo: “*la demostración de que la edificación propuesta no forma núcleo de población se convierte en un encaje de bolillos hecho con compás de precisión, haciéndola resbalar por la parcela hasta lograr el punto deseado*” (ibídem). La geometría desvía la atención sobre la naturaleza de las transformaciones y hace confundir medios con fines: “*Con tal de que no forme núcleo, no importa si la finca entera se dedica a piscina, césped, rocalla y campo de tenis del “urbanita”. Así no podían entender los andaluces que los cortijos fuesen núcleos de población, ni los gallegos con sus parroquias rurales, ni los de la Cornisa cantábrica que sus caseríos, aldeas y diseminados ganaderos tuviesen que pasar por suelo urbano. Lo mismo con un villorrio manchego, castellano o una huerta levantina o un complejo de servicios en una encrucijada de caminos*” (J. García Bellido 1986, p.35).

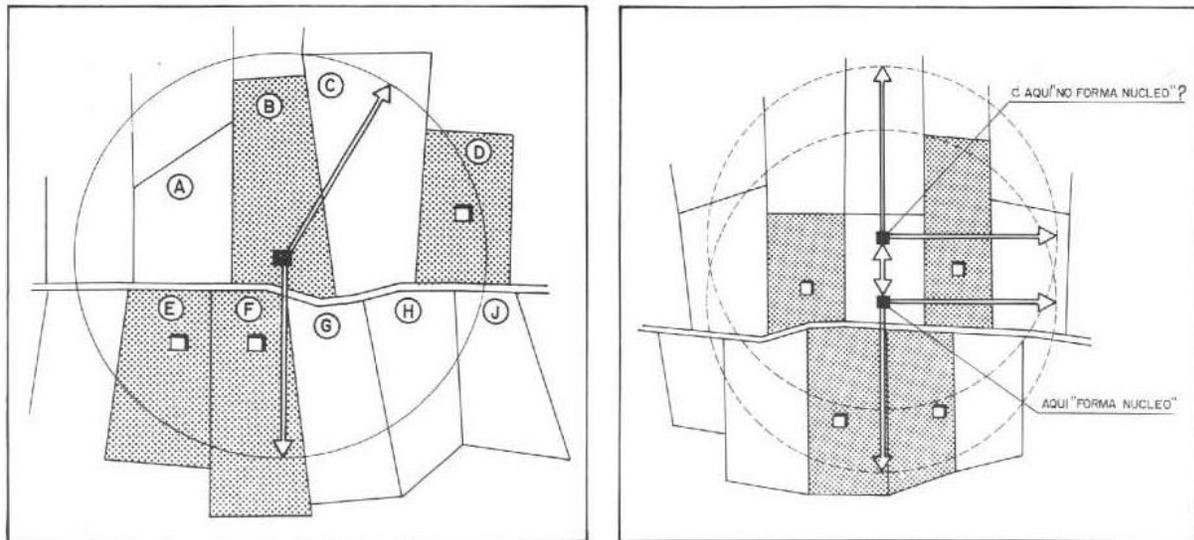


Figura 28. Izquierda: Criterio del "radio de densidad" y principio "de la cola": B impide que A, C, G, H, J. construyan al saturar el límite geométrico de "no formación del núcleo de población". Derecha: Arbitrariedades del "radio de densidad" para la no formación del núcleo de población. Todo depende de la ubicación de la casa en la parcela, ¿no de la naturaleza de las transformaciones?

Fuente: J. García Bellido (1986), p.38.

Más allá de todos estos problemas prácticos y de su dudosa funcionalidad, J. García Bellido (1986, p.37,38) señalaba que *"el problema conceptual es otro. No es geométrico, ni semántico, ni funcionalista, ni subjetivo. Radica en el mismo modo de ordenar o planificar el espacio rural, en los métodos de prever, compatibilizar y prefijar los usos, ocupaciones y lugares en los que puedan hacerse transformaciones"*, concluyendo que el concepto de núcleo rural *"ha sido otra de las trampas saduceas del urbanismo rural de la Ley del Suelo, en la que todos hemos caído ingenuamente intentando definirlo para satisfacer al desventurado legislador que se le ocurrió el término sin tener idea clara del concepto"*.

¿Y cuál es el fin del concepto?, ¿para qué surgió?, ¿de qué se trata, en definitiva? Toda la legislación urbanística comparte el principio de que el SNU es, por definición, aquel que se decide preservar del proceso urbanizador. Todo el artificio en torno al "núcleo de población" surge de la necesidad de regular la edificación (en este caso, de vivienda) en SNU, porque como señalaba M. Ribas Piera, en nuestro marco jurídico que el suelo sea "no urbanizable" no significa, ni mucho menos, que sea "no edificable", sino tan sólo un suelo sustraído del proceso ordinario de urbanización mediante el cual se podría transformar en suelo urbano siguiendo un procedimiento perfectamente reglado, tal y como le ocurre al suelo clasificado como urbanizable. En definitiva: es un "suelo edificable" sin "urbanización". Como señalaba la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable *"valdría afirmar que no urbanizable es el suelo reservado por la planificación para que no se edifique salvo por excepción de la regla"*.

En efecto, desde la LS de 1956 se ha mantenido intacto el pánico a las parcelaciones urbanísticas en SNU, prohibiéndose taxativamente cualquier acto de división fáctica, segregación o parcelación que pueda suponer el temido “riesgo de formación de nuevo núcleo de población”, generando una demanda de infraestructuras o servicios colectivos de carácter urbano. Frente a esta prevención, se permite de forma generalizada, aun con carácter excepcional, la edificación. Ello indica, que como ya se comentó en relación con la LS de 1956, el legislador parece centrarse en el decimonónico tema de garantizar que los requerimientos de infraestructuras y servicios sean satisfechos y costeados sin trasladar costes al erario público, frente a la cuestión, más contemporánea, del impacto de la edificación dispersa sobre el medio rural (en los lugares donde ésta no es tradicional, que es el caso de las CCAA que se está analizando).

Por otra parte, que el SNU tenga carácter residual y se defina casi siempre de forma negativa (mediante “exclusiones o prohibiciones”, al mismo tiempo abiertas a “excepciones” edificatorias) implica renunciar en el mismo a la naturaleza anticipatoria y proyectual de la disciplina urbanística: *“la conceptualización del rural como espacio jurídicamente abierto, desconocido en lo que en él puede suceder y cómo va a suceder, lo somete a la servidumbre de la espontaneidad e incertidumbre de la demanda para cuando ésta desee hacer cualquier cosa en cualquier lugar, y controlar o comprobar ex-post si forma núcleo o no. Esto es, cabalmente, su trampa y su miseria actuales”* (J. García Bellido, 1986, p. 38). Es decir, el SNU, más allá de ser en potencia un “suelo edificable” sin “urbanización” es -casi siempre- de facto un suelo sin verdadera “ordenación urbanística y de desarrollo”.

Las excepciones (edificatorias) no justifican la regla, sino que contradicen el imperativo categórico kantiano: si se permite “edificar” potencialmente en algunas parcelas, debemos imaginar por reducción al absurdo que se edificará en todas ellas. En este sentido, hay que recordar que el artículo 69 de la LS del 56 cuya influencia arrastramos aún no era potencial sino imperativo: se decía que *“la facultad de edificar se ejercerá”* y no *“se podrá ejercer”*.

La primera clave está en preguntarse ¿por qué el SNU es (o puede ser) “edificable”? ¿Qué justifica hoy en día la necesidad de que una vivienda unifamiliar de segunda residencia, o incluso permanente, deba instalarse de forma aislada en SNU?, ¿hay alguna razón de peso para permitir que -siguiendo el razonamiento anterior por reducción al absurdo- esto pueda ocurrir potencialmente en todo el SNU? Lo mismo sucede con la edificación de viviendas aisladas (supuestamente) vinculadas a la explotación de los recursos naturales: ¿qué justifica hoy la necesidad de que una vivienda principal deba instalarse en SNU, desvinculada de un núcleo de población y servicios estable?, ¿quizá la distancia, la falta de accesibilidad de algunas parcelas?, ¿la necesidad imperativa de residencia en el mismo lugar donde se realiza la actividad económica? Salvando algunas excepciones muy puntuales – viviendas de guardas, trabajadores temporales, etc.-, que no pueden convertirse en norma<sup>40</sup>, o determinadas tipologías de asentamiento tradicional disperso (que no

---

<sup>40</sup> Precisamente aquí reside el riesgo: por la picaresca que se puede producir al permitir las viviendas asociadas a explotaciones agrarias. Es el caso de Castilla y León, que ha suprimido la posibilidad de autorizar viviendas

forman parte de este estudio) o vinculadas a las explotaciones (cortijos, casas de grandes dehesas, etc. -inusuales en las CCAA analizadas-) todo indica que la única razón que justifica hoy el carácter “edificable” con viviendas del SNU es el viejo concepto de la propiedad romana disfrazado de fisiocrático, ruralista o sostenible: la prevalencia de los artículos 348 y 350 (sobre la propiedad en general, y de los terrenos en particular) del viejo Código Civil de 1889 por encima de la “función social de la propiedad” y la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general de la Constitución Española (artículos 33.2 y 47). Como señala G. Roger Fernández (1996, p. 86), *“esta concepción civilista de la propiedad rústica, de marcado carácter conservacionista, de larga tradición histórica española, sigue manteniéndose [no sólo] en el fuero interno de muchos particulares [sino que] forma parte del sustrato ideológico de parte de la doctrina jurídica-administrativa con influencia en esta materia”*. Más de 60 años después de la LS de 1956, ¿hemos necesitado 4 leyes estatales, con sus correspondientes textos refundidos - por no hablar de las innumerables y manieristas normas autonómicas enredando la superficie sin alterar el fondo-para seguir manteniendo de facto la inviolable “facultar de edificar” en suelo rústico de 1956, rebajando tan sólo el aprovechamiento del SNU de 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> a 0,06-0,09 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> <sup>41</sup>, ¿tanto esfuerzo sólo para sacralizar una densidad de viviendas potencialmente edificables de 1 vivienda por Ha?

La segunda pregunta pendiente a responder sería: siendo el SNU “edificable”, ¿por qué lo es sin “urbanización”, entendida en sentido amplio? ¿Es que no es necesaria ningún tipo de “urbanización”, ni siquiera “soft” o “low cost”<sup>42</sup>? Esta parece una pregunta retórica, o más bien un oxímoron: se trata, claro está, de “suelo no urbanizable”; y toda la normativa que tan graciosamente otorga el derecho edificarlo, establece siempre como condición previa para ello garantizar que “no demande servicios urbanos”. Sin embargo, la realidad contradice la teoría: como se ha visto, los criterios para impedir la formación de nuevos núcleos de

---

secundarias, pero que sigue autorizando (artículo 23.e de la Ley 5/1999) la vivienda unifamiliar aislada cuando resulte necesaria para el funcionamiento de alguno de los demás usos permitidos o autorizados. ¿En base a qué se justifica hoy esta necesidad?

<sup>41</sup> Tomando las condiciones de un círculo de 100 m con 3 viviendas: 31.416 m<sup>2</sup> de superficie/3= 3 parcelas de 10.138 m<sup>2</sup> (lo que da casi exactamente 1 viv/Ha), donde se supone una vivienda de entre 200 y 300 m<sup>2</sup> de planta y 600-900 m<sup>3</sup> de volumen.

<sup>42</sup> ¿No son “urbanización” los caminos? ¿De tierra compactada, de grava, de hormigón? La accesibilidad en vehículo privado -turismo o todoterreno- es hoy uno de los grandes inductores de las transformaciones en el uso de los suelos. ¿No permite la tecnología actual resolver individualmente la dotación de algunos servicios tradicionales como el suministro eléctrico por energía solar fotovoltaica, o sistemas de depuración in situ -fosas, tanques Imhoff-, por no mencionar las facilidades para perforar pozos -con los problemas consiguientes de sobreexplotación de los acuíferos-? ¿No ocurre frecuentemente que se comienza con una urbanización low cost y, una vez consolidado el asentamiento se reclaman servicios urbanísticos municipales?, ¿la edificación “potencial” no genera demanda de dotaciones?, quién las costearía?, ¿o se da por supuesto que los habitantes del SNU deben conformarse -por ser propietarios en un suelo low cost- y no pueden reclamarlas?

¿No estará subyaciendo en el fondo una idea de urbanización soft, low cost o pseudourbanización gradual para el SNU, que además no se realiza por los cauces reglados, sino que se confía en que se irá consolidando progresivamente, o que debe ser asumida por los propietarios? En este sentido, Extremadura ha acuñado un tipo de suelo urbanizable (para “Urbanizaciones Residenciales de Carácter Autónomo”) híbrido con el SNU, con este tipo de urbanización (calificada como “flexible” o “alternativa”), además costeada por los propietarios obligados a agruparse en una Entidad Urbanística de Conservación ad hoc.

población son en realidad tan laxos que termina generándose esa demanda, que muchas veces han tenido que resolver y costear posteriormente bien los ayuntamientos o bien los propietarios. En definitiva, se busca edificar sin urbanizar, ahorrando costes, que son diferidos a largo plazo. El SNU se convierte así en un suelo "edificable" low cost, incentivando no sólo la edificación ilegal -es decir más allá de los casos que permiten las autorizaciones excepcionales- sino también las parcelaciones urbanísticas. En palabras de G. Roger Fernández (1996, p.94): *"el origen de la parcelación del rústico surge de la demanda de los usuarios-ciudadanos de rentas medias [y bajas], cuya solvencia económica no les permite acceder a la compra de una parcela en una "urbanización" legalmente establecida, dado que los precios de venta han internalizado los costes de dotación de servicios, equipamientos y gastos de gestión y tramitación, superando ampliamente su capacidad adquisitiva. Como consecuencia de ello, aparece como alternativa la ocupación de SNU al margen del proceso legal, obviando gastos de gestión, tramitación, dotaciones y servicios, e incluso los fiscales, al responder, en la mayoría de los casos, a actuaciones absolutamente "sumergidas" y opacas a la administración pública", en definitiva: "la utilización sustitutiva del suelo rústico como una alternativa "barata" o sucedánea al urbano [...], es uno de los fenómenos que ocasiona la ocupación del campo por actuaciones dispersas e incontroladas de segunda residencia [...]".* (op. cit. p.26). Este entendimiento del SNU como pseudo urbano low cost, junto con su utilización como *"trastero o vertedero de la ciudad para localizar en él las actividades no deseadas en el Urbano"*(ibídem), son las causas principales de su degradación.

A nuestro parecer, la única respuesta posible a las cuestiones planteadas sólo puede estar -avanzando en la línea de lo que ya ha hecho Castilla y León- en suprimir toda posibilidad de que el SNU sea "edificable" con viviendas. Ello no quiere decir que no pueda acoger edificaciones o construcciones para otros usos que "necesariamente hayan de emplazarse en el medio rural" o que deba fosilizarse el SNU: allí donde haya demanda o potencial para edificar, el proceso para permitirlo ya existe; deben ser los instrumentos de planeamiento (convencionales u otros) los que -en su caso- (re)clasifiquen el suelo estrictamente necesario e idóneo para atender estas necesidades de transformación urbanística (artículo 3 del TR de la LS de 2015) y permitan su desarrollo de forma planificada y reglada<sup>43</sup>.

Esto solucionaría también de raíz el actual conflicto con la legislación agraria. Porque como hemos visto, más allá del estéril debate entre juristas sobre la interpretación de los artículos 78 del NCRH y del 25.b de la Ley 19/1995, o de plantear posibles soluciones a estos problemas puntuales mediante las modificaciones legislativas pertinentes, la cuestión de fondo hay que buscarla de nuevo 50 años atrás, en artículo 44 de la vieja Ley de 1954 sobre las UMC. Si la

---

<sup>43</sup> Incluso una ley tan favorable a la edificación en SNU como la valenciana 2/1997 reconocía esta posibilidad alternativa (si bien todo su esfuerzo era proponer un procedimiento "excepcional" al margen, para abaratar costes): *"La parcelación con fines urbanísticos también es, resulta obvio, perfectamente legítima; pero su cauce normal de realización deben ser los mecanismos reglados de la gestión urbanística: el planeamiento parcial en suelo urbanizable, la reparcelación y, sobre todo, la previa o simultánea urbanización con servicios e infraestructuras inexcusables, debidamente proyectadas y materializadas".*

interferencia entre legislación agraria y urbanística se deriva de la inclusión de la edificación (de vivienda, pero no sólo) como una de las excepciones contempladas para permitir la segregación de parcelas por debajo de la UMC, una vez suprimida la posibilidad de edificación (de viviendas), se terminó el problema: elimínese la excepción<sup>44</sup> y céntrese la legislación agraria sobre las UMC en la regulación de éstas desde el punto de vista de su racionalidad agraria, ambiental o económica, pues de todos modos *"el problema del minifundismo dejó de ser – hace mucho tiempo y en la realidad social- un problema agrario, para pasar a ser una cuestión, de índole urbanística y territorial"* (G. Roger Fernández, 1996, p.108). En cualquier caso, la regulación de las UMC no puede, por sí misma (o en combinación con su complementaria de las concentraciones parcelarias<sup>45</sup>), constituir la solución a la compleja problemática la agricultura actual y mucho menos aspirar a hacerlo de la aún más compleja crisis del mundo rural en su conjunto.

Deshechos los dos nudos gordianos conceptuales heredados de la Ley de Suelo de 1956 y de la agraria de 1954, el problema -planteado para futuras líneas de trabajo- queda reducido, por un lado y desde el punto de vista preventivo, a uno de disciplina urbanística, y, por otro, al establecimiento de las medidas más pertinentes para resolver los problemas de las numerosas edificaciones ilegales, alegales o simplemente inadecuadas ya existentes en SNU.



Figura 29: Izquierda: desarrollos dispersos puntuales sobre SNU en el caso analizado de Navaescurial (Ávila). Derecha: asentamiento compacto tradicional (núcleo de Zapata, en Navaescurial).

Fuente: Ricardo Melgar.

<sup>44</sup> Cabría el debate sobre si es conveniente mantener la posibilidad de segregación por debajo de la UMC para otros usos edificatorios o estos pueden o deben desarrollarse sobre una finca rústica indivisible por debajo de dicha superficie.

<sup>45</sup> Por otra parte, tan cuestionable o con efectos colaterales tan negativos en muchos casos.

## 9 BIBLIOGRAFÍA

Alonso González, María Esther (1999): *"La unidad mínima de cultivo Reflexiones sobre su incidencia en el ámbito catastral"*. Revista CT: Catastro, Nº 37; págs. 53-89.

Baigorri Agoiz, Artemio (1983): *"La urbanización del mundo campesino: usos y abusos en la modernización del medio rural"*. Documentación social, Nº 51, págs. 143-158.

Berrocal Hernández, Agustín y Fernández Montero, Pilar (2014). *"Suelo rústico de asentamiento irregular o categorías equivalentes y autorizaciones/licencias provisionales. Estudio comparado y jurisprudencial"*. Revista Jurídica de Castilla-León, nº 32. págs 1-42.

Camy Escobar, Jesús. (s/f). *"La calificación registral de los actos de parcelación urbanística en Andalucía"*. En línea: <https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/2011-calificaci%C3%B3n-parcelacion-andalucia-camy.htm#4-par>.

Corral Dueñas, Francisco (2003): *"El régimen de las parcelaciones en suelo rústico"*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Núm. 675 Ext., pág 864 y ss.

De la Cruz Mera, Ángela (2011). *"La vivienda en el campo: ¿una especie en extinción?"*. Revista CEMCI nº 10, pp. 1-20.

Del Romero Renau, Luis (2018): *"Despoblación y Abandono de la España Rural. El Imposible Vencido"*, Editorial Tirant Lo Blanch.

Domènec Sibina, Tomàs (2006): *"La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: una visión comparada de las normas autonómicas desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible"*. Cuadernos de Derecho Local QDL, 10 de febrero 2006 págs 35-71.

Eizaguirre, Xabier (1985): *"Las unidades de cultivo"*. Estudios Territoriales, nº 18, 1985.

García Bellido, Javier (1986). *"La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico"*. En Ciudad y Territorio. Ciencia Urbana, nº 69, págs 9-51.

Esparcia Pérez, Javier; y Buciega Arévalo, Almudena (2013): *"Desarrollo, territorio y capital social. Un análisis a partir de dinámicas relacionales en el desarrollo rural"*. En Redes: Revista hispana para el análisis de redes sociales, Vol. 24, Nº. 1, págs. 81-113

Jiménez, Víctor; Delgado, Carmen; y Campesino, Antonio-José (2017): "*Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria y Extremadura como casos de estudio*". Revista de Geografía Norte Grande, 67; págs 73-92.

Menéndez Rexach, Ángel (2006): "*La clasificación del suelo en la ley de 1956: precedentes y secuelas*". Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Año nº 40, Nº Extra 225, págs. 159-184.

Parejo Alfonso, Luciano José (1998): "*El régimen urbanístico de la propiedad del suelo en la LRSV: clasificación, derechos y deberes de los propietarios*". Documentación administrativa, Nº 252-253, 1998, págs. 197-284.

Porto Rey, Enrique (1995): "*Manual de Urbanismo Operativo en municipios sin planeamiento general*". Editorial Montecorvo, 1995.

Roger Fernández, Gerardo (1996): "*Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales*". Ministerio de Fomento, DGAVyS.

Rullán Salamanca, Onofre (1999): "*La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno*". Investigaciones geográficas, Nº 22, 1999, págs. 5-22.

Torres García, Teodora (2010): "*Las Unidades Mínimas de Cultivo en la legislación de Castilla y León*". Revista Jurídica de Castilla y León. n.º 20, págs 79-126.

VVAA (1983): "*Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios*". Servicio de Publicaciones del COAM Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1983.

**LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA** El departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, lleva publicando desde el año 1993 la revista Cuadernos Investigación Urbanística, (Ci[ur]), para dar a conocer trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje. Su objetivo es la difusión de estos trabajos. La lengua preferente utilizada es el español, aunque se admiten artículos en inglés, francés, italiano y portugués.

La publicación presenta un carácter monográfico. Se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número sobre todo a aquellos investigadores que se inician, y que permite tener accesibles los aspectos más relevantes de los trabajos y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos. Los artículos constituyen amplios informes de una investigación realizada que tiene como objeto preferente las tesis doctorales leídas relacionadas con las temáticas del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje en las condiciones que se detallan en el apartado "Publicar un trabajo".

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. El respeto de la propiedad intelectual está garantizado, ya que el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor y, en todo caso, con autorización de la entidad pública o privada que ha subvencionado la investigación. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo, y procedencia.

Con objeto de verificar la calidad de los trabajos publicados los originales serán sometidos a un proceso de revisión por pares de expertos pertenecientes al Comité Científico de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística (RCi[ur]). Cualquier universidad que lo solicite y sea admitida por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid (DUYOT) puede pertenecer a esta red. Su único compromiso es el nombramiento, como mínimo, de un miembro de esa universidad experto en el área de conocimiento del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje para que forme parte del Comité Científico de la revista y cuya obligación es evaluar los trabajos que se le remitan para verificar su calidad.

A juicio del Consejo de Redacción los resúmenes de tesis o partes de tesis doctorales leídas ante el tribunal correspondiente podrán ser exceptuados de esta revisión por pares. Sin embargo dicho Consejo tendrá que manifestarse sobre si el resumen o parte de tesis doctoral responde efectivamente a la aportación científica de la misma.

#### **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:  
<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurpublicar.html>

#### **FORMATO DE LAS REFERENCIAS**

Monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). Título del libro (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial (Traducción castellano, (Año de edición), Título de la traducción, Nº de la edición. Ciudad de edición: editorial).

Partes de monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). "Título de capítulo". En: Responsabilidad de la obra completa, Título de la obra (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial.

Artículos de publicaciones en serie: APELLIDOS (S), Nombre (Año de publicación). "Título del artículo", Título de la publicación, Localización en el documento fuente: volumen, número, páginas. Se deberá indicar el DOI de todas las publicaciones consultadas que dispongan del mismo. Así como el número ORCID del autor.

**CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS**

La colección completa se puede consultar en color y en formato pdf en siguiente página web:  
*The entire publication is available in pdf format and full colour in the following web page:*

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/ciur/numeros-publicados/>

**ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:**

- 119 Jorge Carretero Monteagudo:** Metodología para rehabilitación de grandes centros comerciales, 95 páginas, agosto 2018.
- 118 Mirian Alonso Naveiro:** "El modelo "sostenible" heredado por los instrumentos de sostenibilidad", 78 páginas, junio 2018.
- 117 Inmaculada Martín Portugués:** "Mértola Vila Museu. Modelo rural de difusión del Patrimonio Cultural", 80 páginas, abril 2018.
- 116 Reyes Gallegos Rodríguez:** "Hacia un urbanismo emergente: La ciudad viva", 84 páginas, febrero 2018.
- 115 Carmen Moreno Balboa:** "Urbanismo colaborativo", 100 páginas, diciembre 2017.
- 114 Ricardo Alvira Baeza:** "Segregación espacial por renta. Concepto, medida y evaluación de 11 ciudades españolas", 101 páginas, octubre 2017.
- 113 Carlos Alberto Tello Campos:** "Revitalización urbana y calidad de vida en el sector central de las ciudades de Montreal y México", 69 páginas, agosto 2017.
- 112 Andrea González:** "Valores compositivos fundamentales del jardín privado chino o la mirada urbana sobre el paisaje a lo largo de su historia hasta la Revolución de 1949", 74 páginas, junio 2017.
- 111 Pedro Górgolas Martín:** "Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: Una amistad peligrosa", 71 páginas, abril 2017.
- 110 Lourdes Jiménez:** "Dinámicas de ocupación urbana del anillo verde metropolitano de Madrid", 80 páginas, febrero 2017.
- 109 Manuel Fernández González:** "La Smart-city como imaginario socio-tecnológico", 72 páginas, noviembre 2016.
- 108 Narges Bazarjani:** "Espacio público: conflicto y poder en la ciudad de Teherán", 70 páginas, septiembre 2016.
- 107 Ricardo Alvira Baeza:** "Proyecto Haz(Otea)", 84 páginas, julio 2016.
- 106 Gloria Gómez Muñoz:** "Intervención en el alojamiento con criterios ecológicos", 90 páginas, mayo 2016.



PROGRAMA OFICIAL DE POSGRADO EN ARQUITECTURA

**MASTER PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL**

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)

**COORDINADORA DEL MÁSTER: Ester Higuera García****PERIODO DE DOCENCIA: Septiembre - Julio****MODALIDAD: Presencial y tiempo completo****NUMERO DE PLAZAS: 40 plazas****CREDITOS: 60 ECTS**

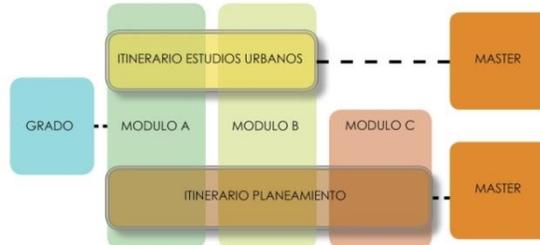
El Máster se centra en la comprensión, análisis, diagnóstico y solución de los problemas y la identificación de las dinámicas urbanas y territoriales en curso, atendiendo a las dos dimensiones fundamentales del fenómeno urbano actual: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, las exigencias que impone la sostenibilidad territorial, económica y social. Estos objetivos obligan a insistir en aspectos relacionados con las nuevas actividades económicas, el medio físico y natural, el compromiso con la producción de un espacio social caracterizado por la vida cívica y la relación entre ecología y ciudad, sin olvidar los problemas recurrentes del suelo, la vivienda, el transporte y la calidad de vida. Estos fines se resumen en la construcción de un espacio social y económico eficiente, equilibrado y sostenible. En ese sentido la viabilidad económica de los grandes despliegues urbanos y su metabolismo se confrontan con modelos más maduros, de forma que al estudio de las técnicas habituales de planificación y gestión se añaden otras nuevas orientaciones que tratan de responder a las demandas de complejidad y sostenibilidad en el ámbito urbano.

El programa propuesto consta de un Máster con dos especialidades:

- Especialidad de Planeamiento Urbanístico (Profesional)
- Especialidad de Estudios Urbanos (Investigación Académica)

Se trata de 31 asignaturas agrupadas en tres módulos:

- MÓDULO A. Formación en Urbanismo.
- MÓDULO B. Formación en Estudios Urbanos e Investigación.
- MÓDULO C. Formación en Planeamiento.

**PROFESORADO:**

Eva Álvarez de Andrés  
Carmen Andrés Mateo  
Sonia de Gregorio Hurtado  
José María Ezquiaga Domínguez  
José Fariña Tojo

Beatriz Fernández Águeda  
José Miguel Fernández Güell  
Isabel González García  
Agustín Hernández Aja  
Ester Higuera García  
Francisco José Lamiquiz

Emilia Román López  
Inés Sánchez de Madariaga  
Llanos Masía González  
Javier Ruiz Sánchez  
Álvaro Sevilla Buitrago

**ENTIDADES COLABORADORAS:**

ci[ur]

CUADERNOS DE  
INVESTIGACIÓN  
URBANÍSTICA

urban

Consejo Superior  
de los Colegios de Arquitectos  
de EspañaAyuntamiento Real Sitio  
San Fernando  
de Henares

**CONTACTO: [masterplaneamiento.arquitectura@upm.es](mailto:masterplaneamiento.arquitectura@upm.es)**  
**[www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/masters/index.html](http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/masters/index.html)**

Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

# urban

REVISTA del DEPARTAMENTO de URBANÍSTICA y ORDENACIÓN del TERRITORIO  
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

## PRESENTACIÓN SEGUNDA ÉPOCA

DESDE el año 1997, **URBAN** ha sido vehículo de expresión de la reflexión urbanística más innovadora en España y lugar de encuentro entre profesionales y académicos de todo el mundo. Durante su primera época la revista ha combinado el interés por los resultados de la investigación con la atención a la práctica profesional, especialmente en el ámbito español y la región madrileña. Sin abandonar dicha vocación de saber aplicado y localizado, la segunda época se centra en el progreso de las políticas urbanas y territoriales y la investigación científica a nivel internacional.

## CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS:

Urban mantiene abierta una convocatoria permanente para la remisión de artículos de temática relacionada con los objetivos de la revista: Para más información:

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/urban/ns/instrucciones-para-autores/>

Por último, se recuerda que, aunque La revista **URBAN** organiza sus números de manera monográfica mediante convocatorias temáticas, simultáneamente, mantiene siempre abierta de forma continua una convocatoria para artículos de temática libre.

## DATOS DE CONTACTO

Envío de manuscritos y originales a la atención de Javier Ruiz Sánchez: [urban.arquitectura@upm.es](mailto:urban.arquitectura@upm.es)

Página web:

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/urban/ns/presentacion/>



Consulta y pedido de ejemplares: [ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es](mailto:ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es)

Web del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo>

Donde figuran todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que se realizan en el Departamento con una actualización permanente de sus contenidos.

# territorios en formación



ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

**Territorios en formación** constituye una plataforma de divulgación de la producción académica relacionada con los programas de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM-UPM proporcionando una vía para la publicación de los artículos científicos y los trabajos de investigación del alumnado y garantizando su excelencia gracias a la constatación de que los mismos han tenido que superar un tribunal fin de máster o de los programas de doctorado del DUyOT.

Así, la publicación persigue dos objetivos: por un lado, pretende abordar la investigación dentro del ámbito de conocimiento de la Urbanística y la Ordenación del Territorio, así como la producción técnica de los programas profesionales relacionados con ellas; por otro, promueve la difusión de investigaciones o ejercicios técnicos que hayan sido planteados desde el ámbito de la formación de postgrado. En este caso es, principalmente, el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio el que genera esta producción, gracias a la colaboración con la asociación Ne.Re.As. (Net Research Association / Asociación Red Investiga, asociación de investigadores de urbanismo y del territorio de la UPM), que, por acuerdo del Consejo de Departamento del DUyOT, es la encargada de la edición de la revista electrónica.

## DATOS DE CONTACTO

**Ana Zazo Moratalla (Editora):** [territorios.arquitectura@upm.es](mailto:territorios.arquitectura@upm.es)

Página web: <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/territorios-en-formacion/>

