

LA VIVIENDA EN EL CAMPO: ¿UNA ESPECIE EN EXTINCIÓN?

ÁNGELA DE LA CRUZ MERA
Administradora Civil del Estado
Subdirectora General de Urbanismo
Ministerio de Vivienda

“Mucho se alegaba contra el lugar donde la habían emplazado. Pero era necesario reconocer que su construcción y alhajamiento eran perfectos. Su parque de castaños, tilos y olmos, sus amplios céspedes por dónde deambulaban los pavos reales...”

Extracto de “*Casa de Campo*”, de José Donoso.

ÍNDICE:

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE VIVIENDA UNIFAMILIAR AISLADA EN EL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA.

III.-LAS RELACIONES ENTRE LA VIVIENDA UNIFAMILIAR AISLADA Y EL SUELO NO URBANIZABLE.

IV.- LA POSIBLE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA UNIFAMILIAR AISLADA EN SUELO NO URBANIZABLE, EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA.

V.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN.

En España, la construcción y tenencia de “casas de campo” ha constituido durante años, una práctica cotidiana y habitual. La elitista existencia de masías, fincas, caseríos, cortijos, casonas y pazos, dio paso, con el tiempo, a la proliferación de viviendas en suelo rústico, cuya única pretensión consistía en acercar a sus moradores a la naturaleza, al pueblo, o al mundo rural del que provenían, o al que pertenecían, y en propiciar una vía de escape de la rutina cotidiana, ofreciendo la oportunidad de aislarse del mundo. A ello contribuyó, sin duda, el progresivo aumento del nivel de vida, las mejoras laborales que permitieron disponer de mayores tiempos de ocio, y el extraordinario apego de la sociedad española por la vivienda en propiedad (sea del tipo que sea).

En la actualidad, los términos “casa de campo” se suelen identificar con una parte específica del género más amplio constituido por la denominada “segunda residencia”, y, sin embargo, no todas las primeras encajan en la tipología de las segundas.

En este artículo se analizará, de hecho, la situación normativa de todas las viviendas que, de conformidad con la legislación urbanística española, podrían considerarse “casas de campo”, o mejor dicho “casas en el campo”, entendido el término “campo” como el suelo que los planes urbanísticos clasifican como suelo rústico o suelo no urbanizable¹. Dentro de ellos, por tanto, estará el campo propiamente dicho, pero también la montaña, las zonas costeras, los valles y cuantos otros terrenos estén situados al margen de un núcleo urbano, aunque sea a escasa distancia de éste.

A través de dicho análisis se comprobará que existe un tipo de vivienda familiar aislada que, sin duda, cumple la función prototípica de la segunda residencia en España, pero también otras tipologías que nada tienen que ver con ésta. Entre ellas, fundamentalmente dos:

- las edificaciones que forman parte de los núcleos rurales o tradicionales de asentamientos de población situados en suelos no urbanizables, que en su mayor parte constituyen la vivienda habitual de sus moradores, y
- la vivienda de los agricultores y ganaderos que se ubica dentro de la explotación rústica o pecuaria de la que trae causa y con la que posee una vinculación directa.

No obstante, a la vivienda que realmente se identifica como “casa de campo”, es decir, a la vivienda de ocio, de vacaciones o fin de semana, es a la que afectan en la actualidad la mayor parte de las restricciones que han inspirado el título de este artículo. De hecho, de una permisividad complaciente hacia la misma durante muchas décadas, se ha pasado a un control férreo de su posible autorización por parte de la legislación y el planeamiento de ordenación territorial y urbanística, lo que implica de facto que, en muchas Comunidades Autónomas, las mismas puedan ser catalogadas como una “especie en extinción”.

II.- LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE VIVIENDA UNIFAMILIAR AISLADA EN EL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA.

Con diferentes denominaciones, la legislación urbanística española ha hecho referencia a la vivienda unifamiliar aislada de posible autorización en el suelo no urbanizable, desde la primera de nuestras Leyes de Suelo.

En efecto, el artículo 69 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana permitía la *“edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos”*. No se contenía en ella el requisito, que ya

¹ Seis Comunidades Autónomas utilizan el término “suelo rústico” para identificar el suelo que, en todas las demás, se denomina “suelo no urbanizable”. Se trata de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia.

formaría parte fundamental de la regulación de estas viviendas en la legislación dictada a posteriori, de la necesidad de evitar que una posible agrupación de las mismas conllevara la necesidad de dotar a estas viviendas de servicios e infraestructuras propias de los núcleos urbanos, es decir, el de la imposibilidad de formar un “núcleo de población”. Sin embargo, podría entenderse implícito en el mandato legal que exigía a dichas viviendas situarse alejadas de los centros urbanos.

Tal condición, por el contrario, aparecería formando parte de la regulación de estas viviendas, en el Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (a partir de ahora Ley del Suelo del 76), cuyo artículo 86, en relación con el 85.1, admitía la autorización, a través del procedimiento previsto en el artículo 43.3, de edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no existiera la posibilidad de formación de un núcleo de población. Nótese, sin embargo, que esta Ley, en lugar de utilizar los términos “unifamiliar” y “singular”, utilizó las palabras “aislado” y “familia”, conceptos todos ellos que fueron precisados a posteriori por la jurisprudencia, al no estar exenta su correcta interpretación, de dificultades.

El Tribunal Supremo, realizando a lo largo de los años un esfuerzo de síntesis y comprensión, ofreció interesantes aproximaciones conceptuales a los dos elementos legales que configuraban este tipo de viviendas:

1.- EL TÉRMINO “FAMILIAR” (ENTIÉNDASE DENTRO DE ÉSTE, TAMBIÉN, EL “UNIFAMILIAR”).

Entre otras muchas, resulta interesante la sentencia de 26 de mayo de 1992 (ED) 1992/5305), que mantiene la línea de la necesidad de otorgar una interpretación restrictiva, de tal manera que: *“... solamente podrán autorizarse... la construcción en suelo no urbanizable, de edificios aislados destinados a “vivienda familiar” (en singular) en lugares en que no exista peligro de formación de un núcleo urbano, cuyos requisitos, de estricta exigencia por su carácter de excepción a la norma general... no concurren en el presente caso, en que no se trata de construir una vivienda familiar única², sino varias independientes entre sí; siendo presumible, por el conjunto de circunstancias concurrentes y características de las expresadas viviendas proyectadas, que su destino puede no ser el uso por una sola familia, en sentido propio, sino por personas indeterminadas que, en el futuro, serán o no familiares próximos o mejor, miembros de una misma unidad familiar”.*

Esta interpretación era coherente con la naturaleza de los suelos no urbanizables, para los cuales el Tribunal Supremo demandaba una configuración positiva y no meramente residual, como declaró en la STS de 15.02.1991 (ED) 1991/1604), de acuerdo con la cual: *“Aunque la legislación urbanística actual utiliza una expresión de contenido negativo –suelo no urbanizable– para denominar al tradicionalmente llamado suelo rústico – alguna normativa autonómica, con acierto, conserva esta terminología– es claro que este suelo tiene una función positiva [...] que consiste en su utilización para fines agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o más ampliamente en la utilización racional de los recursos”.*

² Todos los subrayados que se incluyen en este artículo, tanto relativos a jurisprudencia, como a legislación, son de la autora.

2.- EL RIESGO O POSIBILIDAD DE FORMACIÓN DE UN NÚCLEO DE POBLACIÓN.

En la sentencia de 12 noviembre 1999 (RJ 1999\8491) el Tribunal Supremo reconoció que *“constituye un concepto jurídico indeterminado que ha de ser precisado, en sus zonas de certeza positiva y negativa, con arreglo a los criterios legalmente establecidos para ello o, en su defecto, conforme a las pautas vigentes sociológicamente en la comunidad afectada, en relación con la más exacta definición del concepto núcleo de población y el riesgo racionalmente previsible de la probabilidad de su constitución. El artículo 94.1 del TRLS remite la formación de ese concepto al modo en que se determine reglamentariamente en cada supuesto aplicable y el art. 36 b) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23 de junio de 1978 establece que en suelo no urbanizable y a efectos de lo dispuesto en el art. 86 de la Ley del Suelo, el Planeamiento General del Municipio o entidad local correspondiente definirá el concepto del núcleo de población, lo que puede comprender la inclusión de los criterios de riesgo de creación de esa formación urbana”*.

De hecho, entre dichos criterios –extraídos del propio Reglamento de Planeamiento Urbanístico- se encuentran el establecimiento de un número máximo de viviendas en un determinado radio, la exigencia de una superficie mínima vinculada a la misma, la necesidad de que no existan servicios propiamente urbanos, la fijación de retranqueos a los límites de la propiedad, etc.

El problema se plantea, sin embargo, cuando el planeamiento urbanístico no determina sobre qué criterios o circunstancias se ha de sustentar el riesgo o posibilidad de formación de un núcleo de población, porque en estos casos el *“margen de incertidumbre”* es más amplio. El Tribunal Supremo ha admitido, en algunos casos, que la colindancia con un suelo urbano ya consolidado pueda considerarse válidamente como factor de peligro de formación de núcleo de población, o que se realicen edificaciones en forma de *“mancha de aceite”*, sin respetar el número máximo de viviendas de posible construcción en la zona, etc.

A ello habría que unir la regulación tradicional de la las viviendas y demás construcciones requeridas inexcusablemente por su vinculación directa al uso y explotación rústicos de los terrenos, y las ubicadas en *“núcleos rurales”*. En relación con las primeras, el procedimiento establecido para su legitimación mostraba la especial sensibilidad del legislador hacia estas construcciones, que se entendían compatibles y propias del uso natural de los suelos no urbanizables, hasta el punto de que sólo requerían la oportuna licencia urbanística municipal. El esquema diferenciador contenido en la Ley del Suelo del 76 entre ambos tipos de procedimiento, derivado de la necesidad de distinguir entre ambas clases de viviendas quedó claramente expuesto en los Fundamentos Jurídicos de la STS de 30.12.1989 (EDJ 1989/11930), de acuerdo con la cual:

“... la propia Ley se preocupa de regular las construcciones excepcionalmente posibles en dicho suelo, diferenciando el procedimiento a seguir en unos y otros casos –art. 81.1.2ª [LS 76]-:

A) Cuando se trata de construcciones destinadas a explotaciones agrícolas o vinculadas a obras públicas el procedimiento es el ordinario –art. 178.3 del Texto Refundido-, lo que implica un pleno respeto a la competencia municipal –art- 179.1 del mismo Texto Refundido-.

B) Sin embargo, cuando las construcciones viables –edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social y viviendas familiares en los lugares en que no existe

posibilidad de formación de un núcleo de población- no son subsumibles en el apartado anterior, que es la regla general dentro de la excepcionalidad de la construcción en suelo no urbanizable, el procedimiento ha de ser el previsto en el art. 43.3 del Texto Refundido, lo que da lugar a una intervención hoy autonómica que, en cuanto merma de la autonomía municipal- art. 140 de la Constitución, ha de ser objeto de interpretación restrictiva-.”

En efecto, cabe recordar que, de acuerdo con la citada Ley, todas las obras, construcciones e instalaciones vinculadas a las explotaciones agrícolas, ganaderas, pecuarias o de similar naturaleza, se autorizaban mediante la oportuna licencia urbanística, mientras que la vivienda familiar aislada que no formase núcleo de población se sometía a un procedimiento complejo que requería: petición ante el Ayuntamiento, informe del mismo, elevación de dicha petición e informe -con toda la documentación presentada- a la Comisión Provincial de Urbanismo -o al órgano autonómico competente-, sometimiento a un período de información pública durante quince días, al menos, resolución definitiva de la citada Comisión Provincial u órgano autonómico y, por último, licencia municipal.

Las posteriores Leyes urbanísticas estatales mantuvieron en cierta medida la regulación tradicional aludida, cuestión ésta lógica en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (a partir de ahora Ley de Suelo del 92), en el que simplemente se refundían la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y la Ley del Suelo del 76. Cabe resaltar la mención específica que, como aclaración, se incluyó en el artículo 16.2, y que hacía referencia al otro tipo de viviendas en suelo no urbanizable a las que se referirá este artículo, en concreto, a las que se ubican en núcleos rurales. El precepto decía así: *“En el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de la que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo”*. Se tendía la mano, de esta forma, a la legislación autonómica que aún estaba por llegar, para permitir a los legisladores autonómicos que reconociesen dicha realidad, en función de las características de tales asentamientos en sus correspondientes territorios. En relación con el resto, el artículo 16.3, 2ª admitía que pudieran *“... autorizarse por el órgano autonómico competente [...] edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población [...]”*

Más allá de esta Ley, no se encontrarán referencias a este uso típico del suelo no urbanizable en España, en las Leyes de Suelo estatales posteriores (básicamente, ni en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, ni en el vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, a partir de ahora, Ley estatal de Suelo), de tal manera que resulta preciso acudir a cada una de las Leyes territoriales o urbanísticas autonómicas, con la finalidad de conocer la terminología utilizada y, sobre todo, la regulación específica otorgada a esta materia. Ello es congruente con la naturaleza de la cuestión objeto de estudio, que sin duda encaja en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Recuérdese que la vigente Ley estatal de Suelo confiesa en la Exposición de Motivos, la intención del legislador de prescindir *“de regular técnicas específicamente urbanísticas”* (entre ellas, precisamente, la clasificación del suelo) y de evitar *“el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico”*. Por eso declara que no es *“una Ley urbanística, sino una Ley referida al*

régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado”.

En suma, las posibilidades reconocidas actualmente a la vivienda en el suelo no urbanizable, sus especificaciones, los trámites procedimentales y demás aspectos de interés, se encontrarán en cada una de las Leyes urbanísticas o de suelo rústico de las correspondientes Comunidades Autónomas³.

Con el objeto de facilitar la redacción de este trabajo, y su análisis por parte de los lectores, las Leyes autonómicas⁴ a cuyos preceptos se hará referencia a lo largo del mismo son las siguientes:

- Andalucía. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística (modificada por Ley 13/2005, de 11 noviembre, de medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo y por Ley 1/2006, de 1 de mayo).
- Aragón. Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística (modificada por Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida).
- Asturias. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (modificada por Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de Suelo y Vivienda).
- Canarias. Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales (modificado por Ley 4/2006, de 22 de mayo).
- Cantabria, Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo y Ley 2/2003, de 23 de julio, de Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y de creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (modificadas por Ley 6/2010, de 30 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo).
- Castilla-La Mancha. Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (modificada por Ley 7/2005, de 7 julio y por Ley 12/2005, de 27 de diciembre).
- Castilla y León Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, modificada por Ley 10/2002, de 10 julio y por Ley 5/1999, de 5 de mayo, de Medidas Financieras.

³ Ello no obsta para que el Tribunal Constitucional haya reconocido (véase la STC 61/1997 -EDJ 1997/869-) que: “... el criterio general según el cual el suelo no urbanizable o categoría equivalente en la legislación autonómica no podrá ser destinado a fines distintos que los naturales o conformes con la naturaleza, de acuerdo con la respectiva legislación sectorial que sea de aplicación o, en términos negativos, [resulte] prohibido todo uso constructivo o edificatorio en suelo no urbanizable [constituya una delimitación], por vía negativa, [d]el ámbito o alcance de la propiedad urbana que, en consecuencia, queda excluida en el suelo no urbanizable, salvo en los supuestos excepcionales del art. 16”. Se refería la STC a los arts. 15 y 16 de la Ley de Suelo de 1992. También reconoció el Alto Tribunal que “La prohibición de edificar en suelo no urbanizable -o categoría análoga según la legislación autonómica- encaja, pues, dentro de las condiciones básicas de la propiedad urbana. En otras palabras, desde una interpretación sistemática, debe entenderse el art. 15 T.R.L.S. como una prohibición general de usos edificatorios -con la consecuente imposibilidad de adquirir propiedad urbana fuera de los terrenos previstos por los poderes públicos competentes-”.

⁴ Como podrá observarse en el listado, tres Comunidades Autónomas disponen de una Ley específica para el suelo no urbanizable, al margen o como complemento de su Ley urbanística o del suelo global. Se trata de Asturias, Baleares y Valencia.

- Cataluña. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.
- Extremadura. Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial (modificada por Ley 6/2002, de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo).
- Galicia. Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural (modificada por Ley 15/2004, de 29 de diciembre).
- Madrid. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo (modificada por Ley 2/2005, de 12 de abril).
- Murcia. Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.
- Navarra. Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (modificada por Ley Foral 2/2004, de 29 de marzo, por Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda y por Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección medioambiental).
- La Rioja. Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- País Vasco. Ley 2/2006, 30 junio, del Suelo y Urbanismo.
- Valencia. Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística y Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable (ambas modificadas por Ley 12/2010, de 21 de julio, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo).

3.- LAS RELACIONES ENTRE LA VIVIENDA UNIFAMILIAR AISLADA Y EL SUELO NO URBANIZABLE

Expone Guillermo RUIZ ARNÁIZ⁵ que: *“La construcción de viviendas constituye uno de los supuestos sociológicos más importantes entre las posibilidades constructivas del suelo rústico. Se trata de un fenómeno de indudable transcendencia social y de gran interés que no pasa desapercibido a los ojos del legislador urbanístico”*.

En efecto, la proliferación de viviendas en el suelo no urbanizable ha constituido un elemento configurador de nuestro paisaje, que ha dibujado estampas diseminadas de construcciones de todo tipo, en un modelo poco deseable, de ocupación ineficiente del suelo, causante, además, de no pocos problemas. Todo ello, en un suelo que ha respondido siempre, de conformidad con la legislación urbanística española, a la idea de su necesaria preservación de determinados procesos de transformación y, sobre todo, de la urbanización. De ahí que la más reconocida prohibición en estos suelos sea la de realizar parcelaciones urbanísticas. Estos elementos son coherentes con la naturaleza de los mismos, ligada tradicionalmente a su vocación agrícola, ganadera o pecuaria, o a la necesidad de su adecuada preservación a consecuencia de valores ambientales, ecológicos, históricos, culturales, paisajísticos o arqueológicos, ínsitos en ellos. También responde dicha naturaleza ya en tiempos más recientes, al principio de la sostenibilidad⁶.

⁵ “Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas”. Editorial La Ley, año 2006.

⁶ En el informe Bruntland, encargado por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 1987, se define por primera vez el desarrollo sostenible como *“aquel desarrollo que cubre las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”*.

Debe reconocerse, no obstante, que la autorización de las viviendas en el suelo no urbanizable se ha dirigido habitualmente a aquél que quedaba categorizado de manera residual, es decir, al suelo no urbanizable común o genérico, en el que no existían valores implícitos dignos de protección, mas allá de la decisión del planificador territorial o urbanístico, de no incluirlos en su estrategia territorial de desarrollo. Con todo, tanto la doctrina científica española, como la jurisprudencia, criticó duramente la equiparación casi automática que se producía entre *“suelo no urbanizable común”* y la creencia de una inexistente necesidad de protección y preservación del mismo. La STS de 15.02.1991 (EDJ 1991/1604) recordaba que: *“Aunque la legislación urbanística actual utiliza una expresión de contenido negativo –suelo no urbanizable– para denominar al tradicionalmente llamado suelo rústico –alguna normativa autonómica, con acierto, conserva esta terminología– es claro que este suelo tiene una función positiva [...] que consiste en su utilización para fines agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o más ampliamente en la utilización racional de los recursos”*.

En tiempos más recientes, muchas Leyes autonómicas (además de la Ley 6/1998, del Estado –aunque por otros motivos–), se sumarían al proceso paulatino de otorgar asignaciones positivas al suelo rústico o no urbanizable. Entre las pioneras: la de Galicia de 22 de agosto de 1985, la de Canarias de 7 de abril de 1987, la de Cantabria de 29 de septiembre de 1994 y la de Valencia, de 5 de junio de 1992 (todas ellas ya derogadas en la actualidad y sustituidas por nuevas normas con similares contenidos en sus Leyes vigentes).

Con todo, existen tres tipos de suelos no urbanizables capaces de acoger viviendas unifamiliares aisladas, de conformidad con la legislación urbanística vigente:

- a) Los suelos no urbanizables de carácter genérico o común, es decir, sin protección específica por la legislación territorial, sectorial o urbanística, o por el planeamiento, tanto territorial como urbanístico.
- b) Los suelos no urbanizables de especial protección (sobre todo los de especial protección agropecuaria o ganadera, en los que se admite la vivienda ligada a dicho tipo de explotación) y, por último,
- c) Los suelos no urbanizables de núcleo rural o asentamiento tradicional de población, en los que estas viviendas muestran unas características muy diferentes a las que se autorizan en los suelos mencionados en los dos párrafos anteriores.

Estas tres posibilidades no se dan por igual en todas las Comunidades Autónomas. En algunas de ellas, el suelo no urbanizable de especial protección no admite en ningún caso la vivienda unifamiliar aislada, y en otras muchas, no existe el fenómeno de los asentamientos tradicionales de población en suelos no urbanizables de núcleo rural. Además, en casi todas ellas se alumbra un nuevo tipo de vivienda aislada, vinculada a la explotación racional de los recursos naturales, derivada de las nuevas tipologías de turismo, en este caso el denominado “rural”. En el análisis que se contiene a continuación, se contendrán las características que acompañan a la vivienda de posible autorización en cada uno de los citados suelos.

4.- LA POSIBLE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA UNIFAMILIAR AISLADA EN SUELO NO URBANIZABLE, EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA.

En la actualidad, y pese a que este destino haya sido consustancial al suelo no urbanizable en España, tal y como se ha comentado, la progresiva implantación de controles en manos de las Administraciones territoriales y urbanísticas competentes, unida a la mayor protección del suelo no urbanizable, derivada no sólo de la legislación urbanística, sino también de la territorial e incluso de la sectorial, están produciendo el efecto inverso, de tal manera que, en muchos lugares de España, existen pocas o nulas posibilidades de obtener una autorización excepcional con esta finalidad. Este dato no debe interpretarse, sin embargo, con carácter negativo, dado que la implantación de este uso sin planificación alguna, y durante períodos muy dilatados de tiempo, ha provocado efectos claramente perversos, propiciando crecimientos desordenados, diseminados, sin coherencia u ordenación previas y constitutivos de la aparición de verdaderas urbanizaciones ilegales en gran parte del territorio nacional⁷.

1.- LA VIVIENDA UNIFAMILIAR LIGADA A LA EXPLOTACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES.

No cabe duda de que determinadas construcciones y edificaciones resultan imprescindibles para garantizar la viabilidad de la propia explotación natural de la tierra, la cual se somete, en la actualidad, a procesos de producción mucho más complejos que los tradicionales del mundo agrícola, e incluso a nuevos tipos de actividades que también tienen como base la idea de explotar las riquezas naturales del terreno, como pueden ser el agroturismo o el turismo rural, a secas.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 15 de febrero de 1991 (EDJ 1991/1604) declaró que puede existir una relación funcional entre la vivienda y la explotación agrícola, precisando que dicha relación existe *“cuando aquella resulta exigida por las características de ésta de suerte que integre un instrumento para su desarrollo”*. Lo mismo cabe decir del nuevo tipo de uso aludido en el párrafo anterior, el cual lleva años abriéndose paso con fuerza a través de la especial atención que le dedican muchas Leyes autonómicas, tanto bajo la idea de la conservación y reconstrucción de lo ya existente, como de la nueva construcción de edificaciones que, respetando los

⁷ Con todo, creo que debe diferenciarse claramente este fenómeno, de aquél otro, tan intensamente ligado al pasado “boom inmobiliario” español, mediante el cual, y con clara influencia del concepto americano de la ciudad-jardín, se ha propiciado la existencia de modelos de crecimiento con pérdida de los signos identitarios de la ciudad mediterránea, compacta y concéntrica. A diferencia de lo que opina CANTÓ LÓPEZ, M^ª Teresa, en *“La vivienda familiar en el suelo no urbanizable”*, IUJSTEL, 2007, la mayor parte de dicho modelo de crecimiento se produjo en España sobre suelos urbanizables, básicamente, sobre aquellos categorizados como “no sectorizados” o “no delimitados”, propiciados por la legislación liberalizadora de suelo. Entiendo que el fenómeno de la vivienda familiar aislada, autorizada en suelo no urbanizable, plantea otros problemas distintos, aunque también sean importantes. Sólo en casos muy graves este tipo de vivienda puede ser el germen de la formación de una “ciudad dispersa”. Para ello, se requiere previamente incumplir numerosas reglas básicas del urbanismo español, como son las que impiden que tales viviendas formen un núcleo de población, o que se realicen parcelaciones urbanísticas ilegales a gran escala, a los efectos de dotar a tales parcelas, de los servicios e infraestructuras propios del medio urbano.

valores del suelo y del entorno en el que se ubican, deben responder a tipologías tradicionales de la zona.

En todos estos casos resulta esencial aunar los controles exigidos por la legislación y el planeamiento urbanístico, con el ejercicio efectivo de las potestades de inspección y sanción disciplinarias que se reconocen a la Administración municipal y, por subrogación, a la Administración autonómica correspondiente, dado que suele ser frecuente tratar de enmascarar, sobre la base de un proyecto de vivienda instrumental ligada a la explotación agrícola, o turística, por ejemplo, verdaderas viviendas en el campo, constitutivas de otro tipo de edificación totalmente diferente. Almacenes de aperos con uno o varios cuartos de baño, albercas en forma de riñón encastradas en el suelo, explotaciones agrícolas de tres manzanos y dos perales, alojamientos turísticos que no mantienen dicha actividad más allá de los dos primeros años desde la finalización de la construcción o reconstrucción (con ampliación), son prácticas reales y no de mera ficción. En el relato de los hechos contenido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1992 (EDJ 1992/6810) se evidencia la denegación de una solicitud de licencia municipal para una vivienda vinculada a la explotación agrícola, basándose en *“la superficie de la parcela y, sobre todo, en la edad, 82 años, y profesión sus labores, de la solicitante”*.

Pues bien, todas las leyes urbanísticas autonómicas admiten la construcción de la vivienda vinculada al uso racional de los recursos naturales (sean agrícolas, forestales, ganaderos, pecuarios, de turismo rural, etc.), así como las obras de conservación, rehabilitación y reforma de las ya existentes, pudiendo encontrarse numerosos elementos de identidad entre todas ellas. Véanse los siguientes artículos de las correspondientes Leyes urbanísticas o de suelo no urbanizable autonómicas, agrupadas según la mayor similitud entre sus contenidos, o la más fácil posibilidad de analizarlas:

- Andalucía, Galicia y Valencia. En la Ley andaluza, el art. 50, b) y c) alude a la *“necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos”*. En el mismo sentido, véanse las Leyes gallega (artículo 33.2,h), y de suelo rústico valenciana (artículo 22). No obstante, en esta última Comunidad Autónoma, también se permiten estas construcciones en el suelo no urbanizable protegido (aspecto éste que comparten con las leyes de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Murcia). La justificación, contenida en el artículo 17 de la citada Ley de Valencia, estriba en que son instalaciones, construcciones u obras que, además de estar previstas en el planeamiento, deben ser *“necesarias y compatibles con el mejor aprovechamiento, conservación, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo”*.
- Baleares. En la legislación de esta Comunidad Autónoma (artículo 22.2) se admite como uso propio del medio natural los edificios e instalaciones vinculados al *“desarrollo de las actividades agrarias o de conservación y defensa del medio natural”*, asimilándose a las mismas las edificaciones dedicadas al *“agroturismo”*.
- Aragón y Cataluña, en las que se admite la vivienda de las personas que deban permanecer de manera permanente en las explotaciones agrarias, siempre que se garantice el mantenimiento de dicho uso (véanse el artículo 21.1 de la Ley aragonesa y el 47.6 de la catalana, que admite además de éstas, aquellas otras *“destinadas a las actividades de turismo rural o de camping autorizadas por el plan”*

de ordenación urbanística municipal”). No obstante, en este último caso se exige la tramitación de un plan especial urbanístico.

- Murcia y el País Vasco. Se sitúan a continuación de Cataluña, porque comparten con ella un dato relevante. Son las únicas Comunidades Autónomas de España que sólo admiten las viviendas en suelo no urbanizable cuando estén conectadas de algún modo con la actividad agrícola, o la explotación racional de los recursos naturales (en general). En efecto, el art. 77.2 de la Ley murciana admite estas viviendas unifamiliares con carácter excepcional, cuando estén ligada a la actividad productiva de la explotación, exigiéndoles una superficie mínima de, al menos, 20.000 metros cuadrados en el suelo protegido y de 10.000 m² o de 5.000 m², si la finca hubiera surgido en escritura pública de fecha anterior al 17 de junio de 2001, en el suelo calificado como inadecuado. En el País Vasco, el artículo 28.1 a) prohíbe específicamente la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda, admitiendo como única excepción *“la posibilidad de autorización, previa acreditación de su necesidad, del uso de vivienda ligada funcional y permanentemente a una explotación económica hortícola o ganadera para residencia del titular y gestor de la explotación, así como de su unidad familiar”*.

- Canarias. El art. 66.7 admite la vivienda unifamiliar en los terrenos calificados como asentamientos rurales o agrícolas, siempre que queden vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas efectivas. Este requisito se comprueba exigiendo la acreditación de la puesta en explotación agrícola de los correspondientes terrenos o de la acreditación del mantenimiento de la actividad agraria de la finca, antes de la licencia de primera ocupación.

- Cantabria, Castilla-La Mancha y Madrid. Se sitúan juntas porque en la legislación urbanística de todas ellas se admite el uso analizado, tanto en el suelo no urbanizable de especial protección, como en el resto (se deja hecha mención aquí de la legislación murciana y valenciana, en las que también concurre esta posibilidad). Véanse los artículos 109 y 112.3 de la Ley cántabra, el artículo 54.1.1 de la Ley de Castilla-La Mancha y el 29.2.a) de la de la Madrid. En todas ellas se hace mención específica, no obstante, al hecho de que estos actos de transformación del estado del suelo no podrán comportar un riesgo significativo para la integridad de los valores objeto de protección, así como de erosión o pérdida de su calidad, contaminación, etc. En la legislación madrileña se admite también *“La rehabilitación para su conservación, incluso con destino residencial y hostelero, de edificios de valor arquitectónico, aun cuando se encontraran en situación de fuera de ordenación, pudiendo excepcionalmente incluir las obras de ampliación indispensables para el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad”*.

- Castilla y León y Navarra. En la primera de ellas, el artículo 23.2,a) admite las *“Construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas y otras análogas vinculadas a la utilización racional de los recursos naturales”*. Por su parte, el art. 114 de la Ley Navarra dispone que *“quedan permitidas todas las actividades no constructivas, salvo aquéllas actividades que impliquen movimientos de tierras y reglamentariamente se establezca la exigencia de autorización”*. No obstante, *“serán autorizables las actividades constructivas así establecidas reglamentariamente, por estar vinculadas a actividades de carácter agrícola, forestal o ganadero, infraestructuras, equipamientos y dotaciones, que deban desarrollarse en suelo no urbanizable”*.

- Extremadura, La Rioja y Asturias. En la Ley extremeña, el artículo 26.1;1.1,a) admite la vivienda ligada a explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas, siempre que se respete lo dispuesto en la legislación agraria para la unidad mínima de cultivo. Por su parte, el artículo 51.2, a) de la Ley de La Rioja también admite estas viviendas “*relacionadas o vinculadas a la utilización racional de los recursos vivos*”. Por último, el artículo 124.2 de la Ley asturiana admite excepcionalmente obras de ampliación en las viviendas “*integradas en la explotación agraria o ganadera que constituya la ocupación principal de sus habitantes, y en tanto no desaparezca dicha explotación*” y también la posible autorización, “*en los términos establecidos por el planeamiento urbanístico*”, de la construcción de una vivienda nueva, “*a no más de quince metros de las preexistentes, en los conjuntos compuestos por una o más viviendas y una explotación agraria que se definan como quintana tradicional asturiana*”. Estas obras deben ajustarse, además, a la tipología tradicional exigida en relación con los núcleos rurales.

2.- LA VIVIENDA UNIFAMILIAR AISLADA QUE NO FORMA NÚCLEO DE POBLACIÓN.

Este tipo de viviendas son las que realmente evocan los términos “casa de campo”, es decir, las que durante muchos años se admitieron y construyeron en España y las que ahora son objeto de un tratamiento ciertamente restrictivo por parte de la legislación de las Comunidades Autónomas. En algunas de ellas, de hecho, ya no se admiten (como ocurre en Cataluña, Murcia y el País Vasco, salvo casos muy excepcionales), en otros, la superficie exigida y vinculada a la misma es tan amplia que las hace realmente inasequibles para gran parte de la población (Castilla-La Mancha y Extremadura, por ejemplo), en otras Comunidades Autónomas, el requisito de la imposibilidad de formación de núcleo de población, ligado al hecho de la preexistencia de numerosas viviendas en su territorio, provocan la casi imposibilidad de obtener una autorización, por no exponer algunos otros regímenes, algo más “singulares”, como los que reflejan la legislación andaluza y de Baleares, y a los que más tarde me referiré.

En estos casos, la regla general reproduce el procedimiento de autorización que estableciese en su día la Ley del Suelo de 1976, el cual resumió de manera clara el Tribunal Supremo, entre otras, en la sentencia de 27 de noviembre de 1991 –EDJ 1991/11274–, que dice así:

“Para resolver las restantes cuestiones litigiosas debe partirse de la doctrina jurisprudencial sentada, entre otras, en las Sentencias de esta Sala de 8 de julio de 1989, 19 de febrero y 6 de marzo de 1991, en las que se pone de relieve que a tenor de lo dispuesto en los arts. 85 y 86 de la Ley del Suelo, 44 y 45 del Reglamento de Gestión Urbanística, en relación con los arts. 178 y 179 de la aludida Ley del Suelo, y 1 y 4 del Reglamento de Disciplina Urbanística, la construcción sobre el suelo no urbanizable de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar, en lugares en que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, está sujeta a la obtención de dos actos autorizados, a saber: De una parte, la autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo o, en su caso, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo u Organismo de la Comunidad Autónoma de que se trate, al que se hubiere trasferido la competencia, a otorgar por el procedimiento regulado en los arts. 43.3 de la repetida Ley del Suelo y 44 del Reglamento de Gestión Urbanística; y de otra, la licencia de obras del Ayuntamiento correspondiente, a conceder mediante el procedimiento ordenado en el art. 9.11 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Para otorgar la primera de dichas autorizaciones han de valorarse, según determinan

los citados preceptos del Reglamento de Gestión Urbanística, las circunstancias en base a las cuales puede considerarse que no existe posibilidad de formación de un núcleo de población; mientras que con la segunda de las autorizaciones mencionadas, esto es, con la licencia de obras, el Ayuntamiento se pronuncia acerca de las otras obras, el Ayuntamiento se pronuncia acerca de las otras determinaciones urbanísticas que hagan o no viable la edificación de que se trate. Por tanto, la necesidad de ambas autorizaciones concurrentes se produce de tal suerte que la primera es previa a la segunda y está destinada, a diferencia de ésta, al concreto aspecto de la posibilidad de formación de un núcleo urbano, controlando uno y otro actos extremos distintos de la normativa urbanística, de tal manera que la decisión del órgano autonómico o estatal vincula al Ayuntamiento que debe posteriormente otorgar la licencia de obras propiamente dicha, pero solamente en tanto en cuanto no se conceda la previa autorización para edificar en el suelo no urbanizable; mientras que, por el contrario, el otorgamiento de esta autorización previa no vincula al Ayuntamiento competente respecto de la concesión de la licencia de obras, según se cumplan o no los restantes requisitos o condiciones de la normativa urbanística, de acuerdo con el proyecto que se haya presentado o ulteriormente se aporte, puesto que el art. 44 del Reglamento de Gestión Urbanística no exige que, con la petición de autorización previa, se presente el proyecto técnico que sería preciso para el otorgamiento de la licencia de obras, sino solamente un plano de situación y otros datos de superficie de la parcela y características esenciales de la edificación que sean necesarios para la fiscalización de aquel requisito de imposibilidad de formación de un núcleo urbano, que es el objeto básico de control por la Administración supra municipal. Vienen a corroborar la doctrina precedentemente expuesta las sentencias de este Alto Tribunal que cita la representación de la Comunidad Autónoma apelante en su escrito de alegaciones (Sentencias de 3 de mayo y 24 de junio de 1985, y 10 de septiembre de 1987, entre otras), referentes a las competentes respectivas de la Comisión Provincia] de Urbanismo y del correspondiente Ayuntamiento, en los dos ámbitos materiales a que se ha hecho anterior referencia, a tenor de lo preceptuado en los citados arts. 44.3 del Reglamento de Gestión, en relación con el 85.1.2 y 86 de la Ley del Suelo”.

La diferencia más importante en relación con el mismo se contiene en aquellas Leyes autonómicas en las que se admite en estas viviendas un uso digamos “atípico” o atributivo de alguna clase de aprovechamiento, como puedan ser las viviendas de turismo rural. En estos casos, al lado del sistema tradicional al que se ha hecho referencia, han aparecido otros tipos de control autonómico, como los informes preceptivos y vinculantes, los Planes Especiales o la calificación urbanística. No es posible detenerse en tales aspectos, salvo las menciones aisladas que se introducen al analizar alguna norma autonómica en concreto, y que podrán servir de referencia al respecto.

Las leyes urbanísticas autonómicas que admiten la construcción de vivienda unifamiliar aislada en lugares en los que no es posible la formación de un núcleo de población son las que se incluyen a continuación (nuevamente se agrupan en función de las similitudes que presentan sus correspondientes regulaciones, o la mejor posibilidad que ofrecen para su análisis):

- Andalucía y Baleares. Con una regulación poco clara y de difícil interpretación, en ambas Comunidades Autónomas parece establecerse un régimen extraordinario que requiere la tramitación de estas viviendas, bien como “*Proyecto de Actuación*” de conformidad con lo dispuesto para las “*Actuaciones de Interés Público*” en el caso de Andalucía, bien previa declaración de su “*interés general*” en el caso de Baleares. La

conurrencia de requisitos como la *“utilidad pública e interés social”*, la *“necesidad de implantación en suelos”* con el régimen jurídico de no urbanizable, o el *“interés general”* en este tipo de viviendas difícilmente parecen casar con este uso. En la Ley andaluza, el artículo 52 establece que el Plan General o el Plan Especial de desarrollo podrán prever y autorizar *“segregaciones, edificaciones, construcciones, obras e instalaciones”* en el suelo no urbanizable no adscrito a alguna de las categorías de especial protección, que sean consecuencia de *“La necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada”*. ¿Realmente existe una *“necesidad justificada”* de este tipo de viviendas, al margen de aquellas que guardan una relación efectiva con las explotaciones agrarias de carácter rústico? Si la respuesta resultase negativa, como razonablemente parece, la imposibilidad habitual de que concurren los requisitos exigidos haría de estas viviendas un elemento claramente excepcional en el territorio andaluz. Lo mismo cabe decir en relación con la necesaria declaración del *“interés general”* que requiere el artículo 3.2 de la Ley balear, en la que se exige, además, que estas construcciones tengan carácter aislado, se sitúen en suelo rústico común, cuya superficie debe ser superior o igual a 14.000 m² (artículo 25.2). Curiosamente, estas restricciones no se llevan a la necesaria protección del suelo rústico de especial protección, incluso a los espacios naturales protegidos, en los que (con más limitaciones), también es posible autorizar este tipo de viviendas en la citada Comunidad Autónoma.

- Aragón, Castilla-La Mancha y otras. En ambos casos se alude al núcleo de población, el cual se identifica previamente y se regula de manera pormenorizada. En la Comunidad aragonesa los edificios unifamiliares aislados se permiten sólo en los casos en los que el municipio posea un Plan General y no exista peligro de formación de un núcleo de población. Dicho núcleo es definido por la propia Ley como *“la agrupación de edificaciones residenciales susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes”* (artículo 246.2). Al margen de lo que pueda establecer el propio planeamiento, la Ley prohíbe que los edificios superen los 300 m² construidos y exige una parcela mínima de 10.000 m², que debe quedar vinculada a la edificación, con mantenimiento del uso agrario o en su defecto, plantación de arbolado. En Castilla-La Mancha la vivienda unifamiliar aislada sólo se admite en las áreas territoriales en las que no exista peligro de formación de un núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico (artículo 54.1,2º,f). La Ley entiende que existe riesgo a tales efectos cuando surge una estructura de la propiedad del suelo consistente en más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que puedan dar lugar a la demanda de servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para las explotaciones agrícolas o de carácter específicamente urbano. Con un régimen similar, la Ley de La Rioja admite este tipo de viviendas sólo en el suelo no urbanizable genérico (artículo 52), exigiendo que no exista riesgo de formación de núcleo de población, que la construcción no se encuentre a una distancia inferior a 150 metros de otra edificación, cualquiera que sea su uso y, por último, que la parcela sobre la que se vaya a construir no sea inferior a cinco mil metros cuadrados en suelos de regadío o a veinte mil metros cuadrados en suelos de secano. Las denomina *“construcciones residenciales aisladas destinadas a vivienda unifamiliar autónoma”*. En la Comunidad asturiana también se alude al núcleo de población, pero en el artículo 124 se contiene la verdadera particularidad de esta Comunidad Autónoma en relación con este uso. Se trata de que no se admitirán fuera de los núcleos rurales salvo en aquellas zonas del suelo no urbanizable de interés en las que el planeamiento urbanístico así lo disponga para permitir el mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano. Por último, en Extremadura, con un régimen muy parecido al establecido en la Ley de Castilla-La Mancha, el artículo 23, g) sólo permite 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. Se exige que estén previstas por el planeamiento en zonas homogéneas previamente delimitadas, que no se alcance una densidad superior a una vivienda por cada dos hectáreas, que la unidad vinculada a la vivienda no sea, en ningún caso, inferior a hectárea y media, ni que la vivienda ocupe una superficie superior al 2% de aquélla. Además el resto de la superficie deberá mantenerse en explotación agraria efectiva o con plantación de arbolado (art. 26.1.1.a).

- Cantabria y Castilla y León. Este tipo de viviendas, en Cantabria, sólo se admite en el suelo rústico de protección ordinaria y se exige previamente que lo permita el planeamiento territorial, que vincula en relación con las alturas, la ocupación, la superficie y otras exigencias análogas al planeamiento urbanístico (artículo 113.2). Por su parte, en Castilla y León sólo se admite en el suelo rústico de entorno urbano (art. 27).

- Canarias, Cataluña, Galicia, Murcia y el País Vasco. Puede decirse que la vivienda unifamiliar aislada que no forme núcleo de población, como tal, no existe en estas Comunidades Autónomas. En Canarias sólo se admiten dentro de los suelos calificados como *“asentamientos rurales o agrícolas”* (a los que se hacen referencia otros apartados de este trabajo). De hecho, la única excepción a esta regla es la posibilidad de que reglamentariamente se admitan para posibilitar *“la adecuada vigilancia en los Espacios Naturales Protegidos o de instalaciones legitimadas mediante Proyectos de Actuación Territorial”*. (art. 66.7,a). Por su parte, en Cataluña sólo se admite (art. 47.3) reconstruir y rehabilitar las masías y las casas rurales que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, medioambientales, paisajísticas o sociales. Además estas masías y casas rurales deben haber sido incluidas por el planeamiento urbanístico en un catálogo específico (art. 50.2), con vistas a destinarlas a vivienda familiar, a un establecimiento hotelero con exclusión de la modalidad de hotel apartamento, a un establecimiento de turismo rural o a actividades de educación en el tiempo libre. Algo similar ocurre con Galicia, en cuyo art. 40 de su Ley urbanística, se admite, en cualquier categoría de suelo rústico, y previa autorización autonómica, la mera reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones tradicionales o de singular valor arquitectónico, para destinarlas a vivienda y usos residenciales, o a actividades turísticas y artesanales, o a equipamientos de interés público. En todos los casos se exige que las obras de reconstrucción o rehabilitación respeten, además, el volumen edificable preexistente y la composición volumétrica original.

- Madrid. En el suelo no urbanizable de especial protección se admite la rehabilitación de edificaciones con el objeto de dedicarlas a establecimientos de turismo rural, y también la rehabilitación para su destino residencial, de edificios de valor arquitectónico, aún cuando se encontraran en situación de fuera de ordenación (art. 29). Con carácter más general, el art. 26 admite las viviendas de carácter residencial, siempre que se disponga *“aislada en el interior de la unidad, que por su localización no pueda presumirse finalidad urbanizadora por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico, y que la finca cuente, cualquiera que sea su naturaleza, con la superficie mínima que se establece en la legislación forestal y agraria para los terrenos considerados monte”*.

- **Navarra:** El régimen establecido en la Ley Foral de Navarra es particular, por cuanto exige a estas viviendas unifamiliares aisladas, de posible autorización en los suelos no urbanizables de preservación (art. 116), que se destinen “a residencia habitual y permanente de su titular”, es decir, se rompe con la característica consustancial de estas viviendas como segundas residencias-tipo. Por el contrario, esta Comunidad Autónoma es mucho menos estricta en cuanto a superficies, ya que la parcela mínima “no será inferior a 1.500 metros cuadrados”, cantidad ésta ridícula si la comparamos con la Ha. y media que exige, por ejemplo, Extremadura.

- **Valencia.** El amplio y complejo artículo 21 de la Ley de suelo no urbanizable de esta Comunidad Autónoma, dedicado a la “Vivienda aislada y familiar” establece el siguiente régimen:

. Los planes urbanísticos o territoriales ordenarán el uso de vivienda aislada y familiar atendiendo a la aptitud del territorio para albergarlo y a su compatibilidad con los valores que le sean propios, ponderando, en especial, su vulnerabilidad e impacto sobre el medio físico. Sólo en las zonas previamente delimitadas se podrán autorizar, impidiéndose de manera expresa su ubicación en los cursos naturales de escorrentías. La construcción no formará núcleo de población, conforme lo establecido en el plan general que corresponda.

. La parcela mínima exigible no podrá ser en ningún caso inferior a una hectárea por vivienda y la superficie ocupada por la edificación no excederá del dos por ciento, manteniéndose el resto con sus características naturales. Además, deberán respetarse las masas de arbolado existente y la topografía del terreno.

. Se exigirá previsión suficiente del abastecimiento de agua potable y completa evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales, corriendo el coste que pudiera implicar la extensión de las redes de estos u otros servicios, a cargo del propietario de la vivienda.

3.- LAS VIVIENDAS EN SUELO NO URBANIZABLE DE NÚCLEOS RURALES.

Un número importante de Comunidades Autónomas regula el fenómeno de los asentamientos rurales de población sobre suelos no urbanizables. Estos núcleos rurales, propios de las Comunidades del norte de España, se han extendido a otras autonomías en las que tales asentamientos responden, más que a una tradición histórica de asentamientos de población, a la necesidad de regularizar situaciones enquistadas de indisciplina urbanística, o a crecimientos desordenados y diseminados al margen de cualquier ordenación, que terminan convirtiéndose en asentamientos humanos de cierta entidad peticionarios de servicios propiamente urbanos.

Estos supuestos se enmarcan difícilmente en el suelo urbano o urbanizable capaz de acoger desarrollos urbanísticos en su sentido estricto, lo que provoca que la legislación de tales Comunidades Autónomas introduzca figuras específicas en las que, manteniendo la clasificación de los suelos como no urbanizables, se admiten usos propios de los asentamientos urbanos (parcelación, urbanización, dotación de servicios mínimos y edificación). Dos ejemplos evidentes de lo que se acaba de exponer nos ofrecen las Comunidades Autónomas de Andalucía y Asturias. Mientras que en la primera se crean por primera vez los denominados Hábitat Rural Diseminados con la ley urbanística del año 2001, en Asturias, la Ley de 20 de diciembre de 1990, de Edificación y Usos en el Medio Rural, ya regulaba lo que constituía una evidente realidad histórica y tradicional del suelo de núcleo rural, entendido como un suelo de ocupación residencial propio de su territorio.

La Ley andaluza justifica la creación de esta clase específica de suelo en la Exposición de Motivos señalando que *“Carácter novedoso tiene la categoría de suelo no urbanizable del Habitat Rural Diseminado, que se define como el que da soporte físico a asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural y que responden a ciertos procesos históricos, como han podido ser iniciativas de colonización agraria, que precisan de determinadas dotaciones urbanísticas, pero que por su funcionalidad y carácter disperso no se consideran adecuados para su integración en el proceso urbano propiamente dicho”*. La Ley asturiana, sin embargo, alude a *“agrupaciones poblacionales”* tradicionales en el territorio asturiano, y en su artículo 138 hace referencia al *“Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias”*, en el que, además de identificarlos *“se procederá en todos los casos a fijar la superficie mínima edificable en los núcleos rurales, clasificándolos en función de su densidad”*.

Existen más Comunidades Autónomas en las que se regula esta realidad, por lo motivos que en cada una de ellas se han entendido convenientes, si bien en algunas estos fenómenos de ocupación residencial específica no siempre se sitúan en la clase de suelo no urbanizable. Quizás el supuesto más llamativo es el de la Ley gallega, que regulando situaciones muy similares a las de la Comunidad asturiana, ha optado por incluir tales núcleos rurales en una clase específica de suelo a la que se aplica un régimen jurídico asimilable prácticamente al del suelo urbano. Lo mismo ocurre con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Tales regímenes no formarán parte, por tanto, de este artículo, como tampoco lo hará el establecido por la legislación del País Vasco, en la que la consideración de estos suelos como no urbanizables no obsta para que gran parte del régimen jurídico aplicable a los usos admisibles en dichos suelos se equipare al propio de los suelos urbanos (así lo exige el artículo 1.3 de la Ley 5/1998, que establece las mismas reglas que se requieren en el suelo urbano para las parcelaciones, y para la obtención del suministro de servicios urbanísticos).

El análisis de la legislación autonómica que introduce este tipo de asentamientos en los suelos no urbanizables, ofrece la posibilidad de agruparla en función de determinados elementos similares.

1º.- Comunidades Autónomas en las que el fenómeno de los asentamientos de población en el medio rural forma parte de una tradición histórica.

- Asturias. Los instrumentos de planeamiento delimitan los núcleos rurales sobre suelos no urbanizables, constituyendo éstos una categoría específica de suelo que puede ser objeto de ocupación residencial (artículo 122.1,e). Será también el planeamiento el que, de conformidad con el artículo 138, determine las *“Condiciones de la edificación”*, la superficie mínima para poder edificar, y la superficie máxima de las edificaciones, pese a que será el Catálogo de Núcleos Rurales el que fije la superficie mínima edificable en los núcleos rurales, clasificándolos en función de su densidad, de manera que el planeamiento sólo pueda establecer una superficie mínima superior. Se permite, incluso, la edificación de viviendas agrupadas, pero éstas no son objeto de estudio. Como norma de aplicación directa, por último, se exige que *“Todas las construcciones, y en especial las destinadas a vivienda, deberán ajustarse a la tipología tradicional, descartando el uso de materiales y formas características del medio urbano. Para llevar a cabo dicha exigencia, los Ayuntamientos o el Principado de Asturias deberán aprobar normas urbanísticas que concreten las características, en cuanto a estética y materiales, de la tipología tradicional”*.

- Castilla y León. El artículo 16.1,c) define los suelos rústicos con asentamiento tradicional como aquellos terrenos que el planeamiento estima necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio. De conformidad con el artículo 28 es el propio planeamiento el encargado de establecer el régimen de protección adecuado. Entre los usos permitidos sólo estarán los que sean característicos y tradicionales del propio asentamiento, pudiendo autorizarse los que guarden relación directa con las necesidades de la población residente. En cualquier caso, el planeamiento exigirá la adaptación de las construcciones e instalaciones a las características particulares del asentamiento.

- Valencia. El artículo 23 los define como *“Asentamientos rurales-históricos”*, entendiéndolos por ellos *“los núcleos de población tradicionales, legalmente constituidos y consolidados en el suelo no urbanizable, que por sus especiales características exigen un tratamiento de su desarrollo distinto del propio de los suelos urbanos o urbanizables”*. Los planes urbanísticos o territoriales son los encargados de identificarlos y delimitarlos (en atención a los ya existentes) *“estableciendo su ordenación de manera coherente con la estrategia general de ordenación del territorio, evitando la formación de núcleos típicamente urbanos, salvaguardando los cauces naturales, las redes de caminos rurales, la estructura parcelaria histórica y los usos rústicos tradicionales propios del asentamiento rural identificado”*.

Las posibilidades edificatorias reconocidas en los mismos son las siguientes:

. Se admite la ampliación del asentamiento rural, permitiendo obras de reforma, ampliación de la edificación en un 20 por ciento, consolidación y, en su caso, reedificación, siempre que se mantenga la parcelación tradicional propia del asentamiento originario, y se respete el arbolado existente.

. Los tipos edificatorios se integrarán en el ambiente tradicional del asentamiento rural delimitado.

. La tipología de las infraestructuras y servicios asociados al asentamiento rural serán compatibles con su carácter rústico, estando terminantemente prohibido realizar obras que propicien un desarrollo urbano o urbanizable convencional. La adecuada disposición de los accesos y caminos rurales, la implantación de las dotaciones necesarias y, en particular, el efectivo saneamiento, agua potable, luz y recogida regular de residuos de toda índole que precise la zona delimitada, han de ser objetivo principal para el planeamiento en este suelo a fin de garantizar la viabilidad en el tiempo del asentamiento con sus especiales características.

. Los usos y aprovechamientos deben ser definidos pormenorizadamente, en función de las características del asentamiento rural. El planeamiento ordenará, además del uso de vivienda, aquellos usos rústicos tradicionales compatibles con la conservación, protección y mejora del asentamiento rural delimitado y señalará aquellos otros usos incompatibles con él.

2º.- Comunidades Autónomas en las que se crea “ex novo” esta clase de asentamientos para regularizar situaciones preexistentes, o como consecuencia de su difícil inclusión en alguna de las clases de suelo objeto de transformación urbanística.

- Andalucía. Como ya se ha anticipado, la Ley andaluza crea los Habitats Rural Diseminados, exigiendo el artículo 137 al Plan General de Ordenación, que concrete *“los requisitos necesarios para que una agrupación poblacional pueda ser clasificada como núcleo rural”*. No obstante, se acude a un criterio reglado de asignación de tales suelos a esta categoría, dado que la Ley determina que *“Tal condición se adquiere mediante la mera concurrencia de dichos requisitos, siendo esta simple circunstancia”*.

la que determina la asignación al suelo afectado de las posibilidades edificatorias que el planeamiento reconozca a los núcleos rurales". Estos suelos constituyen, a tenor de lo dispuesto por el artículo 46.1.g), *"el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados a la actividad agropecuaria, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar"*. En ellos se permite *"la realización de las obras, construcciones, edificaciones o instalaciones y el desarrollo de usos y actividades que se legitimen expresamente por los Planes de Ordenación del Territorio, por el propio Plan General de Ordenación Urbanística o por Planes Especiales, así como, en su caso, por los instrumentos previstos en la legislación ambiental"* (artículo 50.b).

Por último, cabe destacar el principio general sentado por la Ley en cuanto a los mismos, relativo a la necesaria preservación de la naturaleza de esta clase de suelo y, sobre todo, *"la no inducción a la formación de nuevos asentamientos"*.

- Baleares. En esta Comunidad Autónoma se observa, al igual que en Andalucía, un intento de regularizar determinadas actuaciones, más que una decisión tendente a preservar formas tradicionales de asentamientos de población. La Ley 6/1997, en su artículo 5.2. alude a una cierta naturaleza residual de estos núcleos rurales, cuando afirma que *"Según la intensidad y alcance de la protección otorgada, el suelo rústico se diferenciará en las calificaciones básicas de rústico protegido y rústico común. Los asentamientos en esta clase de suelo cuyas características desaconsejen la inclusión en otra clase se calificarán como núcleo rural"*, aspecto éste que se confirma en el posterior artículo 8.1, que dispone que *"Los asentamientos en suelo rústico cuyas especiales características desaconsejen la inclusión en una clase de suelo susceptible de desarrollo urbanístico podrán ordenarse mediante la calificación como núcleo rural dentro del suelo rústico"*.

Evidentemente una de las características fundamentales de estos suelos es la admisibilidad de usos edificatorios y constructivos, a los que deberán acompañar las infraestructuras y el resto de equipamientos urbanísticos que sean necesarios para darles servicio. Las construcciones, instalaciones y edificaciones se regirán por unas características tipológicas, estéticas y constructivas cuya determinación tendrá en cuenta las propias del medio rural en el que se ubiquen. El planeamiento, al cual se exige no sólo la delimitación de estos suelos, sino también el establecimiento de todos los parámetros urbanísticos precisos determinará también las condiciones de *"parcela mínima, tipología, estética y características constructivas"* que atenderán siempre a *"criterios de conservación de la trama y de la tipología propias de este tipo de asentamientos"*.

Por último, el artículo 8 recuerda que *"La calificación de núcleo rural dentro del suelo rústico nunca podrá utilizarse para plantear nuevos asentamientos sin vincular a cada nueva vivienda la superficie de parcela mínima que, para la citada actividad, establece esta Ley"*.

- Canarias. En esta Comunidad Autónoma puede observarse un sistema muy similar al que acaba de analizarse en relación con la Comunidad Autónoma balear. La configuración de esta especial categoría de suelo rústico responde a un criterio casi residual. En efecto, el artículo 55 dispone que el *"Suelo rústico de asentamiento rural"* viene referido *"a entidades de población existentes con mayor o menor grado de concentración, generalmente sin vinculación actual con actividades primarias, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como suelo urbano, de acuerdo con los criterios que establezcan las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico"*. Como ya es habitual, se permiten usos edificatorios ligados a la vivienda, pero también otro tipo de usos propios del suelo urbano. En el primero de los casos la autorización se otorga a los propios Ayuntamientos, pero los usos que no consistan en

viviendas familiares se remiten a la autorización del órgano autonómico correspondiente.

5.- CONCLUSIONES.

Quizás tras la lectura de este artículo, el lector pudiera pensar que se ha elegido un título algo alarmante para el mismo, cuando alude a la posible extinción de la autorización de nuevas viviendas en el campo, de conformidad con la legislación urbanística vigente en España. En efecto, su contenido ofrece un panorama en el que aún resulta posible este uso en casi la mayor parte del territorio nacional, si bien con unas características muy diferenciadas en función de las decisiones adoptadas por cada una de las Comunidades Autónomas al respecto.

En cualquier caso, lo que sí está en peligro de extinción, o absolutamente extinguido ya, es el concepto de vivienda en el campo que tradicionalmente se ha tenido en nuestro país. La permisividad en su autorización ha dado paso a un complejo sistema de autorizaciones que requieren, desde la previsión legal del uso, a la configuración de las determinaciones aplicables por el planeamiento, tanto territorial como urbanístico, pasando por la autorización del órgano autonómico competente (las más de las veces), además de la subsiguiente licencia municipal. También, con carácter general, podemos olvidarnos ya de parcelas mínimas entendidas en la más directa afección del término “mínimas”, puesto que hoy la mayor parte de las superficies exigidas con directa vinculación, real y registral, a la vivienda que se autorice, son muy amplias y en muchos casos, el motivo fundamental para hacer de estas viviendas un artículo de lujo al alcance de muy pocos. También el propio uso en sí, es decir, el del disfrute familiar o unifamiliar, está fuertemente condicionado en muchas partes de nuestro territorio.

Con todo, no son éstas unas conclusiones negativas, sino más bien al contrario, denotan una realidad muy alejada del pasado, en la que prima ya la protección del territorio y su ordenación adecuada, mediante el control estricto de actuaciones que generan un gran impacto sobre el mismo y no pocos quebraderos de cabeza a los responsables municipales y autonómicos.

Sin duda, es posible disfrutar del campo de otra manera.