

# LOS NÚCLEOS RURALES EN LA LEY DEL SUELO DE GALICIA

José Luis Meilán Gil

*Sumario: I. Introducción. II. Peculiaridad de la legislación del suelo de Galicia. III. El suelo de núcleo rural en la LSG. 1. Definición. 2. Régimen jurídico. IV. Reflexión final*

## I. INTRODUCCIÓN

No es necesario ponderar la importancia de la tierra y del asentamiento de los hombres en ella. Saint Exupery, cuyo centenario conmemoramos dejó escrito en el comienzo de su relato, autobiográfico en gran medida, “Terre dos hommes” que había aprendido de la tierra mucho más que de los libros. La relación del hombre con la tierra no es uniforme. Esa relación debe ser reflejada en el Derecho y no debe ser desconocida, aunque no sea exactamente traducida en la norma.

Las leyes del suelo españolas tradicionalmente han sido concebidas desde visiones conceptuales uniformes, al poner el acento en la clase de suelos, como conceptos jurídicos que responden a ese carácter de uniformidad.

De otra parte la propia significación del urbanismo denuncia su vinculación a la ciudad. El fenómeno de los ensanches de nuestro siglo XIX es muy ilustrativo: se derriban las murallas que impiden la expansión de la ciudad y se incorpora al ámbito urbano lo que estaba fuera de ellas –lo ameno, fuera de las “moenia”– que se identifica tradicional y no sólo bucólicamente con el campo.

No sólo por lo que se refiere a las leyes de ensanches, sino al objetivo fundamental y prioritario de urbanización. Esa ha sido la preocupación prioritaria: la urbanización entendida como transformación del campo en ciudad, de lo rural en urbano. Así se explica la clasificación del suelo desde 1956 hasta –formalmente– 1998: urbano, urbanizable (programado o sin programar) y no urbanizable. Este último de confesado carácter residual y definido negativamente: lo no apto, por diferentes motivos, para ser urbano.

Una aproximación metajurídica podría conducir, sin embargo, a plantearse las cosas de diferente manera: asegurar unos estándares de calidad de vida, cualquiera que sea el lugar físico en que viven las personas que tienen, por serlo, el mismo derecho a hacer efectiva y real su dignidad como tales. Dicho de otra manera, se trata de evitar, como he escrito en varias ocasiones y desde hace muchos años que ciudad-campo no sean expresión de dos modos de vida de diferente calidad en perjuicio del segundo.

Esto, que no es exclusivo de Galicia, constituye, sin embargo, una característica muy definidora de ella. El Derecho lo trasluce frecuentemente y habría que ser consecuente en todos los aspectos de la regulación jurídica. No es sólo la identificación entre

Galicia y tierra en las expresiones populares o en la creación literaria; es precepto clave en el Estatuto de Autonomía de Galicia. Su artículo 2,1 dice lapidariamente y con un alcance general, no limitado a un sector del ordenamiento jurídico, que “la organización territorial tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento”.

Es evidente que estas expresiones no se refieren a las formas típicamente urbanas que, en su estructura, coinciden con la de cualquier otra parte de España.

No se trata, en el fondo, de resolver unos problemas de carácter técnico, sino de responder a una aspiración de justicia, como aludí anteriormente. Tampoco, obviamente, de una aproximación más o menos literaria barroca –“menosprecio de corte y alabanza de aldea”– o romántica, para conservar de algún modo la parroquia rural como una reliquia. En más de una ocasión me he referido a la respuesta que se ha dado desde el ordenamiento inglés (el “two-tier” system) o desde el alemán (los “landkreise”) a la dicotomía campo-ciudad, como respuestas progresistas a aquella aspiración de justicia.

## **II. PECULIARIDAD DE LA LEGISLACIÓN DEL SUELO DE GALICIA.**

El conocimiento de la realidad de los asentamientos urbanos en Galicia ha llevado a soluciones jurídicas diferentes a las contenidas en leyes estatales. El “núcleo de población”, concepto técnicamente neutro, opera de diferente manera en unas y otras partes del territorio. Y así se ha reconocido – o ha terminado por reconocerse – en el ordenamiento jurídico.

Sucede en el Derecho urbanístico o ha sucedido también en la legislación para instalación de farmacias por el procedimiento extraordinario de existencia de núcleo de población de dos mil habitantes. Ha sido la jurisprudencia la que ha reconocido tal existencia aunque el núcleo no estuviese configurado físicamente como conjunto más o menos cerrado. Ha terminado por formar el círculo relacional, compatible con una cierta disposición para hacer efectivo el principio “pro apertura” a favor de la mejor asistencia.

Eso mismo ocurre en otras parcelas del ordenamiento: por ejemplo traducción de kilómetros por tiempo en el transporte escolar. Y es lo que sucede en el tema de hoy. Un tema característico del Derecho urbanístico de Galicia.

Así lo reconoce la propia Exposición de Motivos de la vigente Ley 1/1997, de 24 de marzo del Suelo de Galicia (arts. 75 y 76) al declarar como uno de sus objetivos

“... la necesidad de definir una categoría específica de suelo para el que se integra en el ámbito de la delimitación de los núcleos rurales, básicamente equivalente al que en la Ley 11/1985, de Adaptación de la del Suelo de Galicia, se configuraba como suelo no urbanizable de núcleo rural tradicional, pero con un sentido más amplio y con una denominación más coherente: **suelo de núcleo rural**, que tiene una *significación propia* y determina un *régimen jurídico también característico*, claramente diferenciable del que debe establecerse para las otras clases de suelo”.

Porque el legislador gallego de 1997 reconoce expresamente que ha tenido en cuenta en su regulación la orientación que en su momento siguió la Ley de 1985 (LASGA) para regular el suelo rústico y el sistema de núcleos de población, resulta necesario efectuar una breve referencia al marco sociocultural sobre el que operó primero dicha Ley y doce años después la Ley del Suelo de Galicia y que obviamente ha condicionado el origen, la naturaleza y el entramado jurídico que sustenta ambas normas.

De entrada, no parece que hubiera estado acertado el legislador del 85 al decir que “nuestra realidad urbanística sea atípica”. Resulta inapropiado definir las peculiaridades derivadas del asentamiento de población como algo atípico. Se trata de una manifestación del desenfoque metodológico que se manifiesta en la idea de adaptación que da título a la ley.

El Derecho Urbanístico de Galicia tiene su causa o presupuesto en dos notas determinantes de la realidad social gallega, sin cuyo concurso, toda norma que pretenda regular el régimen jurídico de la propiedad del suelo, está irremediabilmente condenada al fracaso al menos, en esta Comunidad Autónoma. Y no es una advertencia inútil, porque las sucesivas leyes sobre el suelo constituyen un muestrario de objetivos no alcanzados por sus preceptos y por sus estimulantes exposiciones de motivos.

En primer lugar es un dato la dispersión de la población gallega, que significa que sus núcleos de población son de alrededor del 50 por 100 de toda España, con un alto porcentaje de población rural. También lo es que si existen un equilibrio de ciudades medias positivo, existen desequilibrios en las intermedias, con fracturas importantes entre la Galicia costera y la Galicia interior, asentándose en aquella casi el 70 por 100 de la población total de Galicia.

Conforme a los últimos datos demográficos, la población gallega de derecho (2.724.544 personas) se asienta en un territorio de 29.434 kilómetros cuadrados. La densidad media de casi 92,6 habitantes por kilómetro cuadrado supera la española de 77 habitantes por kilómetro cuadrado.

Y en segundo lugar, a esta nota de la peculiar distribución de la población en Galicia hay que añadir, conforme a una reconocida doctrina constitucional (SS. TC 37/1987, de 26 de marzo, 170/1989, de 19 de octubre y 61/1997, de 20 de marzo) que no existe una regulación unitaria del derecho de propiedad. Se ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos.

Como declara el TC: “diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae” (STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la propiedad agraria). Y también que “los fines de interés general ... pueden justificar el empleo de distintos instrumentos jurídicos en atención a la propia localización de los bienes o en razón de las cambiantes condiciones económicas, sociales e incluso de orden cultural en **cada parte del territorio**” (STC 37/87).

Este es el contexto que ha de tener en cuenta cualquier Ley gallega que pretenda llevar a cabo una regulación legal de la materia urbanística como bloque normativo completo. Éste ha sido el propósito de la vigente Ley 1/1997 (frente a los 55 artículos de la LASGA) reconociendo que “se incardina en el marco básico de la legislación estatal ... para asumir cuanto de aceptable y adecuado de la realidad gallega tiene la regulación del Estado”, sin perjuicio, obviamente, de ofrecer las soluciones que su singularidad requiera o aconseja la posición autonómica.

A veces no resulta lo más adecuado utilizar la técnica de la fotografía para reproducir textos legales. Trasladar la letra de una ley estatal a un territorio autonómico que, como el gallego cuenta —como se ha visto— con una estructura altamente singular resulta, cuando menos, arriesgado. La clave consiste en enraizar las instituciones con el tejido social que, trasladado al territorio gallego supone tener siempre presente, sin olvidar la “malla urbana”, los problemas que presentan los núcleos rurales en todo el entramado urbanístico.

Sucede que esa legislación estatal que el legislador gallego del 97 tuvo en cuenta es la Ley 8/1990, de 25 de julio y, sobre todo, el Real Decreto legislativo 1/1992, de

26 de junio que, como se sabe, supusieron un profundo –y discutido– cambio respecto de la legislación del suelo estatal constituida por el Texto Refundido de 1976 y los reglamentos de desarrollo y que quedó seriamente dañado por la STC 61/1997 de 20 de marzo, que declaró inconstitucionales un buen número de preceptos calificados de carácter básico o de aplicación plena y un número todavía mayor de otros que habían sido calificados expresamente por el ejecutivo de 1992 de eficacia supletoria a las legislaciones autonómicas.

La diferencia de las fechas de la sentencia (20 de marzo de 1997) y de la LSG (24 de marzo de 1997) no pueden ser más expresivas, sobre todo si se tiene en cuenta que la legislación estatal procedía de un Gobierno ideológicamente distinto al de la Xunta de Galicia. La paradoja se acentúa con el contrapunto que vino a suponer la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV), –parcialmente modificada por el Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y en los transportes–, propiciada por un Gobierno, esta vez del mismo partido, de signo claramente opuesto al mayoritariamente derogado Real Decreto Legislativo 1/1992.

Cualquiera que sea el juicio sobre el concreto contenido de la vapuleada STC 61/97, en mi opinión, ha tenido el valor de subrayar la competencia de las comunidades autónomas sobre el urbanismo y consecuentemente la responsabilidad de éstas. Como es bien sabido, nada impidió a muchas de ellas aceptar expresamente como propia la Ley estatal, en uso de su competencia autonómica.

No es ahora momento de profundizar sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Reconocida comúnmente –y expresamente por la STC 61/97– la confluencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en la regulación de la propiedad urbanística, el problema surge respecto a los preceptos calificados como norma básica por la Ley estatal de 1998, tanto por tal calificación como por el concreto contenido de los mismos.

A título de ejemplo y por su relación con el tema a tratar, basta con leer la disposición adicional cuarta de la Ley estatal en cuanto que se aplica sólo a los territorios insulares. Se comprende que “la peculiaridad del hecho insular”, descrita en la citada disposición, permita que la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas de referencia puedan establecer “criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables”. Pero, por qué ha de circunscribirse a ese “hecho singular”; en qué consiste esa peculiaridad. Vale la pena transcribir íntegramente la disposición.

“En los territorios insulares la legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio”.

¿Por qué no debe admitirse una posibilidad de análoga naturaleza en presencia de otros hechos diferenciales, como es el caso de la peculiar distribución de la población en Galicia con su amplia red de núcleos rurales?.

Quizá lo más correcto sería la generalización de ese precepto en el articulado, o interpretarlo en ese sentido sin necesidad de mantener la citada disposición. Pero tal generalización sería incompatible con la disposición transitoria segunda de la Ley estatal, ya que carecería de sentido la obligación de adaptar la clasificación del suelo contenida en el planeamiento general vigente a lo dispuesto en dicha Ley cuando se proceda a su revisión.

El problema central, por lo tanto, estriba en cómo se entiende por la legislación estatal y autonómica el concepto y el alcance de lo básico. ¿Qué se considera, por ejemplo, ejercicio del derecho y qué es lo que forma parte de su contenido?. Su difícil distinción queda patente a lo largo de la STC 61/1997 de 20 de marzo. Sin embargo, para el legislador estatal de 1998 no ofrece la menor duda “la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana”.

### III. EL SUELO DE NÚCLEO RURAL EN LA LSG: DEFINICIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO.

#### 1. Definición

La LSG tiene carácter de ordenamiento completo, lógicamente, dentro del marco de la legislación estatal cuyo cambio, en su mayor parte, no le ha afectado. La STC 61/1997 vino a hacer legal su contenido y su incidencia en la legislación urbanística produce la paradoja de que la regulación de la Ley del Suelo de Galicia tenga afinidades formales con el derogado Texto Refundido de 1992, pero sustancialmente esté más cerca de la Ley estatal de 1998, pese a diferencias también formales. La parcial coincidencia en la regulación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo así lo determina.

El artículo 63 de la LSG prevé como posibles clases de suelo los siguientes tipos: urbano, de **núcleo rural**, urbanizable y rústico. Como se verá seguidamente, esta clasificación constituye un paso delante de lo que contenía la Ley de 1985 en relación con el núcleo rural.

El artículo homólogo de la Ley 6/1999 dice que el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o *clases equivalentes reguladas por la legislación autonómica*.

Cualquiera que sea el alcance que quiera atribuirse a tal equivalencia, no parece que exista incompatibilidad insuperable entre ambas clasificaciones, admitiendo la corrección constitucional del carácter de básico autoatribuido por la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones.

Del contraste entre las dos enumeraciones resulta patente que, precisamente, el **suelo más característico de la vigente Ley del Suelo de Galicia, el suelo de núcleo rural, no figura explícitamente en la Ley estatal**.

La LSG depura la redacción que contenía la LASGA en relación con el núcleo rural, en el que los terrenos podían clasificarse como urbanos, urbanizables programados o no programados o aptos para urbanizar o no urbanizables, una clasificación que respondía a la óptica de la “adaptación”, sin extraer todas las consecuencias de la prioridad que se otorgaba al núcleo de población sobre la clasificación estatal del suelo.

La regulación que llevó a cabo el legislador gallego de 1985 pivotaba sobre el concepto (jurídico indeterminado) de “núcleo de población” – y, en especial, el de “núcleo rural” – inexistente en la legislación estatal, pero expresivo de una realidad inconfundible y definitoria sociológicamente de la identidad de Galicia. La contradicción entre la aproximación autonómica y la estatal era patente: ésta prohibía la constitución de núcleos de población; aquélla partía de su existencia, por decirlo de una manera intencionadamente breve.

En la LASGA (1985) se hacía una clasificación de los núcleos de población esencialmente socioeconómica –urbanos y rurales, y dentro de éstos últimos, tradicionales

y de reciente formación– haciendo encajar dentro de los mismos la clasificación del suelo de la legislación general.

Se trataba, en definitiva, de ordenar el asentamiento poblacional en Galicia a través de divisiones parroquiales y del sistema de núcleos como entidades de población diferenciadas (término urbanístico detrás del cual está el de “lugar”). Desde su artículo primero, quedaba claro en la LASGA que la clasificación del suelo que llevasen a cabo los planes generales y las normas subsidiarias debía tener en cuenta “las peculiaridades características de los asentamientos de población en Galicia, su organización parroquial y estructura comarcal”. Esta referencia a la parroquia y a la comarca no pasó de ser un mero recurso literario. En esto, coincide con la LSG, cuyo artículo 5,4 vuelve a referirse, sin consecuencias jurídicas, a la “organización parroquial y la estructura comarcal” al hablar de los instrumentos de ordenación urbanística.

En 1985 podía invocarse como explicación de esa inconsecuencia la excusa de la falta de una formulación general de la organización del territorio en relación con el régimen jurídico de las entidades locales. Hoy existe, pero la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia “elude la configuración de las comarcas como entidades locales de carácter territorial...”, entre otros motivos, por la “experiencia de otras Comunidades Autónomas” que “recomiendan atrasar la creación de nuevas Administraciones públicas en nuestro país”, según la Exposición de Motivos.

De otra parte la LASGA desnaturalizó la finalidad del núcleo de población originariamente reducido al “rural”, al generalizar el concepto. Por eso me centraré en el concepto de “núcleo de población rural” utilizado por la LASGA –y en su régimen jurídico– como punto de referencia para analizar los problemas urbanísticos que presentan los núcleos rurales en el territorio gallego y los cambios que introdujo la LSG en su regulación.

Con el objeto de no condenar al medio rural a una calidad de vida inferior –consecuencia de una aplicación íntegra de la legislación estatal– el legislador gallego reguló específicamente el núcleo rural. En 1985 como contraposición al núcleo urbano y en 1997 como “un nuevo tipo de suelo” que se corresponde “al fenómeno característico de los asentamientos de población en Galicia” (en palabras de la propia Exposición de Motivos de la LSG) y, más concretamente, a “los terrenos que se incluyen en el ámbito de los núcleos rurales delimitados por el planeamiento” (art. 66 LSG).

Comencemos identificando esta categoría específica de suelo para después analizar su régimen jurídico –los derechos y deberes que la Ley atribuye a los propietarios de los terrenos que el Plan General de Ordenación Municipal o el Proyecto de Ordenación del Medio Rural haya clasificado como suelo de núcleo rural–.

Conforme a una interpretación amplia de “clases equivalentes” de suelo y del juego de la prevalencia del título autonómico, resulta que para aquellos municipios gallegos de baja complejidad urbanística que no opten por la realización de un Plan General de Ordenación Municipal, la LSG obliga a la tramitación de un **Proyecto de Ordenación del Medio Rural** en el que se realice un estudio del medio rural y del sistema de núcleos de población de naturaleza urbana o rural (art. 18.1 LSG).

La previsión de este instrumento de planeamiento general por el legislador gallego tiene un objeto muy claro: “hacer posible –dice el art. 18.2 LSG– que todos los Ayuntamientos cuenten con un instrumento que establezca las determinaciones básicas de la ordenación urbanística (completadas en el art. 19), orientadas a establecer medidas de protección del territorio y el paisaje, hacer posible la actividad edificatoria dentro de los núcleos de población **sin desnaturalizar su carácter** y mejorar, en su caso, las condiciones de vida en los mismos a través de **Planes Especiales de mejora del núcleo o del medio rural**” (art. 27).

Cuando estos municipios cuenten con Proyecto de Ordenación del Medio Rural pero sin ordenanzas de edificación y uso del suelo, la LSG prevé como instrumento de planeamiento de desarrollo las **Normas Provinciales de Planteamiento**, que deberán establecer las disposiciones aplicables en estos municipios (art. 6).

Pues bien, conforme a las clases de suelo que prevé nuestra LSG, en estos municipios que carezcan de Plan General de Ordenación Municipal, el suelo únicamente podrá ser clasificado como urbano (en sus tres categorías: consolidado, no consolidado y suelo de núcleo rural) o como suelo rústico.

En los municipios que cuenten con planeamiento general, éste podrá clasificar el suelo en los tres tipos básicos que prevé la Ley 6/1998, urbano, urbanizable y no urbanizable, o en las clases equivalentes que establezca la legislación autonómica que, además, deberá prever los específicos instrumentos de ordenación municipal a través de los cuales, entre otras funciones, se lleve a cabo la clasificación del suelo así como su calificación.

Si comparamos la definición de la LASGA de “núcleo rural” (art. 12.3) con la que hace la LSG de esta subclase de suelo urbano (arts. 75 y 76) puede observarse alguna diferencia.

Se suprime el primero de los parámetros que utilizó el legislador de 1985 para delimitar un núcleo de población como rural: el del grado de edificación. Se hablaba de los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones”, originando una situación de gran inseguridad jurídica, ya que no se concretaba un número o, al menos, un porcentaje que permitiese evaluar cuando nos halláramos ante un núcleo rural.

Se mantiene el criterio de la ubicación –su situación en el medio rural–, y el de la actividad económica desarrollada por su “especial vinculación con el sector primario de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas” que pasa a ser, razonablemente, el criterio prioritario.

Se trata de aquellos terrenos que así se delimiten por el planeamiento y que corresponden a aquellas áreas que constituyen un “asentamiento de población singularizado” diferenciado administrativamente (“en los censos y padrones oficiales”) y, lo que es sumamente significativo, “identificado como tal por la población residente y la práctica administrativa local”.

Su destino son “los usos relacionados con las actividades propias del medio rural y con las necesidades de la población residente en dichos núcleos” (arts. 75 y 76 LSG). Justamente estas necesidades explican su aptitud para ser urbanizados y para la edificación, en este caso contando con “la disponibilidad, al menos, de los servicios de acceso rodado, saneamiento, abastecimiento de agua y energía eléctrica”, es decir, los que configuran el suelo urbano sin alcanzar la condición de solares.

De los preceptos de la LSG antes citados conviene subrayar que el suelo de los núcleos rurales, es una de las clases que se enumeran al lado del urbano, urbanizable y rústico. Por consiguiente es diferente de los otros y no es correcto ni razonable identificarlo con los otros. Se trata de una diferencia significativa respecto de la LASGA, en la que el núcleo rural no coincidía necesariamente con una clase del suelo.

La peculiaridad del suelo de núcleo rural, de conformidad con lo regulado en la LSG, se manifiesta en que los usos han de estar relacionados con actividades propias del medio rural –en esto se diferencia del urbano–, aunque, al estar esos usos relacionados también con las necesidades de la población residente, el suelo debe soportar los servicios que definen la calidad de vida urbana. No obstante, la LSG habla de disponibilidad, lo que obliga a una interpretación mucho más flexible que la constatación de los mismos exigida típicamente en el suelo urbano.

De otra parte, una nota esencial de este suelo, que lo aparta de lo urbano, se refiere a la edificación ya que, necesariamente no debe “desnaturalizar el carácter del núcleo rural y en ese sentido de un modo taxativo y acertado se pronuncia la LSG (art. 76.4), al prohibir las características de las zonas urbanas. En la misma dirección ha de recordarse que la posibilidad de edificación no se condiciona a la existencia de los requisitos exigidos para los solares en suelo urbano (art. 69 y 70.2,d).

Por ello me parece que la Instrucción 1/1998 de 24 de julio de la Consellería de Política Territorial se excede en su contenido y en su naturaleza que, de hecho, adopta un carácter reglamentario.

La citada instrucción equipara taxativamente el suelo de núcleo rural al suelo urbano de la Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones “por estar consolidado por la edificación” equiparando dicha consolidación calificatoria al “hecho físico de la agrupación de viviendas” que define un núcleo de población, ya que en definitiva, dice la Instrucción, “ambas clases de suelo sirven de soporte físico a un asentamiento de población”.

De otra parte, en su finalidad de aplicar la LSG en el marco de la Ley estatal de 1998, la Instrucción dispone que el planteamiento general (Plan General de Ordenación Municipal o Proyecto de Ordenación del Medio Rural) deberá incluir, entre sus determinaciones –en el estudio del medio rural–, un análisis detallado del grado de consolidación edificatoria de cada núcleo rural justificando el ámbito delimitado.

Tal equiparación, sin más, hace perder su justificación a la clase específica de suelo que es el de los núcleos rurales y no es conforme con las diferentes regulaciones que se contienen en los apartados 2 y 3 y en el 5 del artículo 76 de la LSG, cuando no exista o exista un plan especial de mejora de los núcleos rurales.

## **2. Régimen jurídico**

Por lo que se refiere al régimen jurídico de esta clase de suelo y a la vista de lo expuesto, no existe duda alguna sobre su incompatibilidad para incluirlo dentro del suelo rústico tal y como lo hacían quienes, vigente la LASGA, siguiendo una lógica estricta consideraban estos espacios rurales, donde vive la población campesina, como suelo no urbanizable.

La LSG aportó la innovación de distinguir en el suelo urbano dos categorías: **consolidado y no consolidado**, según que no resulte o sí resulte “necesario el desarrollo de actuaciones de ejecución integral”, es decir, como aclara su Exposición de Motivos, según que se “llegó al final del proceso de desarrollo urbanístico o no, lo cual ha de ser previsto en el planeamiento general (art. 64.2 LSG).

En este sentido, la LSG se ha adelantado a la LRSV, que acoge también la distinción utilizando quizás la terminología más apropiada de suelo **ya transformado** (el que cuenta con los servicios de infraestructura mínimos de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) y suelo **consolidado por la edificación**, para evitar las posibles confusiones, siendo éste equivalente al no transformado si se toma como punto de referencia la transformación.

Conforme a esta distinción, una vez delimitados gráficamente a nivel de planeamiento general los núcleos rurales existentes en un municipio y clasificados sus terrenos como suelo de núcleo rural, éste podrá estar o no transformado, variando en uno u otro caso los derechos y deberes que corresponden a sus propietarios.

Es precisamente, al regular esta subespecie de suelo urbano propio de Galicia donde la LSG (art. 76) distingue un régimen jurídico distinto según se desarrollen o no



actuaciones de carácter integral, siendo en el primer caso necesario la redacción de un “plan especial de mejora de los núcleos rurales” como instrumento de desarrollo para facilitar la urbanización en esta clase de suelo y adquiera las condiciones de urbano con las exigencias que de ello se derivan.

Ha de subrayarse que respecto al suelo urbano, la LSG no expone con la debida claridad el régimen jurídico distinto de una u otra categoría. Los deberes de los propietarios del suelo urbano se regulan en el art. 70.2 LSG, cuyo apartado c, relativo a la cesión para situar el ahora 10 por 100 del aprovechamiento tipo, se refiere exclusivamente a suelo urbano no consolidado. La comparación con el precepto homólogo de la LRSV que distingue nítidamente, en dos apartados distintos los deberes de los propietarios de suelo “consolidado por la urbanización” (art. 14.1) y los de los propietarios de suelo urbano “que carezcan de urbanización consolidada”, revela a primera vista una regulación más gravosa en la ley gallega que en la estatal. Una correcta interpretación del par -bases estatales y desarrollo autonómico- impide aceptar esa conclusión, debiendo, por tanto, entenderse aplicable a Galicia la distinción de la Ley estatal equiparando el suelo urbano consolidado de la LSG con el consolidado por la urbanización.

Entre los derechos de los propietarios del suelo de núcleos rurales figura el de poder realizar construcciones destinadas a usos característicos del medio rural, pero también, son las “necesidades de la población residente en dichos núcleos” las que justifican otro tipo de construcciones, siempre y cuando el terreno tenga resuelta al menos, al disponibilidad de los cuatro servicios de infraestructuras de “acceso rodado, saneamiento, abastecimiento de agua y energía eléctrica”.

Como se recordó anteriormente, la Ley exige que “los tipos de construcciones deberán ser adecuados a su condición de edificaciones propias del medio rural en el que se emplazan, quedando prohibidas las características de las zonas urbanas” (art. 76.4 LSG). Esto es, residenciales y cualquiera otra relacionada con los usos propios del medio rural, con las medidas en su caso establecidas por el Plan Especial de Mejora del Núcleo Rural sobre las características de las edificaciones (art. 27.3,d LSG).

En todo caso, el afán por la conservación de la condición rural se proyecta en tres planos distintos: la edificación debe adaptarse al medio ambiente natural, ha de ser congruente con las características de las ya existentes en el núcleo (lo que hace referencia desde la arquitectura externa hasta las condiciones estéticas de la edificación) y el uso o actividad a desarrollar será conforme con las tareas de la población residente, exigiéndose “la dotación de aparcamiento suficiente” cuando el uso a que se destine la edificación o el terreno lo requiera” (art. 76.2 LSG).

Cuando en el ejercicio de este derecho a edificar –facultad inherente al derecho de propiedad urbana– lo que se pretende construir son nuevas edificaciones o sustituir las existentes, los propietarios tienen derecho a completar la urbanización, debiendo entender incluido en este derecho-deber el de cesión de “los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso” en cuanto condición previa a cualquier posibilidad edificatoria, así como el deber de ejecutar a su costa la conexión con los servicios existentes en el núcleo (art. 76.3 LSG). Si para hacer efectivo este deber fuese necesario proceder a la apertura de vías de acceso en áreas no consolidadas por la edificación, la Ley fija como estándar urbanístico la obligación de que las mismas tengan un ancho mínimo de 8 metros.

Ahora bien, si lo que se pretende desarrollar es una actuación integral sobre una parte del núcleo rural (equivalente al suelo urbano no transformado de la legislación estatal), la Ley obliga a tramitar un Plan Especial de Mejora de los núcleos rurales como instrumento de desarrollo del plan general de ordenación municipal o del proyecto de ordenación del núcleo rural”, estableciendo una ordenación urbanística pormenorizada en esta clase de suelo (art. 27.1 LSG).

Para crear estas áreas de nueva urbanización (según aclaración de la propia Exposición de Motivos), la ley exige una densidad máxima de 25 viviendas por hectárea así como la adecuación de la tipología de las edificaciones a las ya existentes en el núcleo, siguiendo ese afán conservador antes referido.

La ejecución de estos Planes Especiales en dichas áreas de suelo impone a sus propietarios el cumplimiento de un conjunto de deberes. Conforme con una interpretación adecuada de la funcionalidad de las bases estatales, estos deberes se concretan en:

- a) El deber que impone el primer apartado del artículo 76.5 de la LSG de “*ceder gratuitamente a los Ayuntamientos los terrenos destinados a viales, equipamientos y dotaciones públicas*” que es una cesión obligatoria. La finalidad de este deber básico no es otra que dar respuesta al principio constitucional de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47.2 CE), que establece la ley estatal como principio general en materia de régimen del suelo (art. 3 LRSV).

No parece que exista inconveniente en entender, conforme a la Ley estatal, que se trata de dotaciones públicas “de carácter local”. Conforme a una consolidada jurisprudencia, dicha cesión gratuita únicamente se justifica cuando dichos viales estén al servicio del área objeto de ejecución “en cuanto especialmente beneficiada”. En otro caso, si se tratase de la obtención de terrenos dotacionales al servicio de la colectividad, la vía adecuada no es la cesión gratuita sino la expropiación con la correspondiente indemnización al propietario afectado.

- b) En cuanto al deber de “*ceder el terreno necesario para situar el 15 por 100 del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento*” (art. 76.5,b LSG), dicho porcentaje hay que reducirlo en cinco puntos, tras haber quedado fijado el porcentaje máximo de cesión de aprovechamiento al Ayuntamiento por la Ley estatal en el 10 por 100, pudiendo el legislador reducir dicho porcentaje, así como reducir “la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo”.

El Ayuntamiento al que corresponde el 10 por 100 del aprovechamiento deberá participar en esa proporción en los costes de urbanización, pudiendo la legislación autonómica reducir tal participación, pero nunca eliminarla, pues tan propietaria es la Administración del 10 por 100 cedido como los demás propietarios.

El cumplimiento de este deber de cesión junto con el deber de urbanizar determinan la adquisición por el propietario de esta categoría de suelo urbano del derecho al aprovechamiento urbanístico; aprovechamiento que integra el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria y que, conforme a la legislación básica estatal, se concreta en el 90 por 100 del aprovechamiento que resulte de lo establecido en el correspondiente plan especial de mejora del núcleo rural (arts. 73 y 76 *in fine* LSG).

Esta atribución efectiva al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada, o, en su caso, su equivalente económico, esto es, del aprovechamiento urbanístico apropiable –que se concreta en un determinado volumen edificatorio o en la posibilidad de obtenerlo–, deberá hacerse por el planeamiento utilizando la técnica urbanística que el legislador gallego ha previsto para su cálculo, que es el aprovechamiento tipo (art. 9.1), técnica plenamente compatible, conforme a la STC 61/1997, con la Ley estatal aunque no necesaria y probablemente desaconsejable en esta clase de suelo.

- c) En concordancia con dos de las determinaciones que deben contener este tipo de planes especiales de mejora: la concreción de las “dotaciones urbanísticas y equipamientos e infraestructuras comunitarias adecuadas a las necesidades de la

población” así como las “condiciones mínimas de urbanización (art. 27.3,c y d LSG), la Ley impone a los propietarios de esta clase de suelo la obligación de carácter real, nunca personal, (art. 178 RGU) de “*costear y ejecutar las obras de urbanización previstas en el plan especial*” correspondiente.

- d) Y por último, como manifestación de la dimensión temporal de la propiedad urbana, los propietarios de esta clase de suelo tienen el deber de “*solicitar licencia de edificación y edificar cuando el plan especial así lo establezca*” (art. 76.5,d LSG).

Es una novedad de la LSG, acogida también en la nueva regulación estatal del régimen del suelo, que se atribuya, expresamente, al planeamiento la función de fijar los plazos para el ejercicio del “*ius aedificandi*”. Conforme a la legislación anterior era la licencia, en cuanto acto autorizador, la que legitimaba, mediante su otorgamiento, el ejercicio de este derecho y la que señalaba los plazos para ello.

De acuerdo con el tenor literal del artículo 76.5,d de la LSG, el propietario únicamente tiene el deber de edificar si “*así*” lo establece el plan especial y en los plazos que el mismo hubiese fijado. Si el plan no determina nada al respecto, dado que dicho precepto establece la obligación de solicitar licencia, habrá que entender, conforme a una reiterada doctrina jurisprudencial, que es en el acto de otorgamiento de la licencia cuando habrán de fijarse los plazos de iniciación, interrupción máxima y finalización de las obras.

Superada definitivamente la clásica dicotomía campo-ciudad como dos modos de vida de desigual calidad, los Planes Especiales de mejora de los núcleos rurales se convierten así en una pieza clave de nuestra ley el suelo. Resuelven muchos de los problemas urbanísticos que presentan estos “lugares”, permitiendo un desarrollo normal de la construcción de acuerdo con las necesidades de la población que reside en los mismos, con las limitaciones que se mencionaron.

#### IV. REFLEXIÓN FINAL

Como espectador de la realidad urbanística gallega, me gustaría terminar con una breve reflexión sobre nuestro Derecho urbanístico. La LSG sigue lo que ha sido la regulación tradicional del urbanismo, condensada en el TR de 1976, con sus aspectos positivos y negativos: por un lado, el hábito generado en su aplicación, en favor por tanto de la seguridad jurídica, y por otro, la excesiva complejidad de su entramado técnico, que no ha sido eficaz para cumplir con los principales objetivos de la legislación urbanística.

Desde el punto de vista de la legalidad no resultaría necesaria una reforma de la LSG; si acaso una pequeña modificación, si no se quiere acudir a la vía de la interpretación, por lo que se refiere a la clasificación del suelo y sus regímenes jurídicos. Otra cosa sería contemplar el problema desde el punto de vista de la conveniencia de reformar la LSG –pendiente de un desarrollo reglamentario– para alejarse de una regulación excesivamente compleja.

Como la historia reciente del urbanismo revela, uno de los grandes problemas para el éxito de su regulación radica en la efectividad de su aplicación. Convendría que esa “tradicón” nos hiciese reflexionar en el caso de la bienintencionada regulación del suelo de núcleos rurales. El número de Planes especiales de mejora del medio rural aprobados es insuficiente. Habría que fomentarlos de algún modo y en ello las Diputaciones provinciales podrían desarrollar una labor positiva. El estímulo puede

concretarse tanto por vía de actuación directa de la Administración, como facilitando la colaboración de los vecinos, disminuyendo el porcentaje de las cesiones obligatorias características del suelo urbano no consolidado.

Es fundamental proporcionar a los medios rurales la misma calidad de vida de las ciudades, referida no sólo a los servicios propiamente urbanísticos sino facilitando el acceso a los demás servicios. Pero, en ningún caso debe caerse en la simplificación de equiparar a todos los aspectos el suelo de estos núcleos con el suelo urbano, porque debe preservarse su identidad que es parte de la nuestra colectiva.

## **NOTA BIBLIOGRÁFICA**

J.M. DIAZ LEMA, *Derecho urbanístico de Galicia*. Comentarios a la Ley del Suelo de Galicia de 22 de agosto de 1985, Fundación Caixa Galicia, Santiago, 1989.

J.L. MEILAN, *Prólogo* al Derecho urbanístico de Galicia.

J.L. MEILAN-J. RODRÍGUEZ ARANA, *Dereito estatutario galego*, Parlamento de Galicia, Santiago, 1988, pp. 223-229.

J.L. MEILAN-A. FERNÁNDEZ CARBALLAL, *La Ley del Suelo de Galicia y la legislación urbanística del Estado*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 171, 1999, pp. 21-71.