

Paulo López Porto

# O SOLO DE NÚCLEO RURAL NA LEI 9/2002



# O SOLO DE NÚCLEO RURAL NA LEI 9/2002

Paulo López Porto

**Escola Galega de Administración Pública**

Santiago de Compostela, 2008

Edita_	ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP) Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas 15707 Santiago de Compostela
Autor_	Paulo López Porto
Revisión lingüística_	Martín Ramos Ínsua
Deseño e maquetación_	Krissola Deseño, S.L.
Imprime_	Grafisant S.L.
ISBN_	978-84-453-4702-7
Depósito legal_	

(Este traballo foi presentado á convocatoria da XVI edición do Premio Manuel Colmeiro. Aínda que non foi galardoado co devandito premio, a EGAP decidiu a súa publicación, respectando a lingua en que foi presentado o traballo. Non obstante, a EGAP non se responsabiliza dos contidos e as opinións expresadas nel polo seu autor/a).

Aos meus pais, José e Generosa,  
xa que non son máis que froito dos seus sacrificios.



# ÍNDICE

<b>Limiar</b>	<b>9</b>
<b>1.- Principios</b>	<b>13</b>
<b>2.- Constitúe o SNR un concepto regrado?</b>	<b>19</b>
2.1. Evolución legislativa do concepto	21
2.2. A natureza complexa do SNR	23
2.3. Natureza da delimitación ou alcance do SNR	25
<b>3.- Os requisitos para o recoñecemento dun núcleo como SNR</b>	<b>27</b>
3.1. Poboación. O réxime dos núcleos despoboados clasificados coma solo rústico	30
3.2. " <i>Singularizado</i> "	36
· Os catro parámetros:	36
a) " <i>das súas características morfolóxicas</i> "	37
b) " <i>tipoloxía tradicional das edificacións</i> "	41
c) " <i>vinculación coa explotación racional dos recursos naturais</i> "	42
d) " <i>ou de circunstancias doutra índole que manifesten a imbricación racional do núcleo co medio físico onde se sitúa</i> "	42
3.3. Recoñecemento administrativo	43
· Norma en branco	44
· Censo	44
· Padrón	45
3.4. Vivendas mínimas para o recoñecemento dun núcleo	50
<b>4.- Delimitación do SNR "orixinario"</b>	<b>55</b>
4.1. Elementos integrantes	58
4.2. Delimitación: metodoloxía procedemental	59

1. Edificacións tradicionais	59
2. 50 m ou o “sámago do núcleo”	62
3. “Cerna do núcleo”	63
4. Acceso rodado	71
5. Servizos	71
6. Morfoloxía e tipoloxía de cada núcleo. Cabezas de núcleo	73
7. Delimitación	80
a) Delimitación seguindo parcelario e pegadas físicas	80
b) Consolidación da ordenación proposta do 50%	81
c) Granxas	82
<b>5.- Área de expansión</b>	<b>85</b>
5.1 Introducción	87
5.2 Características	88
5.3 Discrecional. Limitacións	89
1. A delimitación efectuarase de acordo cos criterios de crecemento establecidos polo propio Plan xeral que realice unha concreta delimitación.	89
2. Deber de respecto da tipoloxía e morfoloxía do núcleo preexistente	93
3. 200 metros dende a delimitación do SNR orixinario	94
4. Non pode invadir solo rústico especialmente protexido	95
5. SNR que estean a 200 metros dende o mar	96
6. Lugares inaxeitados para a edificación (artigo 104 e seguintes da Louga)	96
7. Terreos sobre os que se producise un incendio en 30 anos	97
5.4 Delimitación da área de expansión	97
<b>6.- SNR contra solo urbano</b>	<b>99</b>
6.1. Regra xeral	101
6.2. Nucleos englobados en solo urbano	103
6.3.- Tres exemplos	106
a) Ordenanza 11 da revisión do plan xeral de Santiago de Compostela	106
b) Revisión do plan xeral de Teo	107
c) Núcleo de Roxos	108
<b>7.- Camiños e intervención dos bombeiros</b>	<b>111</b>
<b>8.- Equiparación do SNR coas categorías básicas estatais</b>	<b>121</b>
8.1. Equiparación do SNR “orixinario”	124
8.2. Equiparación da área de expansión	128
8.3. Equiparación do SNR en concellos sen planeamento	131
<b>9.- Bibliografía</b>	<b>133</b>

# LIMIAR





Quixo a sorte ou o destino que o letrado que subscribe comezase a traballar cando se produciu a explosión de planeamento urbanístico provocada pola disposición transitoria segunda da Lei 9/2002, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (en diante Louga) e pola importante subvención que a COTOPV lles concedeu aos concellos para financiar a adaptación que tal disposición transitoria lles impoñía.

Un dos principais problemas prácticos ao que nos tivemos que enfrontar nas fases de exposición pública da tramitación deste planeamento, foi a de discutir as novas delimitacións dos núcleos rurais, realizadas de acordo coas regras establecidas no artigo 13 da Louga. Deste xeito atopámonos cunha disparidade de criterios entre planificadores de moi importante calado, dunhas delimitacións formais que non analizaban a finalidade da norma nin da institución, dun escaso estudo dos núcleos preexistentes consecuencia da falta de rendibilidade da minuciosidade do traballo, da destrución cotiá da tipoloxía morfolóxica dos novos núcleos, de inxustizas á hora de determinar que parcelas se incluían dentro e fóra do núcleo, etc., o que implicaba en moitas ocasións, que se tomasen decisións arbitrarias e inxustificadas baixo a longa sombra da discrecionalidade e da presunción de legalidade da que se benefician planificador e Concello.

Se a isto lle sumamos tanto o baleiro regulamentario, xurisprudencial e doutrinal existente na materia á grande incidencia práctica do Solo de Núcleo Rural (en adiante SNR) e á inexistencia de traballos especializados na materia, atopamos un inmenso campo baleiro propicio para ser enchido por este traballo de investigación. Deste xeito nace este traballo aberto, práctico, polemista, froito da investigación elaborada durante as fins de semana dos derradeiros catro anos e realizado tras a consulta de múltiples técnicos municipais, planificadores, técnicos da Xunta e numerosos plans xerais, en vigor e en tramitación. Por isto, afirmamos que se algo define este traballo é o seu carácter práctico.

Só nos resta dicir que o presente traballo tan só pretende desenvolver doutrinalmente a institución que dá título a esta monografía, sen máis pretensión que a de achegar un cativo grao de area á evolución da institución urbanística máis xenuinamente galega e que máis afecta a poboación deste país, para deste xeito que a luz alumee unha institución que a día de hoxe está na completa escuridade.



# 1. PRINCIPIOS REGULADORES DO SNR



A existencia en Galicia de asentamentos de poboación rurais é unha realidade innegable. Por onde queira que vaiamos o territorio atópase asolagado por unha morea de núcleos de cativo tamaño, que fan que Galicia posúa máis da metade das entidades de poboación existentes en España. Aproximadamente 30.000 dos 60.000 asentamentos de poboación do estado están situados en Galicia, segundo o último censo realizado polo Instituto Nacional de Estatística (INE). En consecuencia, a dispersión poboacional é unha das principais características sociolóxicas e urbanísticas que definen e condicionan a ordenación do territorio de Galicia.

Como consecuencia deste gran número de cativos asentamentos, da pouca poboación de Galicia en termos relativos e da dispersión poboacional, froito das boas condicións de habitabilidade do medio rural galego, a poboación de Galicia expándese polo territorio en cativas células de poboación que se configuran como integrantes da idiosincrasia deste país.

A importancia cuantitativa dos núcleos implica que a cantidade de solo que se pode clasificar como SNR sexa dunha importancia excepcional. A xeito indicativo, consideramos que máis das dúas terceiras partes do solo apto para edificar nos concellos de Galicia é SNR, salvando os sete concellos urba-

nos e as dúas áreas metropolitanas de Galicia. A título indicativo, vemos os datos das superficies de cada tipo de solo clasificado en dous concellos de natureza ben distinta. Representando os concellos urbanos atopamos o concello de Santiago de Compostela. Na revisión do seu plan xeral de 2008 indícanos as seguintes extensións por tipoloxía de solo

Solo urbano	1.481,70 Ha
SNR	712,00 Ha
Solo urbanizable	1.869,80 Ha
Solo rústico	17.868,10 Ha

Pola contra, atopámonos cun concello que representa a Galicia rural: o concello de Laxe. Vemos como o SNR aumenta considerablemente, indicativo do carácter eminentemente rural da poboación:

Solo urbano	55,24 Ha
SNR	169,86 Ha
Solo urbanizable	33,50 Ha
Solo rústico	3.367,50 Ha

Como xa dixemos, na Louga recóllese esta institución baixo a denominación de "*Solo de Núcleo Rural*" (SNR), e continúa coa denominación dada pola hoxe derogada Lei 1/1997 do solo de Galicia e polo resto dos ordenamentos urbanísticos autonómicos. Trátase dunha institución propia do dereito urbanístico galego que se ergue como unha clasificación autónoma e independente das tres clásicas do dereito comparado estatal (urbano, urbanizable e non urbanizable).

O primeiro principio que cómpre salientar é o de autonomía clasificatoria. Galicia é a única autonomía que estableceu esta clase de solo dun xeito autónomo, é dicir, sen vencellar a algunha das tres clasificacións urbanísticas clásicas, como veñen facendo todas as demais autonomías. O lexislador galego quere deixar moi claro este aspecto, e plásmalo na exposición de motivos da Louga:

*"Exposición de motivos*

*II.1. En efecto, na presente lei non só se regula o réxime do solo rústico e se establece o marco definitorio do solo do núcleo rural, cos seus dereitos e obrigacións afastados tanto do solo urbano ou urbanizable como do solo rústico, senón que se traza unha verdadeira política territorial sobre o medio rural."*

Alegación firme do lexislador que, sumada á regulación autónoma que se recolle no seu articulado, remata por desacreditar as doutrinas que tendían a confundir o SNR cunha categoría de solo urbano, como se de solo urbano consolidado e non consolidado estivésemos a falar. A Louga, sobre todo dende a súa modificación pola Lei 15/2004, rexeita as teorías que confunden o SNR co solo urbano, froito de que tradicionalmente se veu enchendo a importante lagoa legal existente en SNR coa institución que máis se lle parecía: o solo urbano. Temos que rexeitar radicalmente esta estendida concepción que, de seguro, tardará moitos anos en se esvaecer.

O segundo principio é o de regulación pormenorizada. A regulación que a Louga establece sobre o SNR e sobre o solo rústico desenvólvese a si mesma e superponse incluso por riba do planeamento municipal. Establécese por iso unha regulación detallada de mínimos cun contido o suficiente pormenorizado para actuar como un regulamento ou mesmo como unha ordenanza municipal. A causa: a desconfianza do lexislador nos concellos deste país, os cales demostraron ata o de agora que son absolutamente incapaces de regular e protexer con eficacia os núcleos que radican na súa circunscrición territorial (non hai máis que ver o terrible desastre urbanístico en que se atopa o rural deste país). Por iso establécese unha regulación de mínimos que respectar por todo planeamento municipal. Atopamos este principio ínsito dentro da desgarradora pero certa exposición de motivos II2 da Louga, cuxa cita vén sendo obrigada en todo estudo sobre o SNR:

*"II. 2. Galicia conta no momento actual cunha arquitectura rural de excepción e cun territorio de incalculable valor paisaxístico, cunhas terras eminentemente fértiles e con vocación agrícola, gandeira e forestal, e cun litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico e cultural. Non obstante, a anarquía de construcións e usos que está proliferando nos últimos anos, a deterioración das edificacións, a falta de conclusión de moitas delas e a degradación da paisaxe, provocada polos moitos movementos de terra inadecuados e o desenvolvemento tecnolóxico aplicado, moitas veces, de forma incontrolada ao medio rural, xustifican esta lei que trata de harmoniza-lo desenvolvemento e benestar do mundo rural coa preservación e revitalización dos bens culturais e naturais tan prezados e fonte de recursos e patrimonio que se deben conservar para legarllelos ás xeracións futuras deste país."*

Descrición que se complementa no punto III.4 da mesma exposición

*"III. 4. O título I dedícase ao réxime urbanístico do solo. Xa se dixo con anterioridade que non só constitúe un completo e seguro exemplo das distintas clases de solo, senón que vai moito máis alá ao determinar con absoluta minuciosidade o réxime do solo de núcleo rural e o do solo rústico. É obvio que isto non se produce por casualidade, senón que é unha das causas principais que lexitiman esta reforma legal, ao pretender que o planificador teña previamente acoutado tanto o réxime do solo rústico e de núcleo rural como as condicións de uso deste recurso natural, homoxeneizando e recuperando as formas tradicionais de utilización do solo con parámetros estéticos vinculados aos modos de construción e ocupación do solo."*

Esta regulación ten un sentido e unha finalidade esencial: protexer tanto os núcleos rurais e o solo rústico dos seus habitantes como dos propios concellos nos que se sitúan. A experiencia das anteriores leis urbanísticas en Galicia demostraron que o lexislador concedeu facultades de máis aos concellos ao deixar nas súas mans a regulación e réxime destes núcleos. O resultado na meirande parte das veces é moi semellante: os políticos para non se enfrontar cos seus veciños e atendendo máis a criterios político-electorais que aos propios da ordenación do territorio delimitan núcleos amplísimos e moi difusos, establecen ordenanzas no SNR que permiten a súa destrución, impiden e atrasan calquera vestixio de disciplina urbanística e non aplican o seu propio planeamento cando as circunstancias o requiren. O resultado desta sangrante situación ten incluso nome: o feísmo, fenómeno que ten máis libros escritos que a propia regulación da institución que aquí se analiza.

Cómpre, por último, facer mención do principal principio que salpica case que toda a regulación do SNR: o principio de rehabilitación, protección e conservación tanto das poboacións e construcións tradicionais como do seu contorno. Parece ser este un dos grandes principios inspiradores da Lei, que lembremos, denomínase *"de protección do medio rural"*. Atopamos neste punto unha certa incidencia e incluso radicalismo provocado pola situación anárquica e caótica dos núcleos. Tan só temos que ver que se prohibe toda demolición de construcións de tipo tradicional. Por isto, teremos que inter-



pretar sempre a esta institución tendo en conta este principio inspirador e fundamental, que lembremos, forma parte do sistema de fontes do dereito (artigo 1 Código civil). A isto ademais debemos de sumarlle o establecido no artigo 6 da Louga:

*“Artigo 6. Regras de interpretación.*

*As dúbidas na interpretación do planeamento urbanístico producidas por imprecisións ou por contradicións entre documentos de igual rango normativo resolveranse tendo en conta os criterios de menor edificabilidade, de maior dotación para espazos públicos e de maior protección ambiental e aplicando o principio xeral de interpretación integrada das normas.”*

A dureza de calquera tipo de actuación neste tipo de solo está plenamente lexitimada, aínda que sempre dependerá de ata onde estean dispostas a chegar as autoridades e os técnicos municipais.

## 2. CONSTITÚE O SNR UN CONCEPTO REGRADO?



## 2.1. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DO CONCEPTO

Na concepción administrativa clásica, defínese un concepto regrado como aquel no que a norma establece directamente cales son os requisitos que esgotadoramente determinan a súa existencia. Deste xeito, a administración convértese nun mero aplicador da letra da lei, sen que poida requirirnos nada alén do disposto na norma, polo que non se deixa marxe á discrecionalidade ou ao xuízo de oportunidade da administración. Esta definición, na teoría tan doada, comprende moitísimas dificultades na práctica.

Define estes conceptos o insigne xurista García de Enterría do seguinte xeito, no seu *Curso de Derecho Administrativo*, páx. 453 do tomo I (Ed. Civitas, Edición X, Madrid, 2000):

*“El ejercicio de potestades regladas reduce a la Administración a la constatación del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar en presencia del mismo lo que la propia ley ha determinado también agotadoramente. Hay aquí un proceso aplicativo de la Ley que no deja resquicio a juicio subjetivo ninguno, salvo a la constatación o verificación del supuesto mismo para constatarlo con el tipo legal.”*

O exemplo por antonomasia dun concepto regrado é o concepto de solo urbano. A concorrencia dos servizos elementais clásicos (auga, luz, acceso rodado e sumidoiro) ou de criterios de consolidación edificatoria (máis das dúas terceiras partes edificadas), sumados á súa localización dentro da “malla urbana” fan irremediabilmente que ese solo teña que ser considerado como urbano, por riba do que diga a administración ou o planeamento.

Estudaremos a continuación se o SNR é un concepto regrado ou non, e cales son os elementos que o configuran. Para iso, temos que partir da análise das distintas leis urbanísticas galegas, rematando por analizar o importante xiro copernicano operado tras a modificación da Louga pola Lei 15/2004.

### *Evolución*

Antes da modificación da Louga pola Lei 15/2004, víñase equiparando o SNR ó solo urbano, concedendo unha natureza regrada ao SNR. Polo tanto, nos tribunais víñan considerando que o SNR nacía pola concorrencia dos catro servizos básicos: acceso rodado, luz, auga e sumidoiro, ou pola consolidación edificatoria de máis das dúas terceiras partes das parcelas edificadas dentro dun núcleo denominado “pre-existente”.

Vemos esta concepción na Sentenza STSX Galicia núm. 1205/2002 (Sala do Contencioso-Administrativo) Ar 2003\118051, pronunciada á luz da Lei 1/1985, de *adaptación da Lei do solo a Galicia* no seu fundamento de dereito segundo:

*“(...) si se repara en que estamos en presencia de suelo urbano situado en núcleo rural, categoría de suelo novedoso para la legislación estatal, pero que se regula en la normativa autonómica gallega, en concreto, en la Ley de 22 de agosto de 1985, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia (RCL 1985, 2571), vigente en aquel momento, cuyos artículos 12 y 17 establecen que los terrenos comprendidos en estos núcleos podrán ser clasificados por el plan o normas como urbanos si reúnen los requisitos básicos exigidos por el artículo 78 de la Ley del Suelo (citada), y completados, según los casos, con suelo urbanizable programado o no programado, o aptos para urbanizar.”*

O nacemento desta nova categoría dende as súas orixes veu intimamente ligado ao solo urbano polas súas características semellantes, e como dixemos pola culminación do baleiro existente na falta de estudos especializados mediante a aplicación analóxica das regras do solo urbano. Co tempo e sobre todo coa aprobación da Lei 15/2004, ambos os dous conceptos sepáranse.

Ata a reforma da Louga, efectuada pola Lei 15/2004, tanto a doutrina, como a xurisprudencia equiparaban o SNR co solo urbano. Mantén este criterio Almudena Fernández Carballal no seu famoso *Derecho urbanístico de Galicia* (Editorial Civitas, Madrid. 2003, primeira edición), quen consideraba o SNR como unha categoría de solo urbano, aínda que este texto foi redactado á luz da Louga orixinal antes da súa modificación pola Lei 15/2004. Dinos na páxina 107:

*“A.2) Las tres categorías de suelo urbano que prevé la LOUPMRGal: “consolidado”, “no consolidado” y “de núcleo rural”.*

(...)

*Una distinción (referíndose á de consolidado e non consolidado) que, asimismo, se proyecta sobre la categoría de suelo de núcleo rural en cuanto urbano, previsto en la LOUPMRGal.”*

(...)

*C) Esta dicotomía entre consolidado y no consolidado con relación al suelo urbano es perfectamente extrapolable al suelo de núcleo rural, tal y como se deriva de la regulación legal de su régimen jurídico (artículo 24)."*

Aínda hoxe a Louga dinos, no seu artigo 29.1.g), que

*"Artigo 29. Condición de edificación.*

*1. As novas edificacións que se pretendan realizar nos núcleos rurais identificaranse coas características propias do lugar e estarán encamiñadas a consolidar a trama rural existente. Todas elas cumprirán as seguintes condicións: (...)*

*g) Para autorizar as edificacións esixírase ter resoltos, con carácter previo e a custa do promotor, como mínimo os servizos de acceso rodado, abastecemento de auga, evacuación e tratamento de augas residuais e subministración de enerxía eléctrica ou noutro caso, garantir a execución simultánea coa edificación."*

Ben sabemos a onde levou esta lexislación que lles impón obrigas aos particulares tan afastadas da realidade: ao seu máis pacífico incumprimento polos particulares e incluso polas administracións públicas. Por iso, con gran cordura, na modificación da Louga efectuada pola xa coñecida Lei 15/2004, engádese un vital precepto á regulación desta institución, no artigo 172.2:

*"Artigo 172. Conexións e urbanización na cesión de viais.(...)*

*2. Para edificar no ámbito dos núcleos rurais, incluída a súa área de expansión, deberá executarse a conexión coas redes de servizo existentes no núcleo rural ou nas súas proximidades. De non existir, deberán resolverse por medios individuais con cargo ao promotor da edificación e co compromiso de conexión cando se implanten os servizos."*

Se a esta nova regulación lle sumamos que ao solo urbano se lle esixe, xa dende a Louga, que estea inmerso dentro dunha malla urbana, decatámonos de que dende a Lei 15/04 existe unha bifurcación definitiva entre ambos os tipos de solo, marcando unha separación clara entre estas dúas clasificacións. Debemos reelaborar o concepto de SNR dun xeito autónomo para lograr comprender con maior exactitude a natureza desta tipoloxía de solo, afastándonos do que foi antes da Louga.

## 2.2. A NATUREZA COMPLEXA DO SNR

Para coñecer se estamos ante un concepto regrado temos que partir da definición deste concepto. Nós, por obvios motivos, partimos da definición dada polo insigne profesor García de Enterría, que deixamos transcrita na páxina 21 deste traballo e á que nos remitimos. Tamén define os conceptos xurídicos indeterminados na páxina 457 do seu celeberrimo Curso de Derecho Administrativo (Ed. Civitas, Edición X, 2001, Madrid.):

*"Por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las Leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca. (...) Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado, la Ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto (...) La ley no determina con exactitud estos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado*

en el momento de la aplicación. (...) Esto es lo esencial del concepto jurídico indeterminado: la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una "unidad de solución justa" en cada caso, a la que se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición. (...)"

Distingue entre concepto jurídico indeterminado e conceptos discrecionales:

"Si lo propio de todo concepto jurídico indeterminado es que su aplicación sólo permite una única solución justa, el ejercicio de una potestad discrecional, permite, por el contrario, una pluralidad de soluciones justas, o, en otros términos, optar entre alternativas que son igualmente justas desde la perspectiva del Derecho."

Remata indicando cuál es la principal diferencia entre ambos conceptos:

"Las consecuencias de ese contraste son capitales. Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la Ley permite. (...) En cambio el juez no puede fiscalizar la entera de la decisión discrecional, puesto que sea ésta del sentido que sea, si se ha producido dentro de los límites de la remisión legal a la apreciación administrativa es necesariamente justa."

Pasemos ahora a analizar lo que la Ley establece. Partimos de dos artículos para analizar esta cuestión: el artículo 13.1 y 13.3:

"13.1. Artículo 13. Solo de núcleo rural.

1. Constituyen solo de núcleo rural los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de edificaciones, vinculación con explotación racional de recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten una imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa y que figuren diferenciados administrativamente en censos y padrones oficiales, así como en áreas de expansión o crecimiento de estos asentamientos.(...)

3. O planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais atendendo a:

- proximidade das edificacións,
- os lazos de relación e coherencia entre lugares (...),
- a morfoloxía e tipoloxías propias (...),
- de modo que o ámbito delimitado presente unha consolidación pola edificación de, como mínimo, o 50 %, (...)
- trazando unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento seguindo o parcelario e as pegadas físicas existentes (...) e, como máximo, a 50 metros das ditas edificacións tradicionais."

Para constatar se estamos ante un concepto reglado, debemos comprobar si las pautas que la Ley establece en los dos artículos, para ver si el planificador se limita a delimitar o reconocerle a un núcleo a "constatación del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar en presencia del mismo lo que la propia ley ha determinado también agotadoramente", de modo que el tipo legal recollido "no deje resquicio a juicio subjetivo ninguno", limitándose a administración a "constatación o verificación del supuesto mismo para constatarlo con el tipo legal."

Como antes dicíamos, procedamos a analiza-la devandita cuestión distinguindo entre o artigo 13.1 (existencia) e o 13.3 (extensión) da Louga:

- A) Existencia dun núcleo (artigo 13.1). De acordo con este artigo, parece que o planificador estará obrigado a declarar a existencia dun núcleo cando concorran os tres requisitos que establece este artigo: asentamento de poboación, singularizado e recoñecido administrativamente no censo ou padrón. En consecuencia o planificador é un mero aplicador da Lei, que regula directa e pormenorizadamente cada un dos requisitos que se establecen. Temos que concluir que a existencia dun núcleo rural é unha potestade regrada para a administración.
- B) Delimitación do núcleo (artigo 13.3). Cunha soa lectura do artigo 13.3 da Louga non estamos en disposición de afirmar que legalmente se defina a delimitación dun núcleo dun xeito completo e esgotador, sen que se deixe resquicio á administración a “*xuízo subxectivo algún*”. Por iso, vemos que cómpre un xuízo aplicativo do planificador limitado á aplicación dos conceptos xurídicos indeterminados que conforman as regras delimitadoras do núcleo, quedando porén, un núcleo ou *cerna* que, como analizaremos, si posúe natureza regrada. Por isto, podemos afirmar que a delimitación do SNR é un concepto xurídico indeterminado.

Chegados ata este punto, concluímos:

- A) A existencia dun núcleo rural: o recoñecemento dun núcleo é unha potestade absolutamente regrada para a administración cando concorren os tres requisitos que establece o artigo 13.1 da Louga: poboación, singularizada e recoñecida administrativamente.
- B) A delimitación ou determinación da concreta extensión superficial dun núcleo é un concepto xurídico indeterminado de acordo co disposto no artigo 13.3 da Louga, pois precísanse operacións interpretativas para chegar a determinar sobre que parcelas se materializa un núcleo rural, salvo na *cerna* que posúe unha natureza regrada, consecuencia da súa concepción de zona de certeza do concepto xurídico indeterminado.

Polo tanto, o concepto de SNR atópase constituído por unha natureza complexa: a da súa existencia regrada e a da súa delimitación, concepto xurídico indeterminado no seu *sámago* pero regrado na súa *cerna*.

### 2.3. NATUREZA DA DELIMITACIÓN DE SNR

Partindo da devandita diferenciación, cómpre salientar que todo concepto xurídico indeterminado posúe unha estrutura semellante, seguindo a teoría de García de Enterría:

- *Núcleo fixo ou zona de certeza*, na que englobaremos os datos e información da que non se dubida.
- “*Halo*” do concepto. Trátase dunha zona imprecisa que actúa de nexo de unión entre o núcleo e o seguinte concepto.
- *Zona de certeza negativa*, ou información que coñecemos dun xeito certo como fóra do concepto xurídico indeterminado.

A existencia deste halo indeterminado pero determinable na práctica dota o SNR dunha configuración elástica, que determina que o lexislador opte por concibir a delimitación do núcleo como un concepto xurídico indeterminado. A propia morfoloxía urbanística heteroxénea dos núcleos rurais esixe que a natureza xurídica desta institución precise ser necesariamente “elástica”, so pena de crear unha insti-



tución que non se poida adaptar na práctica á realidade das distintas tipoloxías urbanísticas que conforman esta realidade. Non obstante, existe a necesidade de dotar a institución de limitacións xa que o lexislador desconfía abertamente do papel que xogan os concellos na ordenación do seu territorio. Esta é a *ratio iuris* que xustifica que o lexislador configúrase a esta institución como un concepto xurídico indeterminado, que lles concede aos concellos unha “*elasticidade atada*” e que permite conxugar as distintas configuracións morfolóxicas de cada núcleo coas limitacións impostas polo lexislador para a súa protección. Amosámonos, pois, desconformes con parte da doutrina que criticou esta configuración legal do SNR na Louga porque se unificaban nunha mesma regulación a gran variedade de morfoloxías e tipoloxías de aldeas existentes neste país. Nada máis lonxe da realidade.

É preciso salientar que este concepto xurídico indeterminado se constitúe como un auténtico concepto regrado na zona de certeza ou núcleo fixo, zona que denominaremos como “*cerna do núcleo*”. Analizámoslo pormenorizadamente no punto 4.2.3: A “*cerna do núcleo*”, punto ao que nos remitimos para evitar reiteracións.

Esta estruturación do concepto é dunha importancia clave á hora de delimitar un núcleo xa que, seguindo esta teoría, atrevémonos a citar as condicións que debe posuír unha parcela para que se deba e poida incluír dentro de cada unha das tres citadas categorías do concepto xurídico indeterminado, pero iso verémolo no capítulo cuarto.

# 3. OS REQUISITOS DO SNR



A existencia da institución que estamos a analizar baséase principalmente en tres elementos definidos no artigo 13.1 da Louga. A concorrencia dos tres requisitos sobre un núcleo concreto de poboación determina necesariamente que se teña que clasificar como SNR dun xeito regrado, con independencia do seu alcance ou delimitación.

Así nolo di o lexislador no artigo 13.1 da Louga, que reiteramos na súa literalidade por comodidade:

*“Artigo 13. Solo de núcleo rural.*

*1. Constitúen o solo de núcleo rural os terreos que serven de soporte a un asentamento de poboación singularizado en función das súas características morfolóxicas, tipoloxía tradicional das edificacións, vinculación coa explotación racional dos recursos naturais ou de circunstancias doutra índole que manifesten a imbricación racional do núcleo co medio físico onde se sitúa e que figuren diferenciados administrativamente nos censos e padróns oficiais, (...).”*

Resuminos e sistematizamos estes tres requisitos:

- A) Asentamento de poboación
- B) Singularizado
- C) Recoñecido administrativamente no padrón ou no censo

Chegados a este punto, cómpre reiterar-la esencial distinción entre a regulación contida no artigo 13.1 e no 13.3 da Louga. No primeiro artigo, establécense os tres devanditos requisitos que determinan a existencia dun núcleo rural dun xeito regrado, mentres que no segundo artigo se establecen

as condicións para a delimitación deste, é dicir, establécense as bases para determinar cal é o alcance do núcleo que previamente comprobamos debía ser clasificado como SNR. Polo tanto, o planificador debe de actuar chanzo a chanzo, comprobando primeiro, que núcleos debe de recoñecer como existentes coma SNR, para posteriormente proceder á súa delimitación de acordo co artigo 13.3 da Louga, artigo que analizaremos profundamente máis adiante.

Unha vez reiterada esta puntualización esencial, analizaremos por separado cada un dos requisitos para que se poida afirmar que un asentamento pode ser clasificado como SNR.

### 3.1. POBOACIÓN

A determinación dos lugares idóneos para a situación dos asentamentos humanos, así como o seu dimensionamento, constitúe un dos elementos centrais e máis importantes do urbanismo. A existencia dun asentamento humano no territorio leva consigo importantes problemas estruturais que se deben resolver mediante unha planificación xeral que permita unha axeitada dotación e dimensionamento dos servizos básicos que o soporte e manteña. O exemplo típico son as previsións dos servizos básicos para as vivendas dese asentamento (auga, luz, sumidoiros, iluminación pública, acceso rodado), existindo ademais outros non tan típicos pero non por iso menos importantes (policía, bombeiros, sanidade, redes de telecomunicacións, redes de transporte público, etc).

Polo tanto, o terreo que se determine como apto para urbanizar así como a importante inversión para a construción e mantemento dos servizos básicos precisan dun substrato poboacional que lle sirva de xustificación xurídica, técnica e incluso lóxica, pois, ¿para que serve ampliar un núcleo ou facer un polígono de vivendas se non existe unha poboación que as vaia habitar? Esta premisa observada dende un prisma lóxico non ten obxección teórica, pero a súa adveración na práctica presenta problemas de non doada solución. O primeiro problema que atopamos é que hoxe en día a construción é un negocio especulativo, polo que a vivenda non é utilizada para o fin que xustifica a súa creación, senón como investimento ou como negocio especulativo. O segundo, que os concellos, xa non de Galicia senón que de toda España, ante a falta crónica de fondos de que adoecen, utilizan o urbanismo como principal fonte de financiamento e incluso como foco de atracción de poboación cara a eles. Atopámonos con que a realidade nada ten que ver coa teoría. Malia este problema, os tribunais e máis recentemente a administración autonómica defenden parques de vivendas proporcionais ao crecemento poboacional que racionalmente se preveña e aos recursos económicos para dotar e soste os servizos básicos que as abastezan.

Cando falamos de SNR atopámonos cunha realidade preexistente distinta, conformada pola propia idiosincrasia da poboación deste país que historicamente tendeu a dispersarse, consecuencia clara do individualismo crónico que padecemos neste país dende tempos inmemoriais. Porén, o lexislador, quixo introducir como requisito sine qua non para o recoñecemento de SNR o mencionado principio consistente en que non pode haber solo apto para ser edificado sen poboación que o soporte. Deste xeito, o artigo 13.1 da Louga esixe un “*asentamento de poboación*” como primeiro requisito lóxico para que se poida recoñecer un núcleo como SNR. Trátase dun dos tres alicerces básicos para que poidamos falar da existencia de SNR. Deste xeito, disenos na exposición de motivos II.3 da Louga:

*“Con esta finalidade (Crear un territorio máis solidario e equitativo) puxéronse en marcha diversas accións, entre as que se encontra a preservación da riqueza do medio rural mediante a toma de medidas nos espazos periurbanos, que fagan fronte á dispersión incontrolada do hábitat, a preservación e valoración dos recursos en zona rural pouco poboadas, a diversificación das actividades económicas no medio rural e unha revitalización dos núcleos rurais, do patrimonio cultural e do turismo sostible.”*

A primeira consecuencia práctica desta concepción, é que como norma xeral non é factible soste que un asentamento de poboación tradicional despoboado poida ser clasificado como SNR, debido a que non concorreránel o primeiro dos requisitos esixidos polo artigo 13.1 da Louga para a súa existencia e recoñecemento legal: un *"asentamento de poboación"*. A Louga é consciente dos innumerables problemas que supón para todo tipo de administracións públicas a dispersión da poboación, como citabamos supra, tendendo a fomentar que os concellos concentren os seus veciños. Problemas de dotación dos servizos básicos á poboación, de saneamento das rías, da precariedade das infraestruturas básicas, dos transportes, etc., son os que aconsellan a concentración da poboación en Galicia. Cremos por iso que o progresivo procedemento da concentración da poboación que se está a producir en Galicia, xa sexa pola acción da administración con medidas concentradoras, ou pola propia evolución da poboación galega, é suficiente para motivar esta interpretación tan contraria e restritiva do dereito de propiedade.

A segunda consecuencia práctica que salientamos é que a natureza do SNR se aproxima máis á natureza do solo urbanizable que á do solo urbano. Polo tanto, para que exista un núcleo rural clasificado como SNR, do mesmo xeito que un sector de solo urbanizable, é precisa unha xustificación poboacional que a lexitime. A natureza do SNR sepárase neste punto radicalmente da natureza do solo urbano, no que coa sinxela constatación de determinados servizos básicos ou consolidación edificatoria e a inmersión destes na malla urbana, determina a existencia de solo urbano, sen ter en absoluto en conta criterios de saldo poboacional.

Pero, ¿ que entende exactamente a Louga por asentamento de poboación? Defínese o termo, no Dicionario da Real Academia Galega, na súa edición en internet (<http://www.edu.xunta.es/diccionarios/index.html>) do seguinte xeito:

*"poboacións. f. (...) 2. Conxunto de persoas que habita ou ocupa un lugar."*

Tamén se define no Dicionario Enciclopédico Galego Universal (Tomo 49, 1ª edición, Editorial Ir Indo Edicións, 2003) como:

*"poboación: Conxunto de habitantes dun lugar"*.

Pese a esta concepción literal, que define unha poboación como un conxunto de persoas que reside nun lugar determinado, entendemos que é necesario interpretar este concepto dun xeito máis amplo. Aínda que parece ser a *ratio* da norma que o concepto asentamento de poboación leve consigo a existencia dunha poboación permanente na que se asente a residencia habitual dos seus habitantes, podemos atenuar o rigor de tal categórica afirmación con base no sempre útil e ecuánime artigo 3º do Código civil (*"As normas terán que ser aplicadas de acordo (...) a finalidade destas"*). Deste xeito, entendemos que podemos clasificar como SNR núcleos rurais nos que exista unha poboación eventual ou de segundas residencias: o exemplo máis típico será o das residencias de verán ou de fin de semana. É algo xa habitual que nos concellos circundantes ás sete grandes cidades galegas, nos centros estivais e incluso nos concellos rurais do interior de Galicia a poboación urbana en período estival se desprace cara ao campo ou cara ás aldeas que os viron nacer, creando unha poboación eventual estival que en moitas ocasións triplica a poboación habitual destes. Neste tipo de asentamentos sería perfectamente defendible que concorre o requisito da poboación nun núcleo dentro do concepto *"asentamento de poboación"*. O problema vai ser a súa xustificación, que se deberá conter no tomo de análise do asentamento poboacional ou na memoria do plan dun xeito profuso atendendo a cada núcleo, xa que pode ser moi doado xustificar tanto a existencia como o sobredimensionamento de núcleos rurais, con base nesta última fórmula e de acordo cun posible pero pouco probable crecemento turístico.

O momento concreto para constatar a existencia de poboación ou non nun núcleo será o momento da publicación da aprobación definitiva do plan xeral, para os efectos de apreciar a existencia deste requisito.

### *Poboacións abandonadas*

De acordo cos datos do último padrón efectuado polo Instituto Nacional de Estatística (en adiante INE), en Galicia existen a día de hoxe aproximadamente 261 aldeas abandonadas, e outras 8.484 que contan con menos de 10 habitantes. Este organismo considera que a medio prazo o 22% dos 36.000 asentamentos de poboación que existen en Galicia quedarán abandonados. O cómputo por provincias das aldeas ao bordo da desaparición está encabezado por Lugo, con 4.095 aldeas, seguido da Coruña, con 2.765 por diante de Ourense, que pese a perder unha morea de poboación, tan só ten en perigo 820 aldeas. Por último, aparece a provincia de Pontevedra con 804 aldeas en “perigo de extinción”.

Trátase dun fenómeno social crecente: a poboación lisca do rural para asentarse nas vilas e cidades galegas ou, desgraciadamente, para emigrar. A administración autonómica reaccionou ante esta situación coa creación de institucións e organismos autónomos que tratan de solucionar este problema migratorio crónico en Galicia. Pero lonxe de ir por outros camiños alleos a este traballo práctico, ímonos centrar na problemática que xera este fenómeno en relación co urbanismo en xeral, e co SNR en particular. Malia o anterior, esta situación pode modificarse radicalmente nun futuro a medio prazo, pola potencialidade turística destes núcleos, sobre todo para cidadáns dos estados membros da Unión Europea con poder adquisitivo medio-alto, que buscan un retiro afastado do mundanal ruído neste país.

Aplicando os mencionados principios de concentración da poboación, de abaratamento da dotación e prestación de servizos á poboación, como o máis básico principio de desenvolvemento sostible, non podemos máis que defender que a morte poboacional dun núcleo implica a súa morte natural, implicando que non poderá ser recoñecido como SNR.

Se vimos defendendo que un núcleo rural despoboado non poderá clasificarse como SNR, tamén parece sensato admitir a posibilidade de que un núcleo clasificado como solo rústico pola falta de poboación residente nel, con motivo do seu futuro novo poboamento coincidente cunha nova revisión do plan xeral poida ser considerado novamente como SNR. Afondamos nesta interesante cuestión.

Introduce a lei 15/2004 de modificación da Louga unha importante novidade, tendente a que este réxime sexa un pouco menos gravoso para a propiedade privada, permitindo ao mesmo tempo a rehabilitación e conservación das edificacións tradicionais e dos núcleos que forman. Trátase do artigo 40 da Louga, que permite a recuperación de vivendas tradicionais en calquera categoría de solo rústico ao introducir unha importantísima excepción á xenérica prohibición de usos residenciais en calquera categoría de solo rústico. Deste xeito, permitirase a revitalización dos núcleos que sexan efectivamente repoboados, permitindo deste xeito que no momento dunha revisión do planeamento se poida clasificar este como SNR, ao concorrer unha poboación que llexítima o seu recoñecemento de acordo co artigo 13.1 da Louga. Sería unha vía perfecta para revitalizar núcleos mortos mediante o repoboamento natural deste. Deste xeito, permitimos que se un núcleo está despoboado e non se poboa morra naturalmente pola propia evolución da poboación, fomentando a recomendable concentración da poboación, mentres que se realmente se repoboa, poida renacer, como unha ave fénix das súas cinzas, e incluso volver ser considerado como SNR, unha vez que se modifique o planeamento.

Traspoñemos este interesante artigo, introducido pola lei 15/2004, de modificación da Louga:

*"Artigo 40. Edificacións existentes de carácter tradicional ou de singular valor arquitectónico.*

*Permitirase en calquera categoría de solo rústico, logo da autorización autonómica segundo o procedemento establecido polo artigo 41, a reconstrución e rehabilitación das edificacións tradicionais ou de singular valor arquitectónico, que poderán ser destinadas a vivenda e usos residenciais, a actividades turísticas e artesanais ou a equipamentos de interese público. A reconstrución ou rehabilitación deberá respectar o volume edificable preexistente e a composición volumétrica orixinal.*

*Así mesmo, logo da autorización autonómica, poderá permitirse por razóns xustificadas a súa ampliación, incluso en volume independente, sen superar o 10 % do volume orixinario da edificación tradicional. Excepcionalmente, a ampliación poderá alcanzar o 50 % do volume da edificación orixinal cumprindo as condicións establecidas polos artigos 42 e 44 desta lei."*

O réxime construtivo de núcleos que tenten recuperarse pola vía do artigo 40 da Louga inmersos en solo rústico, é moito máis estrito que o que existe en SNR. Non podería ser doutro xeito, ao atoparnos en solo rústico, e por iso atoparémonos con que non se poderán facer novas vivendas neles e, por suposto, en ningún caso se poderá prever unha área de expansión.

Chegados a este punto, e se tivéssemos interese en habitar este poboado ou unha das vivendas existentes nel, sempre teremos unha saída, dependendo do tipo de vivenda que queiramos rehabilitar ou habitar:

#### **a) De carácter tradicional**

Se pretendésemos rehabilitar unha vivenda tradicional, sempre poderemos, acollernos ao disposto no citado artigo 40. En canto alguén se interese por habitar un núcleo, e acolléndose a este artigo, poderá rehabilitar unha vivenda ou un poboado enteiro, levantando esa apriorística veda á construción residencial do solo rústico. Á súa vez permítenos cualificar estes terreos como residenciais, turísticos, equipamentos e desenvolvemento de actividades artesanais, usos terminantemente prohibidos como norma xeral no solo rústico, pero que coa devandita finalidade se permiten, grazas ao citado artigo.

Se se nos di que poderemos ampliar a edificación nun 50% se cumprimos cos artigos 42 e 44, quere dicir que para realizar este tipo de rehabilitacións e construcións non é preciso que se teña que dispoñer dos duros requisitos establecidos nos devanditos artigos. O lexislador para facilitar a rehabilitación e conservación do patrimonio existente, exime da esixenza dos requisitos citados, chegando a permitir a ampliación da edificación ata un dez por cento, incluso en volume independente, como edificación illada aínda que parece sensato que esta ampliación se realice cunha tipoloxía anexa á da edificación principal.

Para determinar os parámetros da edificación rehabilitada ou reconstruída, o artigo 40.1 da Louga, sucintamente establece: *"A reconstrución ou rehabilitación deberá respectar o volume edificable preexistente e a composición volumétrica orixinal."* No caso de que estes parámetros se aprecien con claridade, as condicións de edificación serán moi semellantes ás de edificación primitiva, pero ¿que acontece cando polo estado ruinoso non se aprecien os parámetros orixinais? Atopámonos cun importante problema, pois de non atopar unha norma fixa, entramos no escabroso campo da discrecionalidade do técnico competente que pode darnos máis dun quebracabezas. Nestes casos, onde a ruína da obra non permita recoñecer os parámetros orixinais, entrará en xogo o artigo 104, que dispón un conxunto de normas de aplicación directa, incluso por riba do planeamento, que buscan que as edificacións se adapten ao ambiente no que se sitúan, parecendo o máis sensato que a nova edificación se adapte á tipoloxía das edificacións da zona, sobre todo ás máis próximas. Para o caso



concreto caso que estamos a falar sería de aplicación preferente este artigo 104 da Louga no seu apartado a) *"As construcións en lugares inmediatos ou que formen parte dun grupo de edificios de carácter artístico, histórico, típico ou tradicional deberán de harmonizar con el."*

### **b) De carácter non tradicional**

Neste tipo de poboados en ruínas clasificados como solo rústico, parece claro que están nunha situación de fóra de ordenación, co que terán que se ater ao disposto no artigo 103 da Louga, que regula as edificacións fóra de ordenación, exactamente no seu punto 2:

*"Artigo 103. Edificios fóra de ordenación.*

- 1. Os edificios e instalacións erixidos con anterioridade á aprobación definitiva do planeamento urbanístico que resultasen desconformes con este quedarán sometidos ao réxime de fóra de ordenación.*
- 2. Nas construcións e edificacións que queden en situación de fóra de ordenación por total incompatibilidade coas determinacións do novo planeamento só se poderán autorizar obras de simple conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente.*
- 3. Nas construcións só parcialmente incompatibles co novo planeamento poderanse autorizar as obras de mellora, ampliación ou reforma que se determinen no plan."*

Por iso, estas edificacións estarían condenadas á súa desaparición por totalmente desconformes co ordenamento urbanístico, ao ser absolutamente desconformes co réxime de calquera categoría de solo rústico, coa soa excepción de que o seu titular cumpra cos requisitos dos artigos 42, 43 e 44, para que se lle poida autorizar usos, construción e instalacións sobre solo rústico e aproveitar deste xeito estas instalacións, aínda que coa obriga de adaptalas e conservalas.

### **Excepción**

Agora ben, coa aprobación da lei 15/2004 parece que a prohibición xenérica de clasificar como SNR núcleos despoboados se modifica lixeiramente e introdúcese unha excepción que cómpre ter en conta. Atendamos ao disposto na súa exposición de motivos, no seu apartado IV:

*"O medio rural constitúe un dos grandes eixes sobre os que pivota a Lei 9/2002, (...) propugnando a consolidación da rede de núcleos existentes; evitando a dispersión da urbanización e das edificacións; poñendo especial atención na recuperación ambiental e nas áreas estratéxicas e sensibles do territorio para conservar, recuperar e poñer en valor o patrimonio cultural do noso territorio; e promovendo unha xestión intelixente e sostible do solo. Entre as novas medidas incorporadas destacan as seguintes:*

*(...)*

- e) A recuperación do noso patrimonio arquitectónico tradicional, permitindo a reconstrución e rehabilitación das edificacións tradicionais existentes no medio rural e o seu destino a vivenda, equipamentos e usos turísticos."*

Parece agora que a Louga cambia de criterio, propugnando *"a recuperación do noso patrimonio arquitectónico tradicional"*. Cabe neste punto preguntarse se isto quere dicir que os poboados existentes pero abandonados deberán ser clasificados como núcleos rurais forzosamente para salvargardar estes importantes valores que se propugnan. Cremos que non. A regra xeral seguirá sendo que os núcleos despoboados non poderán ser clasificados como SNR, pola non concorrencia dun dos tres

requisitos do artigo 13.1: a poboación. Agora ben, de acordo co estipulado pola exposición de motivos citada, parece que esta norma xeral ten unha excepción: aqueles núcleos onde exista patrimonio arquitectónico de carácter tradicional especialmente relevante si poderán ser clasificados como SNR, debido á concorrencia destas características especiais e valores que compoñen (exposición de motivos IV da Louga: *“recuperar e poñer en valor o patrimonio cultural do noso territorio; e promovendo unha xestión intelixente e sostible do solo”*).

Será o *Estudo do medio rural e do modelo de asentamento poboacional* quen motivada e concretamente, despois dun estudo de cada núcleo, teña que dicir qué núcleos abandonados deben ser conservados, aínda abandonados, por concorrer unha especial riqueza patrimonial, histórica ou etnográfica. Este parece ser o mandato que se recolle no artigo 61.2 da Louga, referido ao contido do estudo do medio rural:

*“Artigo 61.Documentación*

*(...)*

*2. O estudo do medio rural servirá de base para establece-las medidas tendentes á conservación e mellora das súas potencialidades intrínsecas e, en particular, para a protección dos seus valores ecolóxicos, ambientais, paisaxísticos, históricos, etnográficos, culturais ou con potencialidade produtiva. Para estes efectos, analizará detalladamente os usos do solo, os cultivos, a paisaxe rural, a tipoloxía das edificacións e construcións tradicionais da zona, as infraestruturas existentes, os camiños e vías rurais, o planeamento urbanístico dos municipios limítrofes e calquera outra circunstancia relevante para a xustificación das determinacións en solo rústico.*

*3. A análise do modelo de asentamento poboacional terá por obxecto determinar as medidas que se vaian adoptar para a preservación e mellora do medio rural, definindo os elementos que o constitúan e a súa inserción no marco comarcal e destacando a división parroquial, o sistema de núcleos de poboación e a súa relación co medio natural ou produtivo.”*

Coa modificación da Louga, efectuada pola lei 15/2004, non se altera a natureza xurídica desta institución, polo menos no que respecta a este requisito, que conforma un dos tres elementos constitutivos da desta, senón que tan só se atenúan os seus efectos, creándose unha excepción, sen que ademais se incorpore ao texto normativo, co conseguinte risco para a seguridade xurídica. Prevemos deste xeito unha excepción que diminúe a rixidez dunha norma xeral que pode chegar a ser excesivamente ríxida e contraproducente. En conclusión, de existir un poboado abandonado que non fose considerado polo planificador como digno de recuperación, deberá ser clasificado como solo rústico, dentro da categoría que o planificador considere máis axeitada.

### **Conclusión**

As aldeas e lugares despoboados non poderán ser clasificados como SNR, sen prexuízo doutras clasificacións.

Excepcións a esta regra xeral:

- 1) O Estudo do medio rural, pola concorrencia dunha arquitectura tradicional especial, poderá clasificar un ha aldea ou lugar despoboado como SNR, tras a xustificación previa.
- 2) Tamén caberá a clasificación como SNR de existir unha nova colonización dun núcleo deshabitado, tras a modificación ou revisión previas do planeamento.

## 3.2. “SINGULARIZADO”

### *Os catro parámetros*

O segundo dos requisitos enumérase no artigo 13.1 do seguinte xeito:

*“Singularizado en función:*

- a) das súas características morfolóxicas,*
- b) tipoloxía tradicional das edificacións,*
- c) vinculación coa explotación racional dos recursos naturais ou*
- d) de circunstancias doutra índole que manifesten a imbricación racional do núcleo co medio físico onde se sitúa”*

O segundo dos requisitos *sine qua non* para que un núcleo rural poida ser clasificado como SNR é que estea singularizado pola concorrencia dunha serie de elementos que o diferencian substancialmente do solo urbano e tamén do resto de clases de solo. Para establecer esta diferenciación, o artigo 13.1 da Louga establece catro parámetros orientativos, para que os aplicadores da lei poidan apreciar esta singularización do SNR.

De acordo coa redacción da lei, péchase a enumeración dos parámetros cunha conxunción disxuntiva “ou”, polo que coa soa concorrencia dun dos parámetros existiría unha singularización dun núcleo, que lle permitirá ao planificador apreciar un núcleo de poboación singularizado. Por iso, esta enumeración constitúe unha enumeración de *numerus apertus*.

Estes parámetros constitúen verdadeiros conceptos xurídicos indeterminados. Determina o alcance dos conceptos xurídicos indeterminados o profesor García de Enterría no seu famoso *Curso de derecho administrativo* (Ed. Civitas, Madrid, Edición X, páxina 457), parágrafos que *supra* reproducimos neste traballo, e aos que nos remitimos para evitar reiteracións. Esta conceptualización débese ao noso entender, ás razóns que pasamos a relatar:

- 1) O lexislador considera que a determinación da singularización dun núcleo non pode ser definida con absoluta precisión na lei, debido a que a realidade á que se fai referencia é ampla de máis para iso, polo que prefire dar unha serie de directrices para que o planificador poida interiorizar o *animus* da norma e deste xeito plasmar o sentir desta.
- 2) Existe exclusivamente unha dualidade de repostas que o planificador deberá solucionar en aplicación destes conceptos xurídicos indeterminados: existe singularidade nun asentamento de poboación ou non.
- 3) A decisión pola que opte o planificador pode ser controlada en vía xurisdiccional polos tribunais, xa que debe ser motivada en causas obxectivas controlables pola xurisdición contenciosa.

Polo tanto, estamos ante catro parámetros que constitúen conceptos xurídicos indeterminados de alcance e extensión diversos. Pasamos a analizar os individualmente:

a) "... das súas características morfolóxicas.."

O SNR ten unha morfoloxía urbanística típica, substancialmente distinta á típica rede de malla urbana do solo urbano. O lexislador quere que este sexa o primeiro parámetro que o planificador teña en conta para determinar a existencia dun núcleo singularizado.



Morfoloxía urbana (A Coruña).



Morfoloxía dun Núcleo Rural.

A morfoloxía urbanística do SNR é a propia dos asentamentos típicos de Galicia. Pero, ¿como sabemos cal é a morfoloxía propia do SNR? Neste punto esgótásenos a normativa e temos que remitirnos a estudos de carácter técnico que os planificadores utilizan na praxe. Este é o sentido e finalidade de remitir unha regulación a un concepto xurídico indeterminado.

Unha das clasificacións máis utilizadas polos planificadores nos estudos do medio rural é a clasificación efectuada polo xeógrafo francés Abel Bouhier, no ano 1979, na súa tese doutoral que denominou "*La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire*" (Imprimerie Yonnaise, La Roche-Sur-Yon (Vendée) Paris, 1979.) Proponnos tres tipos básicos de morfoloxías, capaces de se combinaren entre si para lograr tipos morfolóxicos máis complexos. As tres estruturas básicas son as seguintes:

- 1) Estrutura elemental pechada. Trátase de asentamentos en que as edificacións están moi concentradas, xa en ringleira, xa en núcleo.
- 2) Elemental aberta. As edificacións están espalladas e unidas por unha rede de camiños que as comunica entre si.
- 3) Polinuclear. Varias agrupacións de edificacións unidas por camiños e moi próximas entre elas.

Un ano despois publícase "*Los asentamientos rurales en Galicia*", onde o arquitecto e urbanista José Fariña Tojo, (Instituto de Estudio de Administración Local, Madrid, 1980) establece unha tipoloxía de asentamentos máis detallada, froito dunha análise pormenorizada do nomenclátor e da xeografía do noso país.

Nós como xuristas, recolleremos esta sistematización de tipoloxías e morfoloxías de asentamentos para poder estudar con detalle os problemas xurídicos e peculiaridades que presenta cada unha delas. Esta distinción entre núcleos ten unha gran transcendencia práctica, xa para o recoñecemento da sin-

gularidade dun núcleo, xa para determinar a delimitación deste núcleo consonte a súa morfoloxía, aspecto este último que deixamos para un estudo ulterior neste mesmo traballo. Procedamos a estudar as morfoloxías propostas polo insigne arquitecto e urbanista Fariña Tojo:

### **1) A aldea nuclear con casarío mesto**

Este asentamento caracterízase por ter un núcleo de vivendas moi apegadas e concentradas, adoitamente compartindo muros medianeiros, existindo moi pouco terreo entre casa e casa, cunha rede de camiños característicos de trazo estreito e sinuoso que o cruzan e comunican e sen apenas edificacións fóra deste núcleo central.

Non teremos moitos problemas para identificar e clasificar o núcleo como tal, porque está perfectamente definido pola concentración de vivendas existentes.

### **2) A aldea nuclear con casarío claro**

Trátase de asentamentos de vivendas e edificacións que forman un núcleo que claramente se diferencia dos que están situados nos arredores pero dunha maneira menos concentrada, tendo entre estas edificacións terreos libres de edificacións que se utilizan como horta, labradío ou pasto á beira do poboado. Non adoitan existir edificacións que compartan medianeiras.

### **3) A aldeas polinuclear con casarío mesto**

Trátase de aldeas nucleares con casarío mesto que están divididas en “cabezas” ou subnúcleos, xa pola existencia dun accidente xeográfico natural entre elas, por un accidente xeográfico artificial ou polo mero desdoblamento do núcleo dun xeito natural, o que fai que exista unha discontinuidade entre as vivendas do núcleo, existindo varias “cabezas de núcleo” ou subnúcleos. Este asentamento posúe un só topónimo, e habitualmente está constituído por dúas cabezas, das que unha é máis grande que a outra. Os exemplos que citamos son os núcleo de Cirela, Gres, Vila de Cruces ou A Ponte no concello de Rodeiro, parroquia de Pedroso (Pontevedra).

### **4) Aldea polinuclear con casarío claro**

Trátase de núcleos que participan das características morfolóxicas dunha aldea nuclear con casarío claro que se atopa fragmentada en dúas cabezas do mesmo xeito que a aldea polinuclear con casarío mesto. Polo que máis que un tipo propio, trátase da unión dos dous anteriores.

### **5) A aldea nuclear en nebulosa**

Trátase de pequenas concentracións de vivendas que non chegan á consideración dun núcleo de casarío mesto, que se concentran unhas ao redor das outras e se comunican entre si por camiños e estradas.

No tomo do Modelo de Asentamento Poboacional da revisión do plan xeral de Santiago de Compostela, este tipo de lugares ou aldeas denomínase “agrupación de casais”.

### **6) Parroquias enxame con aldea núcleo**

É moi semellante á aldea nuclear con casarío claro, pero existindo unha meirande dispersión de edificacións orixinarias que fan que revista unha categoría distinta. Atópase este núcleo entre unha chea de lugares e edificacións que non chegan a esta entidade, formando un conxunto de núcleo e zona de influencia. Estas entidades menores non chegan á categoría de núcleo.

### 7) Parroquia en enxame

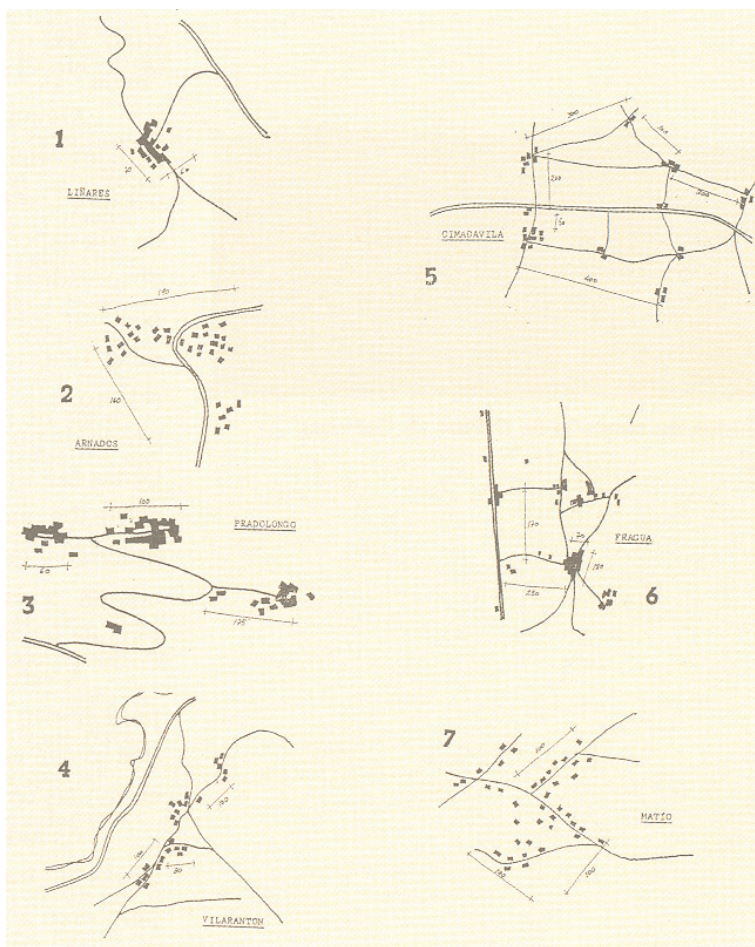
Trátase de áreas do territorio en que o asentamento de poboación e as súas vivendas, xa en orixe, xa por evolución posterior, estendéronse dun xeito disgregado e desordenado, facendo que o territorio se atope inzado de edificacións. Este tipo de núcleos, que merecen a consideración de periurbanos pola concentración de vivendas, caracterízanse pola ausencia de espazos naturais, crecemento anárquico das edificacións, tipoloxía edificatoria unifamiliar que non obedece a unha tipoloxía tradicional, habitualmente debido á presión do turismo, falta de dotacións e equipamentos, etc. É moi cotián na área metropolitana de Vigo.

Hai que resaltar que no seu estudo José Fariña Tojo afirma deixar fóra da anterior clasificación tanto os “novos núcleos” ou edificacións que anarquicamente crean un novo poboado, sobre todo as edificacións xurdidas nas marxes das estradas, como aquelas englobadas polas cidades e vilas no seu proceso de expansión.

Basearémonos nesta tipoloxía urbanística de núcleos rurais para sintetizar e categorizar os problemas prácticos e xurídicos que as peculiaridades de cada tipo esixen resolver e responder.

Cando esteamos ante un destes tipos de núcleos, non poderemos senón afirmar que concorre unha singularidade propia dun núcleo rural, consonte o establecido no artigo 13.1 da Louga.





Esquema das clasificacións morfolóxicas das aldeas segundo Fariña Tojo:

1. Liñares (Terra de Montes), exemplo de aldea nuclear con edificación mesta.
2. Arnados (Terra de Bergantiños), exemplo de aldea nuclear con edificación clara.
3. Pradolongo (Terra do Bolo), exemplo de aldea polinuclear con edificación mesta.
4. Vilarantón (O Cebreiro), exemplo de aldea polinuclear con edificación clara.
5. Cimadevila (A Terra Chá), exemplo de aldeas nucleares en nebulosa.
6. Fragua (O Salnés), exemplo de parroquias en enxame con aldea núcleo.
7. Matío (Terra de Soneira), parroquia en enxame.

### b) “... tipoloxía tradicional das edificacións ...”

Que significa exactamente que unha edificación posúa unha “tipoloxía tradicional”? O lexislador en ningún lugar nolo aclara. Imos polo tanto acudir primeiro a criterios técnico-teóricos e posteriormente a criterios prácticos, é dicir, o que están a facer hoxe os planificadores.

Para concluír que unha edificación ten a condición de “tradicional”, temos que acudir a consideracións de carácter técnico-construtivo, alén de categorías xurídicas. Como dicíamos, esta é unha das principais motivacións que se agocha detrás da regulación mediante conceptos xurídicos indeterminados: descansar unha regulación sobre conceptos alleos ao dereito, pero “enchibles” mediante remisións a outras ramas do saber. Neste punto temos que deixar que os técnicos na materia, arquitectos e arquitectos técnicos, nos ofrezan unha pouca luz aos xuristas.

Temos que citar como mellor obra neste campo, *As construcións da arquitectura popular. Patrimonio etnográfico de Galicia*, escrita polo eminente profesor da Escola de Arquitectura Técnica da Coruña, don Manuel CAAMAÑO SUÁREZ, e editada polo Consello Galego de Colexios de Aparelladores e Arquitectos Técnicos en Santiago de Compostela no ano 2003. Este traballo realiza un pormenorizado e interesantísimo estudo sobre a arquitectura popular de Galicia de acordo coas zonas xeográficas nas que estas se sitúan.

Temos que cederlles o testemuño aos estudosos das tipoloxías edificatorias tradicionais, e por iso nomearemos os autores e obras máis interesantes sobre o tema:

- *A arquitectura tradicional en Galicia*, LLANO, Pedro de, Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, Santiago de Compostela, 1983.
- *Aportaciones para un debate de la vivienda unifamiliar en el mundo rural*, PORTELA, César, Obradoiro núm. 9, Santiago de Compostela, 1984, Páxinas 28 a 36.
- *As construcións da arquitectura popular. Patrimonio etnográfico de Galicia*, CAAMAÑO SUÁREZ, Manuel, Consello Galego de Colexios de Aparelladores e Arquitectos Técnicos, Editorial Zeica 55 S.L, Santiago de Compostela, 2003.
- *As construcións populares: un tema de etnografía de Galicia*, BAS LÓPEZ, Begoña, Caderno do Seminario Galego de Sargadelos núm. 44, Edicións do Castro, Sada-A Coruña, 1983.
- *La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire*, Abel Bouhier, Imprimerie Yonnaise, La Roche-Sur-Yon (Vendée) París, 1979.
- *Los asentamientos rurales en Galicia*, FARIÑA TOJO, José, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980.

Dende un punto de vista práctico, determinar se unha vivenda é de tipoloxía tradicional é moito máis sinxelo. A meirande parte, xa non dos equipos técnicos redactores do planeamento municipal, senón das administracións públicas, sérvense das fotografías aéreas do catastro dos anos 50 (o famoso voo americano), 60 e 70, para coñecer o carácter tradicional dunha vivenda. É moito máis práctico, rápido e conforme coa seguridade xurídica determinar deste xeito qué vivendas tradicionais forman un núcleo.

Se a vivenda non está recollida nestas fotos, teremos que aternos aos criterios técnicos aos que nos remitimos antes, por ser xa unha mera cuestión de proba.



### *c) "...vinculación coa explotación racional dos recursos naturais..."*

Trátase dun elemento que en lexislacións anteriores constituía un requisito esencial para a existencia de SNR, pero que na actual Louga configurouse tan só como un indicador máis para "singularizar" un asentamento e poder clasificalo como SNR.

Esta modificación legal actualiza e concede carta de natureza á realidade actual dos núcleos neste país. A progresiva migración á cidade da poboación rural, o retorno de poboación orixinalmente urbana a núcleos rurais periurbanos, sumados á escasa rendibilidade do sector primario e ao abandono das actividades primarias no rural, froito da crise do sector, fan que se mesturen ambas as poboacións, urbana e rural, cunha principal consecuencia: o abandono das tarefas agrícolas nos núcleos rurais. Por iso, con gran cordura, o lexislador abandona a concepción de que tan só poden existir SNR en núcleos rurais, tal e como se preceptuaba ata a aprobación da actual Louga.

Polo tanto, este indicador pasou de ser un elemento esencial do concepto SNR a ser un mero indicador da súa existencia froito da actualización da concepción legal da institución que transcribe a evolución social da poboación.

Este parámetro utilízase agora como parámetro para determinar se un núcleo de poboación está "singularizado". Deste xeito, haberase que comprobar que os terreos anexos ás casas ou mesmo os que circundan o asentamento de poboación están cultivados, ou existen granxas gandeiras, monte con plantacións forestais, embarcadoiros para pescadores, etc...

### *d) "...ou de circunstancias circunstacias doutra índole que manifesten a imbricación racional do núcleo co medio físico onde se sitúa"*

Trátase do parámetro de peche, que configura o concepto xurídico indeterminado máis complicado.

O primeiro que nos indica é que o carácter singularizado dun núcleo enténdese dun xeito extensivo, é dicir, como un concepto amplo que desborda os indicadores anteriores e queda aberto a outros constatables polos planificadores. Queremos dicir con isto que o concepto que tiñamos de SNR como unha clase de solo exclusivo para aldeas de carácter agrícola e afastadas pode ser modificado radicalmente. Agora tan só abonda que exista unha poboación na que exista unha "imbricación racional co medio físico onde se sitúa", co que se amplía extraordinariamente este concepto por riba incluso do solo urbano. Agora poderemos clasificar como SNR, por exemplo, as parroquias tipo enxamio de Fariña Tojo, se existe, por exemplo, monte ou mar á beira ou cativas vilas de Galicia nas que, pese a existiren servizos terciarios nelas se atopan cheas de leiras cultivadas sen edificar. Consecuentemente, amplíase moitísimo o concepto e ámbito do SNR, sobre todo se, como estudaremos máis adiante, o SNR prima sobre o solo urbano. Parece que o lexislador quere potenciar esta institución, pois decididamente amplía extraordinariamente este concepto en comparación coa anterior concepción do SNR recollida na Lei 1/1997 do solo de Galicia.

Vén conectar este concepto xurídico indeterminado coas normas de adaptación ao ambiente establecidas no artigo 104 da Louga. Así nolo di Hipólito Pérez Novo, subdirector xeral de Urbanismo, na obra *Derecho urbanístico de Galicia*, (Ed. El Consultor. Madrid. 2003), no capítulo que redacta sobre o SNR. Dinos:

*"Con la expresión "imbricación racional del núcleo con e medio físico donde se sitúa" conecta el legislador el concepto de núcleo rural con las normas de adaptación al ambiente contenidas en el artículo 104 de la Louga; un precepto que adquiere una especial significación en los asenta-*

*mientos rurales. Los supuestos a los que hace referencia dicho precepto legal son los propios y característicos de los núcleos rurales en los que se aprecian edificaciones de carácter histórico, típico o tradicional (artículo 104.a), paisajes abiertos o naturales, sean rurales o marítimos (artículo 104.b) y edificaciones de tipología tradicional congruente con las características del entorno."*

En definitiva, constitúe un concepto aberto que permite "singularizar" un asentamento cando non concorran ningún dos tres criterios anteriores, permitindo deste xeito un vencello co artigo 104 da Louga, (lembrems que de directa aplicación). Reproducimos este importante artigo.

*"Título III: Normas de aplicación directa*

*Capítulo I: Disposicións xerais*

*Artigo 104. Adaptación ao ambiente.*

*As construcións e instalacións deberán adaptarse ao ambiente no que estivesen situadas, e para tal efecto:*

*a) As construcións en lugares inmediatos ou que formen parte dun grupo de edificios de carácter artístico, histórico, típico ou tradicional deberán harmonizar con el. Igualmente cando, sen existir un conxunto de edificios, houbese algún de grande importancia ou calidade dos caracteres indicados.*

*(...)*

*c) A tipoloxía das construcións deberá ser congruente coas características do contorno e os materiais empregados para a renovación e acabado de fachadas e cubertas das edificacións e os cerramentos de parcelas deberán harmonizar coa paisaxe na que se vaian levar a cabo."*

### 3.3. RECOÑECIMIENTO ADMINISTRATIVO

O derradeiro requisito establecido pola Louga é que o núcleo estea "*recoñecido como tal pola administración, no padrón ou no censo*".

A ratio iuris deste derradeiro requisito parece clara. Trátase de evitar a creación ou mesmo o recoñecemento de núcleos de "nova planta" alén dos tradicionais dun xeito incontrolado. Con este requisito de peche, a Louga, pretende evitar concederlles aos concellos unha nova arma "reclasificatoria" de solo rústico. Se o lexislador non lles impuxese aos concellos este requisito para a clasificación de SNR, o máis seguro sería que os concellos utilizarían esta institución como instrumento para desacatar toda a regulamentación que a Louga realiza sobre solo rústico e crear ou recoñecer ao seu libre albedrío novos núcleos incluso de nova creación. Sería a discrecionalización do SNR, que actuaría como unha válvula de escape á prohibición de edificacións e usos residenciais dentro do solo rústico.

Este precepto estaría vencellado ao artigo 4 da Louga, que pretende conservar o patrimonio histórico e núcleos "*existentes*". Se o vemos dende o prisma práctico, ¿para que queremos permitir a creación de novos núcleos, se temos moitísimos problemas para que a poboación non abandone os existentes? Por non contar cos graves problemas de falta de servizos básicos e dotacións derivados da alta dispersión poboacional. Para que permitir a creación de novos núcleos? A única resposta sería a especulativa, e con acerto o lexislador consagrou este requisito esencial, pechándolles aos concellos unha vía á creación de novo solo edificable.

Este requisito viña sendo esixido na regulación do SNR efectuada polas anteriores leis do solo. Non obstante existe unha diferenza importante respecto ás anteriores regulacións. Fundamentalmente,

eliminouse o requisito de que os núcleos estivesen recoñecidos como tales pola poboación local. Nótase a madurez da Louga respecto a anteriores lexislacións, eliminando este requisito, que na práctica non se viña aplicando. Ó lexislador é consciente da suficiencia e calidade da regulación administrativa sobre o recoñecemento dos núcleos nas normas do padrón principalmente, e por iso, evita requisitos superfluos, remitíndose mediante a técnica da remisión ou da norma en branco á normativa sobre censos e padróns. Esta é a *ratio* que explica a modificación do contido deste requisito respecto á regulación anterior.

### 1. Norma en branco

A Louga remítenos á normativa sobre o padrón e o censo para que poidamos coñecer se un núcleo rural se recoñece como tal pola administración. Trátase do mecanismo da remisión normativa mediante unha norma en branco pola que se introduce unha regulación contida noutra norma ou sector normativo dentro da norma que realiza a remisión. Esta técnica é moi utilizada polos lexisladores, xa que:

- Evítanse odiosas reiteracións en dúas normas.
- Evítanse contradicións entre dúas normas que pretenden regular a mesma base fáctica.
- Evítanse problemas de diversidade de interpretacións, debido ao diferente contexto da súa localización.

Polo tanto, para que un núcleo de poboación poida ser considerado como tal debe estar debidamente recoñecido pola administración, de acordo coa normativa reguladora dos dous rexistros indicados pola Louga: o censo e o padrón. Comecemos polo primeiro:

### 2. Censo

A Louga tan só nos di que temos que comprobar se o censo recoñece o núcleo que pretendamos clasificar como SNR antes de facelo, pero non nos di a que censo temos que acudir: ao censo electoral, ao de poboación ou ao de vivendas.

#### A. O censo electoral

O censo electoral é un rexistro de persoas. A súa finalidade é atender os procesos electorais e por iso contén a información básica (nome, apelidos, DNI e domicilio) para cumprir co seu cometido: determinar dun xeito fidedigno quen pode e quen non pode votar nuns comicios. Está regulada pola Lei orgánica electoral xeral (LOEX) e xestionado pola *Oficina do Censo Electoral*, encadrada no *Instituto Nacional de Estadística* (en adiante INE), baixo a dirección e supervisión da *Xunta Electoral Central*.

O censo elabórase e actualízase principalmente cos datos proporcionados polo padrón municipal, os consulados e os rexistros civís, polo que non parece que este rexistro sexa o máis axeitado para determinar o recoñecemento administrativo dos núcleos de poboación, xa que:

- Trátase dunha fonte indirecta, pois primordialmente os datos de base para a súa elaboración son os recollidos no padrón municipal.
- O seu obxecto non ten relación cos núcleos de poboación, nin directo nin indirecto, pois é un rexistro de electores.

Conclusión: este rexistro non é válido para recoñecer administrativamente ningún tipo de núcleo.

## B. O censo poboacional e de vivendas.

Ambos os dous censos non son rexistros administrativos *stricto sensu*, xa que non se garda información persoal da cidadanía. Créanse con obxectivos meramente estatísticos e proporcionan datos obxectivos sobre a distribución poboacional, crecemento, diminución de habitantes, crecemento do parque de vivendas, en definitiva, información que non contén elementos persoais e que garante sempre o segredo estatístico. O organismo encargado da elaboración destes dous censos é o INE.

O censo de vivendas analiza estatisticamente as vivendas e as características dos seus habitantes, pero tratadas sempre a título individual, nunca como conxunto de vivendas que forman poboados, vilas ou cidades.

Se analizamos ambos os dous censos pormenorizadamente decatámonos de que, igual que no censo electoral, os datos utilizados para a súa elaboración son principalmente os datos emanados do padrón municipal, que os concellos lle remiten mensualmente ao INE. Así reza a literalidade do artigo 76 do Regulamento de poboación e demarcación territorial de entidades locais (aprobado polo Real decreto 2612/1996, do 20 de decembro, que foi modificado polo Real decreto 2612/1996, do 20 de decembro):

*"Artículo 79. La formación del Censo de Población, que constituye una competencia exclusiva del Instituto Nacional de Estadística, se apoyará en los datos de los Padrones municipales, se llevará a cabo prestando los Ayuntamientos la colaboración que el Instituto Nacional de Estadística les solicite, y servirá para controlar la precisión de los datos padronales y, en su caso, para introducir en ellos las rectificaciones pertinentes.*

*En el desarrollo de esta operación se tomarán las medidas necesarias para mantener separados los datos censales, sometidos al secreto estadístico, de los datos padronales, de carácter nominal y con efectos esencialmente administrativos."*

Conclusión: A normativa censal non establece con precisión o recoñecemento administrativo de núcleos de poboación. Tan só os recollerá dun xeito indirecto, cando recolla e copie os datos do padrón. Por este motivo, ímonos centrar máis no estudo do padrón municipal.

## 3. Padrón

Podemos definir o padrón como "*registro administrativo das persoas físicas, nacionais ou estranxeiras, residentes nun termo municipal dado*" consonte a definición contida na Lei de bases de réxime local. Trátase dunha institución estritamente municipal, que se artella para que un concello poida coñecer os seus residentes e veciños. O contido deste rexistro vén recollido no artigo 16.2 da Lei de bases de réxime local:

*"Artículo 16.2. Nombre y apellidos, Sexo, Domicilio habitual, Nacionalidad, Lugar y fecha de nacimiento, Número de documento nacional de identidad (...), Certificado o título escolar o académico que se posea y cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral."*

O recoñecemento dos núcleos polo padrón e polos concellos ten amparo legal na frase "*cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral*". Por iso os concellos ao mesmo tempo que elaboran o padrón analizan os núcleos de poboación nos que os seus cidadáns se asentan.

Aténdose ao que aquí nos trouxo, e sen entrar en cuestións históricas, no ano 1996 publicábase a *Lei 4/1996, do 10 de xaneiro, pola que se modifica a Lei reguladora das bases do réxime local en mate-*

ria de padrón municipal. Contense nesta nova normativa unha revolución respecto ao *modus operandi* anterior: obrígase as administracións locais ao que se deu en chamar o padrón continuo; un complexo mecanismo informático de coordinación interadministrativa, pola que os concellos, remiten as modificacións efectuadas nos datos dos seus padróns cada mes, por medios telemáticos, ao INE, onde se comproba a non duplicidade e a congruencia dos datos, coa que se consegue a actualización case diaria dos datos do padrón, e a utilización posterior destes datos con fins censuais. Segundo o artigo 17.3 da Lei de bases de réxime local:

*"Artículo 17.3. Los Ayuntamientos remitirán al Instituto Nacional de Estadística los datos de sus respectivos Padrones, en la forma que reglamentariamente se determine por la Administración General del Estado, a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación entre los Padrones de todos los municipios.*

*El Instituto Nacional de Estadística, en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades, realizará las comprobaciones oportunas, y comunicará a los Ayuntamientos las actuaciones y operaciones necesarias para que los datos padronales puedan servir de base para la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional, para que las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales, y para que los Ayuntamientos puedan remitir, debidamente actualizados, los datos del Censo Electoral.(...)"*

Ademais dos contidos de carácter xeral e achegándonos ao que de toda esta complexa normativa nos interesa, atribúeselle ao padrón municipal a competencia do recoñecemento e control dos núcleos de poboación existentes dentro da demarcación municipal. Así nolo di o artigo 76 do Regulamento de poboación e demarcación territorial das entidades locais:

*"Artículo 76. Los Ayuntamientos revisarán, al menos una vez al año, la relación de entidades y núcleos de población y la división en secciones del término municipal, de acuerdo con las definiciones e instrucciones que establezcan las disposiciones legales que regulen estas materias y las remitirán al Instituto Nacional de Estadística para su comprobación."*

Polo tanto, é cada concello quen posúe a competencia para o recoñecemento das entidades e núcleos de poboación, e deben facelo revisando cada ano a relación dos existentes, axeitándoa á realidade do concello. Pero este recoñecemento non é libre ou discrecional para as corporacións locais, de acordo co seu carácter autónomo, senón que terán que aplicar a normativa ditada polo o Ministerio de Economía e Facenda e o Ministerio de Administracións Públicas, que de acordo co establecido no artigo 60 do Real decreto 2612/1996, do 20 de decembro, son os organismos competentes para ditar as instrucións e regulamentos neste senso.

O novo funcionamento do padrón *grosso modo* é sinxelo, aínda que na práctica e debido aos complicados medios telemáticos de actualización dos datos non o sexa tanto:

- Os concellos recadan os datos de acordo coa normativa dada dende Madrid.
- Envío dos datos ao INE.
- O INE comproba a correcta aplicación da normativa.
- Elevación ao *Consejo de Ministros*, para a súa aprobación mediante real decreto.

Para resolver as discrepancias que puidesen xurdir na aplicación desta normativa entre as administracións implicadas, haberá que acudir ao *Consello de Empadramento*, adscrito ao Ministerio da Presidencia, que elaborará un informe de carácter vinculante sobre as discrepancias, sen prexuízo dunha posterior vía xudicial contencioso-administrativa.

A norma principal para o recoñecemento municipal de núcleos de poboación é a Resolución do 9 de abril de 1997, da Subsecretaría do Ministerio da Presidencia, pola que se ditan instrucións técnicas aos concellos sobre a xestión e revisión do padrón municipal. É unha sinxela instrución, co que isto leva consigo, pero de importante alcance que chega a contaxiar a lexislación urbanística galega. No seu apartado cuarto refírese á revisión anual que o padrón debe efectuar sobre os núcleos de poboación existentes na demarcación municipal.

Polo tanto, o planificador vaise ver vinculado polo recoñecemento administrativo que destes núcleos de poboación, faga o padrón municipal de acordo coas instrucións existentes dos ministerios de Economía, Facenda e Presidencia. Pola súa importancia, reproducimos o texto desta resolución no que a este traballo interesa na súa integridade:

*" IV. Revisión de las unidades poblacionales, seccionado y callejero*

*De acuerdo con el artículo 76 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, los Ayuntamientos revisarán, al menos una vez al año, la relación de las entidades y núcleos de población y la división en secciones del término municipal, conforme a las definiciones e instrucciones que se establecen a continuación y las remitirán al Instituto Nacional de Estadística para su comprobación.*

**REVISIÓN DE UNIDADES POBLACIONALES**

*Con objeto de conseguir una uniformidad de criterios para la determinación de las unidades poblacionales existentes en cada término municipal se establecen los siguientes conceptos:*

*1. Entidad singular de población. Se considerará como entidad singular de población a cualquier área habitable del término municipal, habitada o, excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión.*

*Un área se considerará habitable cuando existan en la misma viviendas habitadas o en condiciones de serlo. Así las urbanizaciones y zonas residenciales de temporada podrán tener la consideración de entidades singulares de población, aún cuando sólo estén habitadas en ciertos períodos del año.*

*Un área se considerará claramente diferenciada cuando las edificaciones y viviendas pertenecientes a la misma puedan ser perfectamente identificadas sobre el terreno y el conjunto de las mismas sea conocido por una denominación.*

*Por tanto, se considerará entidad singular de población no sólo las entidades territoriales de población legalmente constituidas al amparo del artículo 45 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sino también determinadas localidades, urbanizaciones, zonas residenciales u otras que cumplan con la definición dada.*

*Artículo 45. 1. Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes.*

*2. En todo caso se respetarán las siguientes reglas:*

*La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.*

*La entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.*

*La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal.*

*No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las entidades en que concurren las características previstas en el número 1 del artículo 29.*

*Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.*

*Ninguna vivienda ni edificio podrá pertenecer simultáneamente a dos o más entidades.*

*Un término municipal podrá constar de una o varias entidades singulares de población.*

*Las entidades singulares de población estarán constituidas por núcleos de población y/o diseminado de acuerdo con las definiciones enumeradas a continuación:*

*a) Núcleo de población. Conjunto de al menos diez edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas.*

*Excepcionalmente el número de edificaciones podrá ser inferior a 10 siempre que la población supere los 50 habitantes.*

*Se incluirán en el núcleo aquellas edificaciones que estando aisladas, disten menos de 200 metros de los límites exteriores del mencionado conjunto, si bien en la determinación de dicha distancia han de excluirse los terrenos ocupados por instalaciones industriales, comerciales, cementerios, parques, jardines, zonas deportivas, canales o ríos que puedan ser cruzados por puentes, aparcamientos, otras infraestructuras de transporte, etc.*

*En una entidad singular de población podrán existir uno o varios núcleos de población.*

*Con el fin de estar perfectamente identificado sin posibilidad de confusión cada núcleo de población tendrá asignado una denominación específica.*

*b) Diseminado: Lo constituyen las edificaciones o viviendas de una entidad singular de población que no pueden ser incluidas en el concepto de núcleo.*

*En una entidad singular de población sólo puede existir una unidad poblacional como diseminado.*

*2. Entidad colectiva de población. Como unidad intermedia entre la entidad singular de población y el municipio existen en algunas regiones agrupaciones de entidades singulares, (parroquias, diputaciones, hermandades, anteiglesias, concejos y otras), que forman lo que se llama una entidad colectiva de población con identidad propia.*

*3. Categoría de la entidad de población. Es la calificación otorgada, o tradicionalmente reconocida, a las entidades de población, tal como ciudad, villa, lugar, aldea, parroquia pedanía o concejo, ... y, a falta de ella la que corresponda a su origen y características, como caserío, poblado, barrio, monasterio, colonia, centro turístico, zona residencial, urbanización y otras.*

*Los Ayuntamientos revisarán y actualizarán la relación de unidades poblacionales, realizando las comprobaciones sobre el terreno que sean precisas.*

*Por medio de la revisión que se lleve a cabo podrán introducirse alteraciones debidas a altas, bajas o modificaciones según las siguientes causas:*

*Altas:*

*1. Incorporación al municipio de unidades poblacionales ya existentes en otros municipios como consecuencia de fusiones, incorporaciones o segregaciones de municipios (alteración de términos municipales).*

*2. Creación de unidades poblacionales como consecuencia de alteraciones dentro del municipio (fusiones o segregaciones), o por nueva construcción, urbanización o rehabilitación de áreas no ocupadas hasta entonces.*

*3. Omisiones de unidades poblacionales.*

*Bajas:*

*4. Incorporación de unidades poblacionales ya existentes a otro municipio debido a alteración de términos municipales.*

*5. Desaparición de unidades poblacionales como consecuencia de alteraciones dentro del municipio (fusiones o segregaciones) o por haberse despoblado y no reunir condiciones para ser rehabilitados.*

*6. Inclusión indebida de unidades poblacionales.”*

Temos, polo tanto, varias categorías, que se engloban dentro de círculos concéntricos, sendo os primeiros conceptos os máis amplos, que engloban os sucesivos máis concretos:

A) Entidade Colectiva. Aínda que non recollida na resolución antes citada, é habitualmente utilizada. Trátase da agrupación de varias entidades singulares nunha área xeográfica común. En Galicia, entidade colectiva é sinónimo de parroquia.

B) Entidade Singular. Trátase dunha área de territorio, no que concorran dous elementos:

- Poboación

- Denominación específica

B1) Poboación. Non parece a norma moi enérxica con este requisito. É a norma xeral, pero despois deixa moitas excepcións que abren a posibilidade ao recoñecemento administrativo de entidades singulares despoboadas.

B2) Denominación específica. As entidades singulares, haberán ser “*conocidas por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión*”. Non parece cubrir as nosas expectativas esta normativa, ao non establecer dun xeito pormenorizado e taxado os requisitos para que un núcleo estea recollido neste rexistro administrativo. Nesta normativa sectorial, non atopamos resposta, polo que nos atopamos cunha lagoa. Teremos que acudir supletoriamente a outra “*normativa sectorial administrativa*” que nos indique cales son as denominacións específicas “*sen posibilidade de confusión*”.

Dentro da inmensa normativa administrativa, atopamos unha que si que pode axudarnos dun xeito eficaz, rápido e fácil: a normativa toponímica de Galicia. Trátase da normativa que regula “*o concreto e oficial xeito de nomear*” e, polo tanto recoñecer os nomes dos lugares e poboacións existentes en Galicia.



O faraónico proxecto de recoller todos e cada un dos topónimos do país, se temos en conta que en Galicia existen máis de 30.000 núcleos de poboación, é unha empresa administrativo-autonómica que comeza no ano 1981, obedecendo ao mandato do Estatuto de autonomía de Galicia que estableceu a obriga de recoller e catalogar todo este patrimonio inmaterial da nosa terra para dotala de uniformidade e oficialidade.

A Lei de normalización lingüística veu a continuar co mandato do Estatuto de Galicia, impoñendo ás administracións públicas que o único topónimo válido e oficial é o orixinario en galego. Para lograr que este mandato fose posible, crea un órgano público: a Comisión de Toponimia de Galicia, que comezou este labor minucioso, de determinar o nome de tódos os núcleos deste país. Pouco a pouco, vaise recollendo a toponimia oficial e vaise facendo oficial mediante a publicación pola Dirección Xeral da Presidencia destes topónimos oficiais. A toponimia oficial actualmente está recollida nos seguintes decretos:

A Coruña: Decreto 189/2003, do 6 de febreiro (DOG do 25.03.2003).

Lugo: Decreto 6/2000, do 7 de xaneiro (DOG do 25.01.2000).

Ourense: Decreto 332/1996, do 26 de xullo (DOG do 29.08.1996).

Pontevedra: Decreto 219/1998, do 2 de xullo (DOG do 28.07.1998).

Recentemente, o día 20 de abril de 2005, rematou este proceso histórico de catalogación e compilación dos topónimos de Galicia, coa presentación en Santiago de Compostela da toponimia oficial de Galicia. Trátase dunha listaxe completa e exhaustiva, que dentro de pouco terá a consideración de oficial, que establece o nome oficial de todos e cada un dos núcleos, vilas e poboacións existentes en Galicia, debidamente compilados.

Deste xeito, dotamos este requisito dunha natureza estritamente regrada, e de doada proba, xa que os nomes dos núcleos están publicados, xa non en formato papel, senón que tamén están “colgados” en internet para a consulta de calquera particular na páxina da Xunta:

<http://www.xunta.es/nomenclator/index.htm>

En conclusión, para a constatación deste requisito na práctica debemos acudir á relación de entidades do padrón municipal. Na práctica, a Dirección Xeral de Urbanismo acode directamente á listaxe da toponimia oficial recollida nos decretos supra indicados, supoñemos por comodidade. Pese a que na teoría para o recoñecemento no padrón é necesario o recoñecemento previo toponímico, na práctica observamos que ás veces existen discrepancias, caso no que debemos primar en todo caso a relación do padrón, por imperativo da Louga.

### 3.4. VIVENDAS MÍNIMAS DUN NÚCLEO

Ademais dos tres requisitos que establece o artigo 13.1 da Louga para que se poida recoñecer a existencia dun núcleo como SNR existe outro importante condicionante implícito: ¿existe un número de vivendas mínimo que poida condicionar o recoñecemento dun núcleo como SNR?, é dicir, no caso de que exista unha poboación singularizada e recoñecida administrativamente, ¿pode non ser considerada como SNR pola existencia dunha soa edificación?

Como punto de partida para analizar a presente cuestión, partiremos dos artigos 8 e 10 das Normas complementarias e subsidiarias de planeamento provincial da Coruña, Pontevedra, Ourense e Lugo.

Ambos os dous artigos condicionan o recoñecemento dun núcleo rural a que existan máis de 10 vivendas dentro del. Este requisito aparece establecido no artigo 8 con carácter xeral para os “núcleos de poboación”, facéndoo de plena aplicación aos núcleos rurais o artigo 10, artigos ambos que pasamos a reproducir para comodidade do lector:

*“Artigo 8 Núcleos de poboación.*

*1. Para os efectos desta normas, considéranse núcleos de poboación aquelas áreas do territorio nas que existindo agrupacións de 10 ou máis vivendas e tendo xurdido relacións propias de vida comunitaria, constitúen un asentamento de poboación singularizado por un topónimo diferenciado nos censos e padróns oficiais e identificado como tal pola práctica administrativa local.*

(...)

*Artigo 10. Núcleos rurais*

*Considéranse núcleos rurais as áreas do territorio que, reunindo os requisitos do artigo 8, se caracterizan (...).”*

Estas normas subsidiarias e complementarias seguen en vigor por disposición expresa do artigo 51 da Louga, que as declara aplicables a municipios sen planeamento municipal (artigo 51.1) e supletoriamente aos concellos que contén con planeamento para “*suplir as indeterminacións e lagoas do planeamento municipal vixente, sen modificar a cualificación do solo nin alterar as determinacións do planeamento que complementan*”. Pero, ¿segue en vigor o artigo 10 que condiciona o recoñecemento dun núcleo rural á existencia de 10 vivendas?

Neste punto as normas complementarias e subsidiarias de planeamento están derogadas. A regulación pormenorizada que realiza a Louga no artigo 13.1 non contempla en absoluto un número mínimo de vivendas para o recoñecemento dun núcleo, senón que nos di sinxelamente que alí onde exista un asentamento de poboación, singularizado e recoñecido administrativamente, deberase recoñecer un núcleo rural coas limitacións que veremos máis adiante.

Tampouco sería de aplicación este precepto nos concellos en que non existe planeamento municipal:

*“D.A. II. Réxime do solo nos municipios sen planeamento.*

*2. Para edificar nos núcleos rurais existentes nos municipios sen planeamento, será necesaria a previa aprobación do expediente de delimitación do solo de núcleo rural, no que se acreditará o cumprimento dos requisitos establecidos polo artigo 13 desta Lei”.*

Expresamente estase a desprazar á normativa regulamentaria das normas provinciais subsidiarias, entendendo que co cumprimento dos requisitos establecidos no artigo 13.1 e seguintes da Louga son suficientes para recoñecer un núcleo.

Vexamos agora cal é a regulación que establece a Louga sobre esta cuestión. A Louga parece non recoller ningunha solución, cando menos dun xeito expreso, pero todo parece indicar que para que se poida recoñecer un núcleo rural deberán existir cando menos varias vivendas, sobre todo tendo en conta o teor literal do artigo 13.1 da Louga, que nos di: “*13.1 Constitúen o SNR os terreos que serven de soporte a un asentamento de poboación singularizado (...) tipoloxía tradicional das edificacións (...)*” vemos que se pronuncia en plural (“*das edificacións*”). No mesmo sentido o artigo 13.3 “*O planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais atendendo a proximidade das edificacións (...) e trazando unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento (...)*” reitera este termo en plural, o que parece indicarnos que para o recoñecemento dun núcleo rural como

SNR deben existir cando menos dúas edificacións de carácter tradicional, sen que, pola contra, podamos recoñecer un núcleo no que exista unha soa edificación con aquel carácter.

Por todo isto, entendemos que é necesario por riba dos citados requisitos que existan cando menos dúas vivendas de carácter tradicional no núcleo. Dúas edificacións pola literalidade da Louga, que sempre fala en plural, que posúan o carácter tradicional. É necesario que gocen de tal carácter, por mor de que as normas de delimitación do núcleo (artigo 13.3 da Louga) esixen que esta delimitación non se estenda alén dos 50 metros dende estas edificacións. Por isto, se non existen edificacións tradicionais no núcleo non poderemos estender ningunha delimitación sobre el ao carecer da premisa básica para iso. Deste xeito, de non existir estas vivendas tradicionais mínimas dentro do núcleo, poderemos optar por clasificar estes asentamentos como "solo urbanizable consolidado" de acordo coa da híbrida categoría creada pola disposición transitoria décimo terceira, que tan só transcribimos por non ser obxecto desta monografía:

*"Disposición transitoria décimo terceira. Asentamentos xurdidos á marxe do planeamento.*

*Os asentamentos de vivendas xurdidos á marxe do planeamento urbanístico antes da entrada en vigor desta lei que non estean integrados na malla urbana nin reúnan as características propias dun núcleo rural tradicional clasificaranse como solo urbanizable, cumprindo os seguintes requisitos:*

*a) O ámbito do sector deberá estar ocupado pola edificación, cando menos, en dúas terceiras partes dos espazos aptos para ela, segundo a ordenación que o plan estableza. En ningún caso poderá afectar terreos que deban incluírse en solo rústico de protección de costas, de augas ou de espazos naturais, segundo esta lei.*

*b) A tipoloxía das edificacións será a de vivenda unifamiliar cunha altura máxima de dúas plantas.*

*c) O plan poderá reducir ou eliminar xustificadamente as reservas de solo para dotacións públicas e para vivendas suxeitas a algún réxime de protección pública establecidas por esta lei.*

*d) O aproveitamento urbanístico dos propietarios será o correspondente ao 100% do aproveitamento tipo."*

Como sabemos, en dereito toda regra xeral posúe a súa excepción, e a necesaria existencia de dúas vivendas tradicionais para a existencia de SNR, non ía ser menos. Se nos fixamos e lemos con detalle o artigo 13.3 da Louga, realízase unha enumeración de tipoloxías e morfoloxías dos núcleos rurais, atopando entre elas o termo "casal", termo que se define no Dicionario Enciclopédico Galego Universal:

*Casal: 2. Pequeno agrupamento de casas do campo ou separadas do núcleo de poboación que constitúen unha entidade diferenciada. 3. Casa grande, antiga e nobre con todas as súas herdades.*

Se se nos di que un casal forma parte das tipoloxías SNR, sendo este unha cativa agrupación de vivendas e que incluso pode estar formada por unha soa vivenda cando esta sexa "grande, antiga e nobre", parece factible soste que pode existir un núcleo rural no que tan só exista unha soa edificación tradicional cando esta posúa os caracteres citados. O exemplo típico destes supostos serían pazos nos que concorran os tres requisitos que establece o artigo 13.1. da Louga. No resto dos casos non se poderá clasificar como SNR os núcleos nos que tan só exista unha vivenda de tipo tradicional, sobre todo tendo en conta que en todo caso se poderá restaurar esta edificación aínda en solo rústico, de acordo co artigo 40 da Louga.

Atopamos máis polémica esta interpretación se vemos a definición do *Diccionario da Real Academia Galega*, única que goza de oficialidade. Parece que non poderemos chegar á mesma conclusión, xa

que en todo caso fala en plural, aínda que deixa a porta aberta ao recoñecemento dunha soa vivenda na súa derradeira acepción. De todos os xeitos deixamos esta interpretación no aire, para quen lle poida interesar.

*"Casal s.m. 1. Casa de campo con todas as súas terras e pertenzas. Moitas xeracións se criaron nese casal. 2. Conxunto de casas que forman un pequeno grupo no campo ou dentro dun pequeno núcleo de poboación. Os veciños do casal xúntanse na pequena praza. SIN. quinteiro. u SIN. casarío."*

Outra cuestión polémica é que en determinados planeamentos municipais se condiciona o recoñecemento de núcleos rurais á existencia dun número mínimo de edificacións tradicionais, sendo este número superior a dúas. A título exemplificativo, citamos o Plan xeral de Oroso, que esixe para o recoñecemento dun núcleo un mínimo de 3 vivendas. A resposta que atopamos é sinxela: o planeamento municipal non pode establecer esta limitación aos núcleos rurais cando contradiga o establecido na Louga, motivado no máis básico principio de xerarquía normativa. Polo tanto, consideramos que limitar o recoñecemento de núcleos rurais a aqueles que posúan cando menos 3 edificacións contradí o disposto pola Louga.

En conclusión, para que se poida recoñecer un núcleo como tal, ademais dos tres requisitos enumerados no artigo 13.1 da Louga, deberán existir no núcleo en cuestión dúas vivendas tradicionais no seu interior.



## 4. DELIMITACIÓN DE SNR “ORIXINARIO”



Existen dúas categorías de SNR: o “orixinario” ou tradicional, conformado polos terreos que soporan as edificacións tradicionais do asentamento e as parcelas que quedan inmersas neste, e o SNR denominado “área de expansión”, conformado polos terreos que pode establecer o planificador nun núcleo para o crecemento e expansión deste. Centrarémonos neste apartado na delimitación do SNR “orixinario”, analizando no seguinte as normas para a existencia, dimensionamento e delimitación dunha área de expansión.

Unha vez determinada a existencia dun núcleo rural pola constatación dos catro requisitos *supra* expostos, teremos que delimitalo, é dicir, definir o seu alcance e a súa extensión exacta. A delimitación é o procedemento tendente a establecer qué terreos se inclúen dentro dun núcleo como SNR. Tal operación deberá ser realizada polo planificador de acordo coas indicacións establecidas dun xeito máis que pormenorizado na Louga. O precepto básico neste eido é o artigo 13.3 do devandito corpo legal que establece cales van ser as normas básicas de toda delimitación de SNR. Transcribímolo na súa literalidade unha vez máis pola súa importancia:

*“ 13.3. O planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais atendendo a proximidade das edificacións, os lazos de relación e coherencia entre lugares dun mesmo asentamento con topónimo diferenciado, a morfoloxía e tipoloxías propias dos ditos asentamentos e da área xeográfica en que se atopan (casal, lugar, aldea, rueiro ou outro), de modo que o ámbito delimitado presente unha consolidación pola edificación de, como mínimo, o 50 %, de acordo coa ordenación proposta e trazando unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento seguindo o parcelario e as pegadas físicas existentes (camiños, ríos, regatos, cómaros e outros) e, como máximo, a 50 metros das ditas edificacións tradicionais. Igualmente delimitará a área de expansión dos ditos núcleos, de acordo cos criterios de crecemento que o planeamento urbanis-*



*tico prevexa. A dita área estará comprendida polos terreos delimitados por unha liña poligonal paralela á de circunscrición do núcleo existente e como máximo a 200 metros lineais dela sen que, en ningún caso, poida afectar a solo rústico especialmente protexido.*

*Os núcleos rurais situados na franxa de 200 metros desde o límite interior da ribeira do mar non poderán ser ampliados en dirección ao mar agás nos casos excepcionais nos que o Consello da Xunta o autorice expresamente, pola especial configuración da zona costeira onde se atopen ou por motivos xustificadas de interese público, xustificando a necesidade da iniciativa, a oportunidade e a súa conveniencia en relación co interese xeral."*

Como dicíamos, o lexislador establece normas pormenorizadas e moi concretas de como se debe delimitar o SNR dun concreto núcleo. Na mente do lexislador existe unha idea clara: limitar a discrecionalidade dos concellos como consecuencia dos excesos e mal uso que se fixo dela con anterioridade. Só temos que ver algúns dos plans xerais desenvolto á luz da Lei 1/1997 do solo de Galicia, nos que se podían apreciar extensas manchas de terreos edificables que discorrían sen control polo territorio sen máis motivo que o contento da turba venal que configura a reducida masa electoral dun concello. O lexislador ponlles freo a estas delimitacións "a granel" para pasar a esixirle ao planificador o cumprimento dunhas regras en moitos aspectos tallantes e determinantes, que respectan a autonomía municipal e as peculiaridades de cada núcleo.

Só temos que ler a exposición de motivos da Louga 9/2002, que no seu punto III.4 nos di de xeito tallante:

*"4. O título I dedícase ao réxime urbanístico do solo. Xa se dixo con anterioridade que non só constitúe un completo e seguro exemplo das distintas clases de solo, senón que vai moito máis alá ao determinar con absoluta minuciosidade o réxime do solo de núcleo rural e o do solo rústico. É obvio que isto non se produce por casualidade, senón que é unha das causas principais que lexitiman esta reforma legal, ao pretender que o planificador teña previamente acoutado tanto o réxime do solo rústico e de núcleo rural como as condicións de uso deste recurso natural, homoxeneizando e recuperando as formas tradicionais de utilización do solo con parámetros estéticos vinculados aos modos de construción e ocupación do solo."*

#### 4.1. ELEMENTOS INTEGRANTES

Da lectura do artigo 13.3 da Louga, atopamos cales son os elementos básicos para realizar a delimitación dun núcleo:

- *Proximidade das edificacións*
- *Os lazos de relación e coherencia entre lugares dun mesmo asentamento con topónimo diferenciado*
- *A morfoloxía e tipoloxías propias dos ditos asentamentos e da área xeográfica en que se atopan (casa, lugar, aldea, rueiro ou outro).*
- *Consolidación pola edificación de, como mínimo, o 50 %*
- *Trazando unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento seguindo o parcelario e as pegadas físicas existentes.*
- *Como máximo a 50 metros das ditas edificacións tradicionais."*

## 4.2. DELIMITACIÓN: METODOLOXÍA PROCEDEMENTAL

Con este título non nos estamos a referir a un procedemento administrativo “*stricto sensu*” dos recollidos na Lei 30/1992 de réxime xurídico das administracións públicas, senón ao proceso intelectual, lóxico e interno que materializa os postulados da Louga sobre a delimitación dun concreto núcleo, tendo en conta as circunstancias e peculiaridades concorrentes de cada un. Trátase, en definitiva, dunha metodoloxía de delimitación que recolle todos os requisitos e pasos lóxicos establecidos pola lei, seguindo uns chanzos básicos, que asentan os alicerces dunha correcta delimitación perimetral.

Cómpre salientar, con carácter previo, que debemos proceder ao recoñecemento e constatación da existencia dun núcleo rural, consonte o establecido no artigo 13.1 da Louga: asentamento de poboación, singularizado e recoñecido administrativamente no padrón municipal. Só unha vez que temos dado este primordial paso, identificando o núcleo que se ha de delimitar, estamos preparados para proceder a súa delimitación dos mesmos. Omitir este elemental e previo paso sería máis que absurdo xa que de nada valería delimitar un núcleo se despois se aprecia que debe ser clasificado como solo rústico. Sinalamos a estrutura básica desta metodoloxía ou procedemento:

- 1) Identificación das edificacións tradicionais
- 2) 50 metros ou “*Sámago do núcleo*”
- 3) “*Cerna do núcleo*” ou “*trama rural*”
- 4) Morfoloxía e tipoloxía do núcleo
- 5) Delimitación propiamente dita
  - 5.1 “*Seguindo o parcelario (...)*”
  - 5.2 Consolidación edificatoria de cando menos o 50%

### 1. Edificacións tradicionais

O primeiro chanzo que debemos dar para delimitar un núcleo, sen ningunha dúbida é coñecer cales son as edificacións de tipoloxía tradicional do núcleo en cuestión, pois van determinar as arestas exteriores do núcleo, como marco na leira. Leamos o artigo 13.3 da Louga:

*“13.3. O planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais (...) trazando unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento (...).”*

Podemos definir unha edificación tradicional como aquela que goza dunha antigüidade aproximada de máis de 40 anos, que estea elaborada con materiais propios da construción galega tradicional e posúa a tipoloxía propia do lugar en que se atopa. Atopamos unha definición máis técnica na memoria da revisión do Plan xeral de Teo:

*“(...) aquela que corresponde coas tipoloxías autóctonas previas á proliferación en medio rural de primeira ou segunda residencia de poboación de base urbana, desvinculada das actividades agropecuarias. Orientativamente considérase que iso inclúe a edificación anterior a 1960 aproximadamente.”*

A identificación destas edificacións tradicionais non é doada, xa que existen moitas en ruínas, con engadidos que as fan irrecoñecibles e rodeadas por un enxame de novas edificacións (que as máis

das veces medran dun xeito absolutamente descontrolado). Se a isto lle sumamos que existen elementos distorsionadores nestas edificacións (pendellos de cemento, graxas de formigón e uralita pegadas ás casas, sen pintar nin enfuscar, engadidos ás edificacións tradicionais con materiais de fábrica), que as desvirtúan de xeito máis que esperpéntico decatámonos de que este labor é moito máis complexo do que a primeira vista poderíamos supoñer, facendo que a primeira fase do noso traballo se complique un pouco.

Os planificadores adoitan descoidar este aspecto por obvios motivos de minuciosidade. Non están dispostos a estudar pormenorizadamente onde están as edificacións tradicionais de cada un dos múltiples núcleos existentes nun concello, malia que é absolutamente imprescindible facelo. Esquecer unha destas edificacións que se atope fóra do bordo perimetral proposto pode determinar a nulidade dunha delimitación en vía xurisdiccional. Polo tanto, este minucioso e pouco agraciado labour é esencial.

Para ser capaces de recoñecer e identificar as edificacións tradicionais teremos que acudir a fontes alternativas e complementarias:

- Consulta das fotos aéreas do catastro do Antigo Reino de Galicia. (As fotos do famoso “Voo americano”)
- Investigación *in situ* das vivendas con carácter tradicional
- Catastro

Estas fontes son complementarias. Recomendamos partir das fotos aéreas do voo americano, para despois proceder a un estudo de campo que as complemente. No caso de discrepancias ou dúbidas, debe primar o plasmado nas fotos aéreas xa que son obxectivas e inapelables. Aínda así atopamos problemas prácticos: xa na década dos 70 o emprego de novos materiais e de novas “tipoloxías edificatorias” fixeron que se camuflasen e perdesen moitas destas edificacións tradicionais. As fotos deben ser os elementos principais para determinar, no caso de dúbida, que edificacións nun núcleo se poden investir co epíteto “tradicionais”, co fin de atopar o meirande grao de obxectivismo na escolma realizada.

Vemos os criterios recollidos na memoria da revisión do Plan xeral de Santiago de Compostela (páx. 329):

*“Produciuse unha primeira localización espacial das diferentes unidades censuais a partir dos datos contidos os “Planos del Catastro de Riqueza Rústica” a partir dun voo de 1948, dos Concellos de Santiago e A Enfesta.*

*A partir desta identificación, a serie de traballos de campo específicos e o emprego da foto aérea de 1967 (cunha grande definición e reflectindo unha ocupación do solo sensiblemente similar a dos anos 50) permitiron identifica-las ocupacións de solo vinculadas ás vivendas tradicionais.*

*Estas ocupacións de solo tradicional foron a base de produción das delimitacións dos núcleos rurais.”*

A metodoloxía de traballo pode ser a seguinte.

- A) En primeiro lugar, temos que consultar as fotos aéreas. Todas as edificacións con uso residencial ou agrícola que aparezan nestas fotos deberán ser identificadas cunha cor ben visible sobre plano catastral actual como “edificación tradicional”. Este recoñecemento só se fai para os meros efectos provisionais de completar este chanzo.

- B) Posteriormente, podemos separar os usos das distintas edificacións: casas, pendellos, hórreos, cortes, paleiras, igrexas, etc. Este paso é meramente complementario e pódese obviar xa que tan só achega información complementaria que utilizar para delimitar cunha maior precisión.
- C) Unha vez sinaladas, debemos realizar a visita de campo aos lugares para comprobar se as edificacións existen a día de hoxe e continúan gozando do carácter tradicional.
- D) No caso de dúbida podemos consultar os datos non protexidos do catastro, nos que se indican a título indicativo a antigüidade das edificacións alí recollidas. Esta cartografía está colgada na oficina virtual do catastro e pode ser consultada por calquera no seguinte enderezo:

[www.catastro.es](http://www.catastro.es)

Que facemos coas edificacións tradicionais nas que existen elementos distorsionadores? (*verbi gratia*: engadidos de fábrica sobre unha edificación tradicional, granxas de bloques e uralitas, demolicións parciais, novas construcións parciais con elementos de fábrica, etc. neste senso a imaxinación e sensibilidade dos galegos só pode ser cualificada como excepcionalmente grotesca) Deberemos identificalas como edificacións tradicionais? A solución: deben incluírse como edificacións tradicionais cando conteñan algún elemento da suficiente entidade que permita identificar o carácter tradicional da edificación, aínda que no intre de planificar se atopen en estado case irrecoñecible, sen prexuízo de que estas edificacións se teñan despois como parcialmente fóra de ordenación, co fin da súa restauración e rehabilitación. Manter a tese contraria levaríanos a excluír dun núcleo edificacións que forman parte natural deste e que deberían seguir a formar parte del. Por outra banda, se as incluímos como tradicionais evitaremos a súa eliminación total.

Que acontece coas denominadas “construcións adxectivas”?, é dicir, ¿son os hórreos, paleiros, cubertos “edificacións tradicionais” para os meros efectos de ser os chanzos básicos para proceder á delimitación do núcleo? Consideramos que si, xa que:

- 1.- Non se pode dubidar do carácter tradicional dos paleiros, pendellos, cortes, hórreos, etc.
- 2.- Estas construcións adxectivas atópanse dun xeito indivisible dentro dunha casa patrucial de labor.
- 3.- Non se concibe hoxe en día a separación destes elementos da casa patrucial da que forman parte insoluble. Neste senso, nas ordenanzas reguladoras deberíanse prohibir as segregacións en SNR orixinario cando atentasen contra a unidade da casa patrucial.
- 4.- Non tería moito sentido deixar excluídas dos núcleos estas edificacións, para clasificalas automaticamente como solo rústico.
- 5.- A Louga parece non dubidar; ao falar de “edificacións” sen facer máis distinción inclúeas a todas. *In claris non fit interpretatio*.
- 6.- Por último, incluír estas edificacións adxectivas dentro do núcleo permitirá que gocen da protección que a regulamentación sobre SNR establece, sobre todo, a prohibición da súa eliminación, destrución ou cambio de localización (artigo 26 da Louga). Pola contra a súa localización fóra do núcleo eliminará esta protección e posibilitará a legalidade da destrución destes elementos tradicionais.

Que acontece cos núcleos tradicionais nos que todas as edificacións tradicionais fosen demolidas? Esta cuestión, moito máis habitual do que poida parecer, só ten unha solución: non se poderá clasificar este núcleo como SNR, xa que non existirán vivendas tradicionais dende as que estender a área de sámago de 50 metros para poder realizar a delimitación. Así o vén entendendo dun xeito práctico a Dirección Xeral de Urbanismo dun xeito continuado. Por outra parte, un núcleo no que exista esta problemática non poderá ser recoñecido pola falta do cuarto requisito relacionado *supra* pola falta de cando menos dúas edificacións tradicionais.

Por outra banda, é recomendable plasmar estas edificacións tradicionais sobre os planos de ordenación, é dicir, que a indicación destas edificacións débese levar a cabo tanto para realizar e controlar a elaboración da delimitación do núcleo nos ficheiros dos núcleos recollidos nos tomos do *Estudo do Medio Rural e Análise do Asentamento Poboacional*, como para que figuren nos planos de ordenación urbanística para a posterior xestión do planeamento. O motivo: para o outorgamento de licenzas non se adoitan consultar estes ficheiros en que se plasman estas edificacións, limitándose os técnicos municipais á apreciación dos planos de ordenación. Se a este condicionante práctico lle sumamos que a Louga prohíbe radicalmente todo derrubo de edificacións tradicionais en SNR, atopamos que se non se identifican estas sobre o plano de ordenación urbanística, non existirán para os técnicos que controlarán o outorgamento das licenzas. Se un particular ten picaresca e solicita unha licenza para a edificación sobre unha edificación tradicional sen facer constar este extremo no proxecto, podería saltar a prohibición do artigo 26 da Louga con licenza, sobre todo tendo en conta que as rehabilitacións son máis caras e máis lentas que a execución dunha obra nova. Sinalar nos planos definitivos de ordenación as edificacións tradicionais é unha práctica tan recomendable como pouco utilizada en xeral. Véxanse a título exemplificativo desta boa práctica o novo Plan xeral do Concello de Vedra (A Coruña). Deste xeito un descoido do arquitecto municipal non terá como consecuencia a desaparición dunha vivenda tradicional, e dunha parte do patrimonio inmemorial da nosa terra.

## 2. 50 metros ou o “Sámago do núcleo”

O segundo paso que cómpre seguir vén establecido no artigo 13.3 da Louga:

*“13.3. O planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais (...) trazando unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento (...) como máximo, a 50 metros das ditas edificacións tradicionais (...)”*

Unha vez sinaladas as edificacións tradicionais existentes no núcleo, teremos que sinalar cal é a súa área de máxima extensión, entendendo por tal a máxima área susceptible de ser delimitada nun núcleo, que non poderá estenderse alén dos 50 metros dende o perímetro das edificacións tradicionais integrantes deste. Para iso, teremos que trazar unha circunferencia de 50 metros en cada unha das catro esquinas de cada edificación tradicional. Teremos así sinalados os lindes dentro dos que teremos que trazar a delimitación do núcleo. Este perímetro máximo indícanos a zona de certeza negativa do concepto xurídico indeterminado SNR, constituíndo o interior das circunferencias o seu “sámago”. Lembremos a súa definición por García de Enterría: *“información que coñecemos dun xeito fiable como fóra do concepto xurídico indeterminado.”* Deste xeito, esta liña debuxa o límite máximo para que o delimitador estableza o límite do núcleo. En consecuencia, toda delimitación que se estenda máis alá desta liña está condenada en principio á súa nulidade.

Pese a todo, é recomendable unha certa lasitude á hora de interpretar este precepto, xa que ás veces é lóxico e recomendable superar os 50 metros por cuestións tan básicas como cativos axustes da deli-

mitación para lograr a unidade predial ou o axuste da delimitación aos camiños e pegadas físicas existentes. Lasitude que a título estimativo se fixa nun 10%, é dicir, esta invasión non debe, agora si en ningún caso, superar os 5 metros, alén dos 50 metros anteriores, actuando este 10% como distancia “de graza”.

Resumindo, debemos ter sinaladas sobre plano as edificacións tradicionais existentes no núcleo, e unha circunferencia con centro en cada unha das arestas exteriores das edificacións tradicionais dun radio de 50 metros. Tal liña indicaranos o solo que podemos englobar como máximo dentro do núcleo.

### 3. “Cerna do núcleo” ou “trama rural”

Chama poderosamente a atención a regulación que a Louga establece do SNR. É sabido que a Lei urbanística de Galicia pretende establecer “esgotadoramente” a regulación deste solo como se fose unha ordenanza municipal. A *ratio iuris* desta opción lexislativa é a consabida desconfianza que amosa o lexislador cara á potestade autonormativa dos concellos, pois coñece que é voluble como o chumbo e moitas veces responde a criterios e decisións político-electorais que rara vez coinciden cos obxectivos criterios técnico-xurídicos. Partindo deste marco, o artigo 13.3 da Louga establece os criterios para a delimitación dos núcleos, determinando o seu alcance. Lonxe de facer unha regulación “pormenorizada”, establece un mandato ao planificador cheo de conceptos xurídicos indeterminados e requisitos mínimos que cumprir, parecendo deixar un campo inmenso ao libre arbitrio dos concellos. Non deixa de ser unha aparente contradición que ten unha explicación: a gran diversidade e riqueza tipolóxico-morfolóxica dos núcleos en Galicia impide que se fixen dende unha lei xeral urbanística normas uniformadoras para a súa ordenación definitiva, pois, de acordo co mandato do lexislador, débense delimitar respectando a propia morfoloxía preexistente de cada núcleo.

Os concellos aproveitan desta circunstancia, sumada á falta de desenvolvemento regulamentario, doutrinal e xurisprudencial para delimitar como lles vén en gana, unhas veces a favor dos seus veciños e outras veces na súa contra. Existe pois un gran campo para a arbitrariedade, que non discrecionalidade, que é preciso cortar de raíz mediante o desenvolvemento desta institución, xa doutrinal, xa xudicial ou xa regulamentariamente.

Detectado o problema, busquemos a solución. É posible establecer os requisitos que determinan que unha parcela deba clasificarse como SNR? Existen normas que obriguen o planificador? Consideramos que si se pode atopar un contido concreto á natureza regrada do SNR, cando menos na cerna do núcleo, trama rural ou núcleo central do asentamento rural.

Como dicíamos, o SNR é un concepto xurídico indeterminado que, seguindo a distinción de García de Enterría, posúe tres elementos:

- 1) Zona de certeza negativa
- 2) Halo do concepto
- 3) Zona de certeza

Deste xeito, aplicándolle esta doutrina ao SNR, atopamos:

- 1) A zona de certeza negativa está formada pola área exterior ao “sámago”, é dicir, terreos situados alén dos 50 metros a partir das edificacións tradicionais do núcleo.

- 2) O halo do concepto vén configurado pola franxa de terreo comprendida entre a zona de certeza negativa e a zona de certeza do concepto ou, neste caso, a “*cerna do núcleo*”. Deste xeito, o halo do concepto configúrase como a marxe que a lei lle outorga ao planificador para que poida acomodar a delimitación á morfoloxía e tipoloxía preexistente do núcleo.
- 3) Por último, a zona de certeza do SNR ou “*cerna do núcleo*” que goza dunha natureza regradada de acordo cos requisitos que relataremos a continuación.

Con carácter xeral podemos defender que unha parcela deberá ser clasificada como SNR, cando veña inmersa na zona de certeza ou “*cerna do núcleo*” ou “*trama rural*”. O artigo 29.1 da Louga introduce este concepto ao dicirnos:

*“artigo 29.1 Condicións de edificación.*

*1. as novas edificacións que se pretendan realizar no núcleos rurais (...) estarán encamiñadas a consolida-la trama rural existente.”*

A desacertada localización deste artigo non nos pode despistar do seu alcance e contido, pois parece que se inclúe máis para xestionar o planeamento que para influír na súa elaboración. A localización das novas edificacións decídese no intre da elaboración do planeamento sen que sexa posible nunha posterior etapa de xestión facer outra cousa que non sexa reproducir o que nel se determina. Debemos aplicar este artigo á hora de delimitar correctamente un núcleo para que cando se xestione as edificacións poidan cumprir con este requisito.

Aclarado este aspecto, temos que establecer coa maior obxectividade posible o significado e alcance da “*cerna do núcleo*”:

*A trama rural é o conxunto de parcelas e edificacións que forman parte natural e indisoluble dun núcleo rural. Deste xeito, conforman a cerna do núcleo aqueles terreos sobre os que se asentan as edificacións, tradicionais ou non, cando a distancia que existe entre elas é inferior á distancia media das edificacións existentes no sámago deste núcleo. Tamén forman parte desta cerna as parcelas englobadas entre as anteriores edificacións.*

Para identificar a cerna do núcleo teremos que considerar o elemento que configura esencialmente a trama e condiciona a morfoloxía urbanística dos núcleos: a distancia entre as edificacións que o conforman. Na formación urbanística histórica e milenaria destes primitivos asentamentos, os poboadores nunca tiveron en conta nin os servizos nin a consolidación edificatoria para determinar o crecemento e a morfoloxía do asentamento. Estes criterios están moi afastados da realidade, orixe e crecemento dos núcleos que estudamos, por propios do solo urbano e dunha planificación urbanística inexistente no rural. Ademais nunca existiron servizos nos núcleos (aínda hoxe non existen na súa meirande parte) polo que malamente se puido ter en conta este criterio para a súa conformación e crecemento. Entendemos que esixirilles estes requisitos aos propietarios de SNR non deixa de ser un intento de colmar un baleiro doutrinal, xurisprudencial e incluso normativo cos requisitos da clasificación do solo que máis se lle asemella: os do solo urbano. Por este motivo consideramos que os requisitos do solo urbano non son os determinantes para establecer qué parcelas deben estar obrigatoriamente integradas dentro do núcleo, senón que teremos que acudir a criterios que naturalmente conforman os núcleos.

Polo tanto, para determinar qué terreos forman parte da cerna ou trama rural, o primeiro que temos que facer é estudar cal é a distancia media entre as edificacións existentes dentro do sámago do núcleo. Para realizar este cálculo teremos en conta as seguintes regras:

- a) Faremos tres medicións por edificación.
- b) Para calcular esta distancia media teremos en conta tanto as edificacións tradicionais como as non tradicionais existentes no momento da aprobación definitiva do planeamento. Por dous motivos: o primeiro, criterio xurisprudencial e lóxico é o de atender á situación “de feito” no núcleo no intre de aprobación do planeamento xeral ou instrumento de planificación urbanístico. Citamos neste senso a Sentenza do TSX de Galicia de 16 de febreiro de 2006. O contrario sería como considerar que a morfoloxía do núcleo quedaría conxelada no intre no que se deixaron de edificar edificacións tradicionais no núcleo, (hai máis de 40 anos). O segundo é que no artigo 29 da Louga fálase de trama rural “existente”, polo que as edificacións non tradicionais, sempre que queden dentro do sámagο terán que ser tidas en conta.
- c) Non se poden ter en conta as edificacións auxiliares (hórreos, pendellos, palleiras de escasa entidade construtiva) xa que estes elementos non teñen substantividade propia para determinar a trama (que si o sámagο) xa que de telos en conta distorsionaremos o cálculo da distancia media, ao introducir múltiples construcións a distancias máis curtas que alteran a media.
- d) As medicións faranse respecto ás tres edificacións máis próximas situadas ás 12, as 4 e as 8 da esfera dun reloxo, é dicir, buscando triangular a edificación coas tres edificacións situadas nos extremos dun triángulo o máis isósceles que poidamos. A triangulación é o xeito máis obxectivo tecnicamente para lograr unha medición axeitada.
- e) Esta distancia medirase dende as dúas paredes máis próximas de cada edificación.
- f) Só teremos en conta as edificacións ínsitas dentro dun mesmo sámagο, co cal, cando exista unha discontinuidade no sámagο ou atopemos edificacións tradicionais illadas, a máis de 100 metros entre si, non entrarán dentro do cálculo da media. Se existen dous sámagos descontinuos, teremos que realizar o cálculo de dúas distancias medias, unha por cada sámagο. Isto faise para que as edificacións illadas non desvirtúen a media.

Calculando a media da distancia existente nas edificacións dos núcleos, dotamos esta sinxela regra da elasticidade necesaria para que se poida axustar ás múltiples tipoloxías dos núcleos, en concreto ás dúas esenciais: casarío mesto ou casarío claro, cos seus múltiples matices intermedios. Deste xeito permítese que sexa a propia natureza do núcleo a que determine o criterio básico de recoñecemento dos terreos que son insolubles ao núcleo, por integrantes da súa trama.

Unha vez que temos as medicións, procederemos a achar a súa media aritmética para atopar a distancia media. Deste xeito, coñeceremos cal é a distancia natural aproximada e obxectiva que os poboadores do núcleo utilizaron dende tempos inmemoriais para conformar o propio núcleo e a súa morfoloxía.

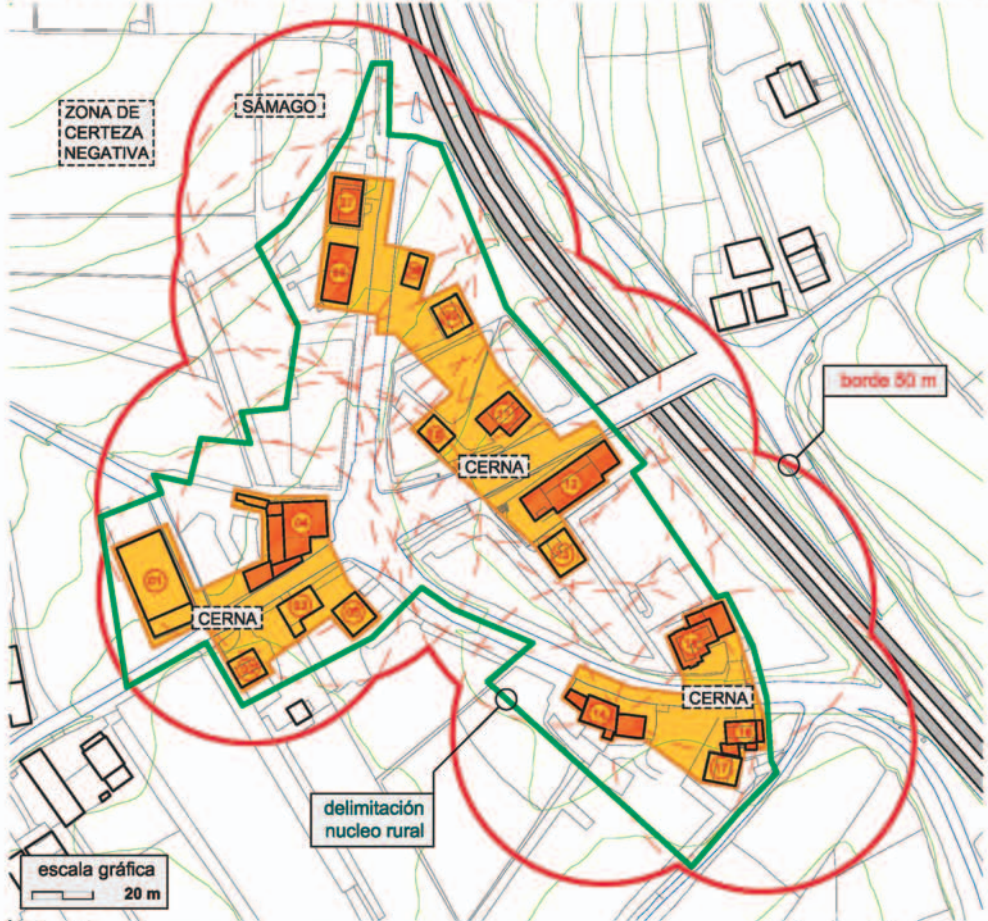
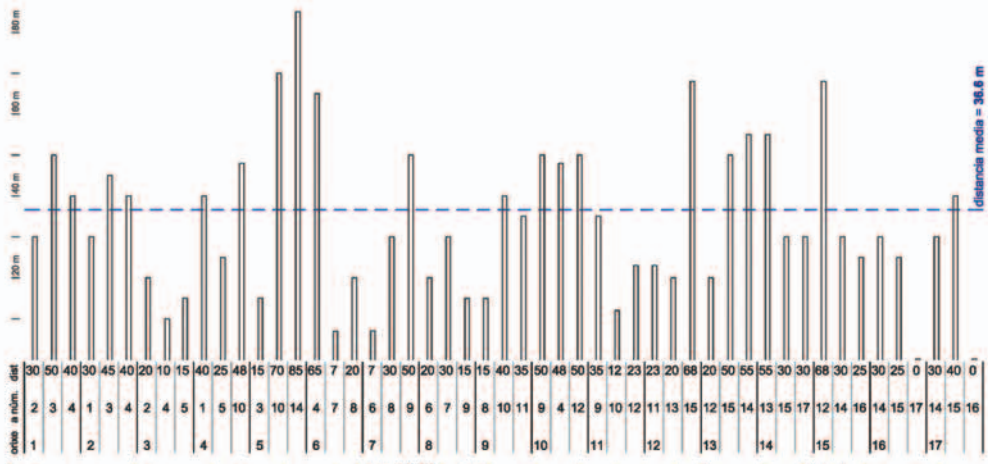
Unha vez coñecida esta distancia, podemos establecer e coñecer qué edificacións forman parte natural do núcleo, coa constatación da sinxela regra supra descrita: cando a distancia entre dúas ou máis edificacións sexa inferior á distancia media, estas formarán parte da cerna do núcleo dun xeito regrado. Acontecerá o mesmo coas parcelas que queden englobadas dentro destas ou máis edificacións. Un planificador que non respecte este criterio atenta contra a propia natureza das cousas e ao noso entender, traspasa a fina liña que separa á discrecionalidade da arbitrariedade.

Por outra banda a consolidación edificatoria que existe nesta cerna do núcleo é moi importante, habitualmente estamos a falar do 80 e 90%, outro elemento máis para considerar como contrario á natureza das cousas deixar estas edificacións fóra do núcleo. Este criterio, aínda que non se tivo en conta



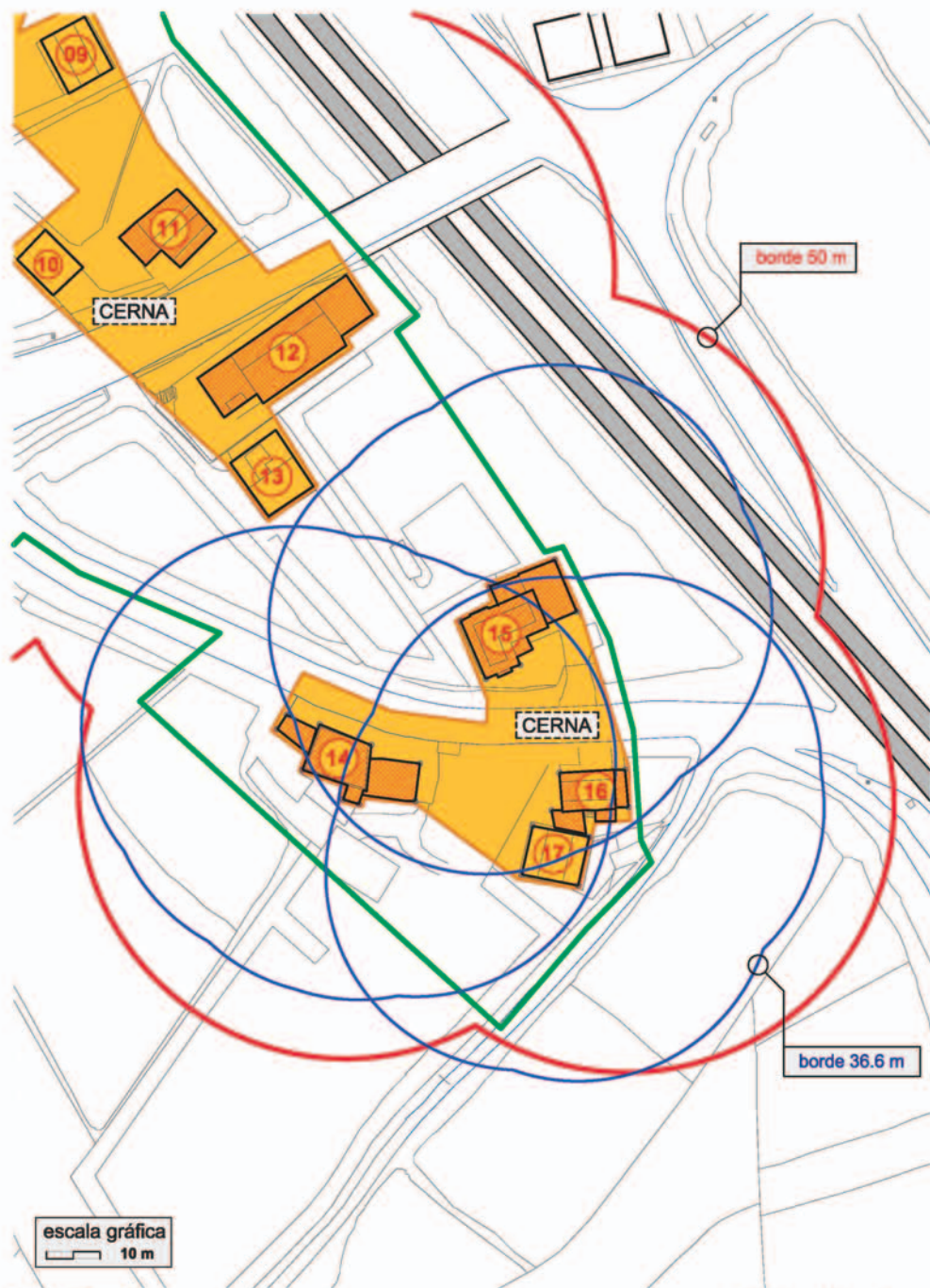
na conformación dos núcleos, entendemos que si pode ter a súa importancia, pois foi o criterio que tradicionalmente se utilizou para o recoñecemento dos núcleos rurais, consecuencia da aplicación supletoria dos requisitos do solo urbano, por falta de estudos sobre a cuestión. Entendemos que terase que ter en conta, pero como un elemento secundario.

Esta metodoloxía baséase na propia natureza dos núcleos, cuxo elemento esencial vén conformado pola distancia entre as edificacións do núcleo e no necesario control da dispersión poboacional. Non parecería sensato admitir que parcelas que naturalmente están fóra del, se inclúan dentro deste dun xeito artificial, así como permitir que edificacións que formen parte natural do núcleo queden fóra del xa que a propia natureza e lóxica das cousas o impide, baseándose nunha teoría que tan só pretende describir a esencia da realidade dos núcleos que analiza para evitar arbitrariedades.



- edificacións
- ocupación tradicional da edificación
- numeración das edificacións

**A5 01 estudio do núcleo de sisto - corexo santiago de compostela**  
 [distancias entre as edificacións tradicionais]  
 debuxa: lucas lópez - estudante de arquitectura  
 xuño de 2008



- edificacións
- ocupación tradicional da edificación
- numeración das edificacións

**A5 02 estudio do núcleo de sisto - corexo**  
[distancias entre as edificacións tradicionais]  
debuxa: lucas lópez - estudante de arquitectura  
xuño do 2008  
**santiago de compostela**

Este método da distancia media estaría de acordo co principio de evitar a dispersión urbanística, que preside e alumea toda a Louga, tal e como se desprende da propia exposición de motivos da Lei 15/2004 de modificación da Louga:

*"I. Así, modifícase e complétanse determinados aspectos puntuais da lexislación vixente coa finalidade de favorecer o acceso da poboación á vivenda, de garantir a sostibilidade nos usos do territorio, de fortalecer o sistema urbano e de asentamentos rurais tradicionais procurando evitar a dispersión da urbanización e da edificación sobre o territorio. (...)*

*IV. O medio rural constitúe un dos grandes eixes sobre os que pivota a Lei 9/02 (...) propugnando a consolidación da rede de núcleos tradicionais existentes; evitando a dispersión da urbanización e das edificacións. (...) Entre as novas medidas incorporadas destacan as seguintes (...)*

*b) A regulación do réxime de solo de núcleo rural para facilitar a edificación concentrada (...)"*

Así o establece tacitamente o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (TSXG) na súa máis recente xurisprudencia, que, aínda que ditada á luz da Lei 1/1997 do Solo de Galicia, de plena aplicación na actual Louga.

Non tivo aínda recepción esta doutrina nos tribunais e tampouco existe un criterio claro sobre a cuestión sometida a debate. Analicemos a pouca xurisprudencia que aborda este aspecto dun xeito moi afastado e embrionario. A sentenza do TSXG do 10 de novembro de 2005 (F2) analiza a legalidade dunha orde de demolición ditada sobre unha nave industrial localizada en solo rústico. Os recorrentes alegaban que a nave que se pretendía demoler era legalizable ao atoparse situada en SNR. O tribunal desestima o recurso dicíndonos:

*"(...) Ya se dijo también en la anterior sentencia que la construcción litigiosa esté integrada dentro del núcleo rural de Sartegas, ya que, con independencia de que no se siguió el procedimiento previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Suelo de Galicia para la preexistencia de tal núcleo rural y su integración en él de la finca que se construyó, los mapas y fotografías presentados... dejan bien claro que la construcción está separada del conjunto de las casas de dicho lugar y de las que forman el de A Budañeira, por lo que no cabe invocar la doctrina jurisprudencial relativa a la consolidación edificatoria o a la existencia de servicios, que es obvio que no determina por sí solo la existencia de un núcleo rural, (...)"*

Sentenza do TS XG do 22 de setembro de 2005, relator D. Julio Cibeira Yebra-Pimentel. Estuda esta sentenza a legalidade da clasificación dun predio como solo rústico. Despois de descartar, con base na proba practicada no preito, que a edificación tradicional catalogada tivese que merecer unha protección superior á que merece unha vivenda tradicional, entran na consideración da procedencia de clasificar tal predio como SNR:

*"TERCERO. (...)*

*B) En este sentido, se dice que (...) la edificación existente en la parcela es una de las casas mas antiguas del lugar de Bustelo-Casas Rabascosas, recogido en el tomo II de la Memoria como uno de los núcleos rurales del municipio de mayor densidad de viviendas, con servicios de electricidad, agua y saneamiento, estando necesariamente comprendida la cabida de tal parcela en las 16,1 hectáreas que se indican como superficie total del núcleo, estando, además identificada la casa a todos los efectos con el nº 23 (o 36 ) del lugar de Bustelo, por lo que, de hecho, tal como puede apreciarse en los planos, la exclusión de la misma supondría convertirla en una especie de "isla" de suelo rústico, rodeada de suelo de núcleo rural .*



C) Este argumento ha de ser aceptado en parte (...)

*En este sentido, y según el artículo 75 de la Ley del Suelo de Galicia, forma parte de una agrupación de viviendas, en las que existen relaciones de la vida comunitaria, que constituye un asentamiento de la población singularizada por el topónimo Bustelo, y que se identifica como tal por la población residente en la práctica administrativa local, vinculada con actividades agrícolas y ganaderas. Dicho núcleo figura recogido dentro del listado de núcleos del Plan General bajo la denominación de "Bustelo-Casas Rabascosas, presentado una densidad de viviendas, -mas de cien- de las mas importantes de dicho listado. Los planos oficiales del Plan, a escalas 1 5000 y 1 10.000, en contradicción con la clasificación como suelo rústico, incluyen en principio la parcela dentro del ámbito del núcleo de Bustelo-Casas Rabascosas, contrariamente a lo que sucede en el plano 1 2000, que, con notable discontinuidad en la delimitación del mismo, no la incluye en el núcleo y la clasifica como suelo rústico. De todas maneras, a tenor del artículo 58.2 del Plan General, que recoge las características tenidas en cuenta para delimitar el ámbito de los núcleos de población -la parcela de que se trata presenta frente a uno de los viales en los que se apoya la delimitación de núcleo, y los terrenos situados a ambos lados, así como los de enfrente, al otro lado del vial, se encuentran incluidos en el núcleo, (...)*

*CUARTO: Es claro que la cuestión de la calificación del suelo de la finca no es nada fácil de resolver, si nos atenemos al conjunto de los elementos de juicio de que se dispone.*

*Está claro que en el Plan de 1983 estaba clasificada como suelo rústico, pero es muy dudoso que en el Plan actual siga mereciendo esa misma calificación a la vista de importantes indicios que, muy razonablemente, parecen justificar que, por lo menos, una parte importante de ella, deba de ser incluida en suelo de núcleo rural, y así procede declararlo. (...), yendo contra toda lógica que, de todo el amplísimo terreno del que dispone la finca del actor hacia el otro lado de la carretera, no se incorpore al núcleo ninguna parte de la misma, por lo menos la parte frontal contigua a la vía, que, incluyendo la casa, llegue hasta las proximidades de la prolongación, en paralelo a la pista, de la otra finca, en cuña, a su derecha, incluida en el apartado 17 de suelo de núcleo rural, tal como parece lo más razonable."*

Pese a que no establece directamente os requisitos que determinan que unha parcela se deba incluír no núcleo, obviamente determinado pola imprecisión que este concepto posuía na lei 1/1997, vemos como un dos aspectos sobre os que máis énfase se pon é no da inserción do predio dentro do núcleo ("forma parte de una agrupación de viviendas,(...) estando, además identificada la casa a todos los efectos con el nº 23 (o 36 ) del lugar de Bustelo, (...) la exclusión de la misma supondría convertirla en una especie de "isla" de suelo rústico, rodeada de suelo de núcleo rural (...), contrariamente a lo que sucede en el plano 1:2000, que, con notable discontinuidad en la delimitación del mismo, no la incluye en el núcleo y la clasifica como suelo rústico, (...), y los terrenos situados a ambos lados, así como los de enfrente, al otro lado del vial, se encuentran incluidos en el núcleo").

En igual sentido a Sentenza do TS XG do 31 de outubro de 2003, no seu fundamento terceiro:

*"Según el informe pericial rendido, previa la inspección del terreno y examen de las condiciones físicas (incluida la constatación de los servicios e infraestructuras) y urbanísticas del suelo y entorno de las fincas de referencia, éstas cuentan con la totalidad de los servicios urbanísticos en el momento del inicio del expediente expropiatorio según certificaciones municipales obrantes a los folios 42 y 43 del expediente, resultando aptas para servir a aquellas edificaciones que se puedan realizar en tales parcelas, pues las mismas se integran en el suelo urbano sito en el núcleo rural preexistente de Santa María de Fea, en el término municipal de Toén."*

#### 4. Acceso rodado

Entendemos que o acceso rodado é o único requisito a maiores que se lle pode esixir a unha parcela insita na trama para que poida ser incluída no núcleo como cerna deste e consecuentemente como SNR regrado. Aparece este requisito recollido no artigo 29.1:

*"Artigo 29. Condicións de edificación.*

*1. As novas edificacións que se pretendan realizar nos núcleos rurais identificaranse coas características propias do lugar e estarán encamiñadas a consolida-la trama rural existente. Todas elas cumprirán as seguintes condicións:*

*f) Para as novas construcións, serán obrigatorios, agás en aliñacións estables ou consolidadas, os recuamentos mínimos con respecto ás vías de acceso*

*g) Para autoriza-las edificacións esixirase ter resoltos, con carácter previo e a custa do promotor, como mínimo os servizos de acceso rodado, abastecemento de auga, evacuación e tratamento das augas residuais e subministración de enerxía eléctrica ou, noutro caso, garanti-la execución simultánea coa edificación."*

É obvio, xa non porque a máis mínima lóxica urbanística así o desprenda senón porque vén recollido na Louga. Non ten sentido ordenar nun núcleo parcelas que non teñan acceso rodado, senón para complicar a xestión posterior e buscar conflitos entre particulares (pensamos nos preitos que poderían xurdir para constituír servidumes de paso forzosas). É complicada xa a xestión urbanística nos núcleos rurais, para que dende o propio planeamento se establezan máis complicacións. É polo tanto necesario para que unha parcela poida pertencer á cerna do núcleo que posúa acceso rodado.

Temos que salientar que non se esixe, ao contrario que no solo urbano onde é un requisito *sine qua non*, que este acceso rodado sexa público ou pavimentado, xa que en SNR non existen soares, tal e como se preceptúa no artigo 16 da Louga, senón tan só parcelas edificables, consecuencia de que para edificar non é requisito posuír redes de servizo de abastecemento e subministración de auga potable (artigo 172.2 da Louga), non é solo urbano e non é necesario que a parcela teña acceso rodado público pavimentado, como dicimos.

Polo tanto, a trama rural ten que se peneirar con este requisito básico, o do acceso rodado, para poder determinar que unha parcela poida ser considerada regradamente como SNR.

#### 5. servizos.

Vexamos a evolución deste requisito na lexislación galega.

Para a construción e edificación en SNR, xa dende a lei 1/1985 de adaptación a Galicia da lei do solo, víñase esixindo aos particulares que, con carácter previo ou simultáneo á construción, posúen os catro servizos básicos que a lexislación tradicional lle esixía ao solo urbano. Esta obriga persistiu nas dúas leis posteriores, a lei 1/1997 e a Louga na súa versión orixinal.

Dicianos o artigo 76 da Lei 1/1997 do solo de Galicia:

*"Artículo 76. Régimen del suelo de núcleos rurales. (...)*

*2. No podrá autorizarse ninguna clase de edificaciones si no estuviese resuelta la disponibilidad, al menos, de los servicios de acceso rodado, saneamiento, abastecimiento de agua y energía*

*eléctrica. Cuando el uso a que se destine la edificación o el terreno lo requiera, se exigirá la dotación de aparcamiento suficiente."*

Tamén a Louga, aínda hoxe, dispón no seu polémico artigo 29.1.g):

*"Artigo 29. Condición de edificación.*

*1. As novas edificacións que se pretendan realizar nos núcleos rurais identificaranse coas características propias do lugar e estarán encamiñadas a consolidar a trama rural existente. Todas elas cumprirán as seguintes condicións: (...)*

*g) Para autorizar as edificacións esixírase ter resoltos, con carácter previo e a custa do promotor, como mínimo os servizos de acceso rodado, abastecemento de auga, evacuación e tratamento de augas residuais e subministración de enerxía eléctrica ou noutro caso, garantir a execución simultánea coa edificación."*

Todas estas obrigas xerais quedan moi bonitas na lei como obxectivo para o futuro, sendo materialmente inesixible aos propietarios, pola sinxela razón de que máis do 90 % dos concellos de Galicia, quedando de seguro curtos no cálculo, non teñen a posibilidade material de que os seus cidadáns se poidan conectar a ningún tipo de rede de sumidoiro, de auga corrente ou redes de abastecemento de servizos. A consecuencia práctica é clara: este precepto non se aplicou radicalmente dende o principio ata hoxe, polo que se permitiron as edificacións en núcleo rural coa previsión de servizos individuais, como o pozo e a fosa séptica individual, condicionando a licenza á obriga de conectarse tan pronto como o núcleo acometa os servizos. O incumprimento deste precepto foi, con toda lóxica, máis que flagrante polos concellos, pois acatar este precepto significaba non outorgar licenzas no rural en máis do 90% dos concellos de Galicia. Que ían facer? Impúxose a lóxica, e nun perfecto complot cívico non se aplicaron ambos os dous preceptos.

O problema desta regulación que non se aplica é que os tribunais si que a viñan aplicando, co cal os agravios comparativos en sede xurisdiccional tomaron carta de natureza, co único fundamento no celeberrimo principio do dereito administrativo: *"na ilegalidade non cabe a igualdade"*. A arbitrariedade dalgún concello estaba plenamente lexitimada. O exemplo é doado: A pide licenza en SNR e concédennlla, permitíndolle que se abasteza cunha fosa séptica e un pozo, ao non existiren estes servizos en 20 km. Dous meses despois B, veciño e lindeiro de A e do partido da oposición da alcaldía pide licenza de obra en SNR previndo o abastecemento da vivenda cun pozo e fosa séptica. Denégaselle a licenza por non contar cos servizos básicos esta parcela. Recorre aos tribunais contencioso-administrativos. A desestimación da demanda está máis que asegurada, con fundamento no anterior aserto: *"Na ilegalidade non cabe a igualdade"*, e con iso está a arbitrariedade máis que lexitimada. Citamos tan só as sentenzas do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 21 de xullo de 2005 e a núm. 867/2002:

*"3ª La definición de solar en suelo urbano de núcleo rural (artículo 31.20 de la normativa del proyecto) deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley 11/1985 (RCL 1985, 2571 y LG 1985, 2389), en el sentido de que la parcela deberá contar con redes de servicios, no pudiendo estas consistir en sistemas individuales."*

Ata a reforma da Louga efectuada pola lei 15/2004, está claro que tanto a doutrina como a xurisprudencia equiparaban o SNR ao solo urbano, polo que para construír nunha parcela incluída en SNR debíanse cumprir os requisitos dos artigos 13, ademais de cumprirse cos servizos urbanísticos mínimo "con carácter previo". Aínda hoxe a Louga o di no seu articulado, tal e como transcribimos supra no artigo 29.1.g).

Con gran cordura, na modificación da Louga efectuada pola xa coñecida lei 15/2004 engádese un importante precepto á Louga:

*"Artigo 172. Conexións e urbanización na cesión de viais.(...)*

*2. Para edificar no ámbito dos núcleos rurais, incluída a súa área de expansión, deberá executarse a conexión coas redes de servizo existentes no núcleo rural ou nas súas proximidades. De non existir, deberán resolverse por medios individuais con cargo ao promotor da edificación e co compromiso de conexión cando se implanten os servizos."*

Polo tanto, a nova lei permite que se edifique en SNR podendo resolverse os servizos básicos da edificación dun xeito individual cando estes non existan no núcleo, co que dá carta de natureza á actuación dos concellos, que viña mesmo respaldada polo silencio da Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes (en adiante COTOP), que así o veu permitindo dende un principio. Salientamos esta puntual distinción como o xiro copernicano que a modificación do 2004 comportou para esta institución.

Por último, hai que falar brevemente da contradición existente entre os artigo 29.1.g) e o novo artigo 172.2. Maila o axeitado da modificación legal, o lexislador esqueceuse de modificar o vixente artigo 29, que segue a esixir a conexión aos servizos. Pódese salvar esta aparente contradición interpretando que tan só existe a obriga de conexión aos servizos consonte o establecido no artigo 29 cando estes existan no núcleo en cuestión, mentres que cando non os haxa, tal e como nos di o artigo 172, permitírase a dotación de servizos por medios individuais: pozo e fosa séptica principalmente. Non obstante outra vez máis a confusión e a inseguridade xurídica está servida.

Por último, cómpre dicir que pese a que non se precisen estes servizos nos núcleos rurais para poder obter unha licenza e edificar (artigo 172.2 da Louga), non se pode defender que a súa existencia deba ser desprezada nos núcleos onde existan, pois sería absurdo e arbitrario de acordo co máis mínimo sentido común que unha parcela, estando inmersa ou próxima á cerna do núcleo e que posúa os cinco servizos urbanísticos, poida ser excluída del. Xustificar o contrario dende o noso punto de vista sería xustificar unha arbitrariedade. Partindo desta ratio, chegamos á conclusión que a existencia destes servizos debe de ser tida en conta á hora da delimitación do SNR, incidindo de xeito determinante na inclusión destes terreos dentro do núcleo, como SNR orixinario ou como área de expansión, dependendo do caso concreto.

## **6. Morfoloxía e tipoloxía de cada núcleo**

Cada lugar e aldea enmárcase nunha parroquia e concello con caracteres morfolóxicos previos que o planificador debe respectar, fomentar e conservar na delimitación que efectúe. Trátase de facer un estudo previo e pormenorizado das morfoloxías e tipoloxías de núcleos existentes, para deste xeito delimitar os núcleos de acordo coa súa propia morfoloxía. Así o establecen os artigos 13.2 e 3 da Louga:

*"13.2. O planeamento urbanístico deberá realizar unha análise detallada da formación e evolución dos asentamentos, das súas peculiaridades urbanísticas, morfolóxicas, do seu grao de consolidación pola edificación e das súas expectativas de desenvolvemento, así como das tipoloxías edificatorias, (...)"*

*"13.3. O planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais atendendo a proximidade das edificacións, os lazos de relación e coherencia entre lugares dun mesmo asentamento con topónimo*



*diferenciado, a morfoloxía e tipoloxías propias de ditos asentamentos e da área xeográfica na que se atopan (casal, lugar, aldea rueiro ou outro) (...)"*

En consecuencia o planificador debe estudar a morfoloxía urbanística de cada núcleo rural que vaia delimitar co fin de cumprir co establecido no devandito artigo. Deste xeito, o planificador dispón dos terreos situados entre a cerna do núcleo, de natureza regrada, e o sámag, zona de certeza negativa, para poder delimitar atendendo a este principio de respecto da morfoloxía preexistente do núcleo, é dicir, que entre a cerna e o sámag se deixa un amplo espazo de terreos que os planificadores deberán delimitar atendendo á morfoloxía do núcleo preexistente.

Entendemos que este mandato é o que xustifica que se configure o SNR como un concepto xurídico indeterminado, xa que a múltiple variedade tipolóxica e morfolóxica que os núcleos posúen en Galicia fai imposible configurar esta institución dun xeito matemático. Para poder facer compatible este principio de respecto á morfoloxía preexistente do núcleo e do principio de desconfianza no labor dos concellos que salpica toda a Louga, establécese este condicionamento como unha "elasticidade atada."

O respecto a este principio de conservación da morfoloxía dos núcleos, veu implicitamente recoñecido, non só pola práctica administrativa da Dirección Xeral de Urbanismo, senón ínsita dentro da xurisprudencia do TSXG, incluso antes da Louga. Citamos a sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, do 22 de febreiro de 2005, que responde ao recurso de casación interposto polo Concello de Gondomar contra a sentenza do TSXG, que anula o seu plan xeral, entre outros motivos porque a extralimitada delimitación dos núcleos rurais facíalles perder a estes a súa morfoloxía típica:

*" CUARTO.- Para la comprensión del mismo debemos partir del planteamiento realizado en la demanda en relación con la inadecuada clasificación de suelos de núcleos rurales (FJ VI), exponiéndose al respecto que "se altera arbitrariamente la realidad de los asentamientos poblacionales existentes ... lo cual supone una desnaturalización de la concepción de núcleo rural y su relevancia socio-cultural para transformarse mediante unos PEM en asentamiento poblacional diferente, contrario al espíritu y a la letra de la LESGA ...". Y, en apoyo de tal argumentación, la demanda transcribe —como también hace la sentencia de instancia— el mencionado informe de la Consellería de Política Territorial, así como el del Servicio Municipal de Urbanismo, que se pronuncian en el sentido de limitar su delimitación únicamente a una franja de 40 metros de profundidad paralela a los existentes núcleos rurales históricos."*

Para poder delimitar un núcleo é imprescindible coñecer a súa morfoloxía e tipoloxía preexistente co cal temos que proceder a un estudo das distintas morfoloxías e tipoloxías de núcleos existentes en Galicia.

Para estudar as distintas morfoloxías dos núcleos comezaremos por analizar as tipoloxías que de xeito enumerativo establece a Louga no seu artigo 13.3. Entendemos que esta enumeración é completamente insuficiente para este estudo, á vista da súa indefinición e matices. Empezaremos por estudar estas de acordo coas definicións destas tipoloxías recollidas no Dicionario Enciclopédico Galego Universal:

*"Casal: 2. Pequeno agrupamento de casas do campo ou separadas do núcleo de poboación que constitúen unha entidade diferenciada. 3. Casa grande, antiga e nobre con todas as súas herdades.*

*Lugar: Pequena entidade de poboación en que se divide unha parroquia rural.*

*Aldea: Entidade de poboación de pequeno tamaño, de ámbito inferior ao parroquial.*

*Rueiro: 1. Agrupación de varias casas que configuran un grupo separado doutro dunha aldea ou lugar. 2. Praza ou terreo dunha aldea que se utiliza como lugar de reunión. 3. Terreo que se utiliza como lugar de reunión."*

Como vemos, son definición sinónimas que non achegan ningún trazo diferenciador que non sexa o do tamaño dos núcleos. Por isto, temos que acudir a clasificacións técnicas máis detalladas, recollendo o testemuño do máis salientable técnico nesta materia, José Fariña Tojo, de acordo co estudo que realiza das tipoloxías e morfologías rurais en Galicia na súa tese doutoral, *Los asentamientos rurales en Galicia* publicada no ano 1980 polo Instituto de Estudos de Administración Local, Madrid:

### **1) A aldea nuclear con casarío mesto**

Diciamos que se caracterizaba por ser un asentamento cun núcleo de vivendas moi apegadas, habitualmente compartindo muros medianeiros, existindo moi pouco terreo entre casa e casa, cunha rede de camiños estreitos que o cruzan e comunican e sen edificacións fóra deste núcleo central. Xeneralmente teñen unha configuración morfolóxica circular.

Trátase en xeral de núcleos que se asentan en zonas que non tiveron nin teñen presión urbanística, é dicir, que perden peso demográfico dende hai xa tempo, polo que se adoita conservar o núcleo tal e como tradicionalmente se creou.

### **2) A aldea nuclear con casarío claro**

Definiámolas como asentamentos de vivendas e edificacións que forman un núcleo que claramente se diferencia dos que están situados nos arredores pero dunha maneira menos concentrada, tendo entre as edificacións terreos que se utilizaban como terreos de labranza, pasto ou como hortas á beira do poboado.

A tendencia do planificador é de estender a delimitación de acordo coa distancia media do núcleo.

### **3) A aldea polinuclear con casarío mesto**

Trátase de núcleos bicéfalos onde haberá que seguir o exposto para as aldeas nucleares con casarío denso.

A tendencia do planificador, sempre que isto sexa posible deberá ser a de fomentar o crecemento do núcleo entre a zona que queda entre as dúas ou varias cabezas, co fin de favorecer a edificación concentrada. Temos que ter en conta que se a bicefalía vén producida por accidentes artificiais do terreo (autoestadas, vías ferroviarias, tendidos eléctricos, etc.) a tendencia será a contraria, co fin de respectar as zonas de servidume e protexer a futura poboación deste núcleo das molestias que este tipo de accidentes naturais lles ocasiona aos habitantes de zonas próximas. Co cal entendemos que por obvios motivos de concentración poboacional esta morfoloxía está abocada á súa extinción, pese a que poida parecer unha contradición.

### **4) Aldea polinuclear con casarío claro**

Trátase dunha tipoloxía híbrida entre a aldea polinuclear e a aldea de casarío claro. Co cal, remitímonos a estas tipoloxías.

### **5) A aldea nuclear en nebulosa**

Defínimola como pequenas concentracións de vivendas que non chegan á consideración dun núcleo de casarío denso, que se concentran unhas ao redor das outras, comunicadas entre si por camiños e estradas. Trátase dunha agrupación de casais.

A tendencia debe ser a agrupación de todos estes casais nun novo núcleo, sempre que sexa posible, atendendo deste xeito, ao mandato do lexislador comprendido no artigo 13.3 da lei urbanística galega:

*" 13.3. O planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais atendendo (...) os lazos de relación e coherencia entre lugares dun mesmo asentamento con topónimo diferenciado, (...) "*

### **6) Parroquias enxame con aldea núcleo**

E moi semellante á anterior. A diferenza é que existe un núcleo rodeado por casais de cativa entidade, formando un conxunto de núcleo e zona de influencia. Estas entidades menores non chegan á categoría de núcleo.

Os criterios delimitadores son os mesmos que para os do grupo anterior.

### **7) Parroquia en enxame**

Son os núcleos que máis problemas demostran na práctica. Nesta tipoloxía xa non se fala de núcleo rural *stricto sensu*, senón que xa estamos a falar de conxunto de construcións urbanas e rurais, que merecen a consideración de periurbanas pola súa localización metropolitana, concentración de vivendas, ausencia de espazos naturais, crecemento anárquico das edificacións, tipoloxía edificatoria unifamiliar, tipoloxía edificatoria que non respecta o hábitat no que se sitúa, presión do turismo, etc. É moi cotiá na área metropolitana de Vigo e doutras cidades galegas, incluso en núcleos que son englobados polo crecemento da propia cidade ao expandirse.

A delimitación destes núcleos é a máis problemática, ao ter que deixar unha chea de vivendas fóra de ordenación e de terreos entre edificacións clasificados como solo rústico. Existe unha tendencia entre os planificadores a clasificar estes núcleos como solo urbano, moitas veces consecuencia da presión política, da anterior concepción do SNR na Lei 1/1997 do solo de Galicia, ou mesmo para deste xeito evitar o xogo das distancias máximas do artigo 13.3 da Louga, tanto na delimitación de SNR orixinario como na área de expansión. Remitímonos ao capítulo desta monografía que versa sobre a problemática de solo urbano versus SNR.

En conclusión, debemos facer coincidir ao máximo a delimitación deste núcleo coa liña dos 50 metros dende as edificacións tradicionais.

### **8) Aldea de val**

Cómpre salientar a tipoloxía denominada "aldea de val". Defínese a morfoloxía propia destes asentamentos no asentamento poboacional da revisión do Plan xeral de Santiago, como:

*"As aldeas dispóñense lonxitudinalmente e a media ladeira, respectando ao fondo do val con anterioridade á concentración parcelaria. Fraíz semella indica-la extensión dunha Aldea Compacta por adición e alongamento. As plantas preséntanse en sucesión e continuidade de améndoas camiñeiras conservando non obstante a súa compactidade. A construción transversal é así mesmo característica. A aldea implántase no límite do monte soportándose entre muretes.*

*Inmediatamente dispóñense as agras moi evolucionadas e fundidas e o prado que constitúe o aproveitamento principal."*

Trátase de núcleos que se sitúan nos pés dunha montaña e situadas enriba do val que dominan. As aldeas que posúen esta tipoloxía desenvólvense dun xeito lonxitudinal ao redor de camiños que atravesan a ladeira da montaña. É cotián deste tipo de aldeas que se soporten os fortes desniveis existentes con muros a modo de bancais, e que o núcleo teña unha forma alongada, xa que o crecemento do núcleo vén condicionado pola pendente do monte na que se sitúa, tendo a característica tipolóxica que o planificador denomina como “forma de améndoa”.

A natureza destes núcleos vén determinada porque os primitivos poboadores situaban as edificacións nas ladeiras das montañas ao pé dun val, por mor de desguarnecerse das inclemencias climatolóxicas, pero principalmente para deixar libres os fértiles terreos do val para o seu uso agrícola.

O máis salientable destes núcleos é que o sámago haberá de delimitarse sempre cara a ambos os lados do núcleo, vertebrándose nos camiños existentes. E cumpridamente desaconsellable expandirse cara ao alto da montaña, ou incluso cara ao val cando as condicións de encostamento puidesen condicionar a posibilidade das vivendas futuras, xa que lembremos que o artigo 28b) da Louga prohi-



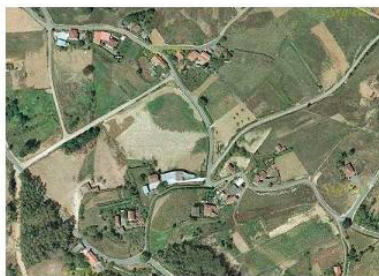
1.- Aldea nuclear con casarío mesto.



2.- Aldea nuclear con casarío claro.



3.- Aldea polinuclear con casarío mesto.



4.- Aldea polinuclear con casarío claro.



5.- Aldea nuclear en nebulosa.



6.- Parroquias enxame con aldea núcleo.



7.- Parroquia en enxame.



8.- Aldea de Val.

be a construción dentro dos núcleos de “vivendas encostadas”, ademais de que no punto d) dise que estarán prohibidos “aqueles movementos de terras que supoñan unha agresión ao medio natural ou que varíen a morfoloxía da paisaxe do lugar”.

Debemos extremar o coidado destes aspectos neste tipo de núcleos, pois sería absurdo clasificar unha parcela como SNR cando pode estar prohibida a concesión da licenza e mesmo a viabilidade técnica dunha edificación debido ás condicións de encostamento.

### **estudo da cuestión no planeamento**

Chámanos poderosamente a atención o pouco tratamento que este estudo atopa nos planeamentos de recente factura en Galicia. Incluso nos de concellos estritamente rurais este tema parece non tocarse nin analizarse, salvándose con poñer un epígrafe sobre o tema e un parágrafo con obviedades ou copias literais da Louga. Non sabemos pois a que obedecerán as delimitacións dos núcleos neste tipo de plans.

Avance do Plan xeral de Verín: Análise do modelo de asentamento poboacional (decembro 2005):

#### *“1.2.1. Tipoloxía e morfoloxía dos asentamentos*

*As diferentes morfoloxías que se aprecian para os asentamentos de Verín están condicionados por unha cadea de variables de distinta natureza. Mais a topografía revela unha evidencia nidia: os núcleos que se sitúan nos montes ou nas súas abas, presentan un grao maior de concentración e contan cun centro tradicional perfectamente definido, tendo un tamaño medio de habitantes baixo no conxunto do concello. En contraste con isto están os asentamentos tradicionais das terras chairas, que acadan unha maior dispersión e son os máis poboados, debido á influencia da depresión de Monterrei e o curso do río Tâmega e a unha rede viaria que artella especialmente esta área do concello.*

*A tipoloxía tradicional dos núcleos de Verín responde ao modo de vida rural, baseado na agricultura de autoabastecemento ou de subsistencia. Son núcleos con rúas moi estreitas e irregulares, condicionadas pola topografía do terreo. As casas típicas do interior ourensán tiñan dúas plantas e normalmente adosadas a outras inmediatas, construídas con sillares ou con cachotes, con cuberta de tella de dous ou catro vertentes, e posúe escaleira exterior con fortes chanzos de pedra e galería aberta, con balaustrada de madeira. O curral e as cuadras ubícanse na planta inferior, namentres a superior se adica á vivenda.*

*Ata a década dos sesenta do século vinte non se produxo unha modificación significativa no modelo de casarío. O comezo da corrente emigratoria cara a Europa e cara as rexións máis desenvolvidas de España, que nese período eran Cataluña, Euskadi e Madrid, marcou un cambio do modelo: ten lugar unha perda de valor da actividade agraria e se experimenta un maior interese en novos usos, que propiciaron numerosas actuacións onde non se preservou a tipoloxía tradicional, empregando materiais autóctonos, alterando escalas e introducindo novos elementos distorsionadores dos elementos tradicionais.”*

Os únicos plans xerais dignos de mención son a revisión do Plan xeral de Santiago, que na páxina 138 do modelo do asentamento poboacional establece as seguintes categorías morfolóxicas:

- Aldea compacta
- Agrupación de casais



- Aldea de Val
- Agrupación de casais de Val
- Aldea globulosa

Plan xeral da Capela (A Coruña), aprobado definitivamente baixo os postulados da Louga, páxina 110 do Modelo do Asentamento Poboacional, distingue as categorías establecidas por Tojo Fariña, sen máis análise.

Polo tanto, a análise que o planeamento realiza desta cuestión está nunha fase embrionaria.

## 7. Delimitación

### a. Delimitación segundo parcelario e pegadas físicas

O lexislador imponse esta obriga ao planificador (artigo 13.3 da Louga) coa finalidade de:

- Non crear liñas imaxinarias de difícil apreciación sobre o terreo.



- Para cumprir o principio de unidade predial.
- Que a delimitación se axuste a parámetros obxectivos e non arbitrarios.

Trátase dunha cuestión que xa viña recollida nas normas subsidiarias provinciais, sen que os planificadores lles fixesen moito caso. Non obstante, nas leis anteriores non se recollía este extremo e á hora de delimitar, por comodidade non se tiña en conta a estrutura parcelaria da propiedade. Os proble-

mas que se xeraban eran moi grandes (delimitación que parte un predio á metade e deixa unha parcela sen a fronte ou parcela mínima), xa non para os particulares, principais interesados, senón tamén para os técnicos municipais á hora de xestionar este planeamento. Esta é a principal motivación de introducir no articulado da Louga este requisito.

A Louga trata de evitar delimitacións “artísticas”, como esta, hoxe en día en vigor.

Con carácter xeral, o planificador deberá delimitar respectando o parcelario catastral, e tan só no caso de non poder seguir este (parcelas que se estenden alén do sámag, existencia de solo rústico de especial protección á beira...), deberá delimitar de acordo coas pegadas físicas existentes. O fundamento é claro, evitar parcelas con dobre clasificación urbanística, pois supoñen un problema á hora de xestionar este planeamento e conceder unha licenza moi importante.

En todo caso a delimitación debe respectar tres limitacións propias da delimitación da área de expansión, nos terreos situados entre a *cerna* e o *sámag*:

- 1) Non pode delimitarse ocupando solo rústico especialmente protexido ou servidumes legais establecidas por normativa sectorial.
- 2) Posúe especialidades para núcleos de poboación que estean 200 metros dende o límite interior da ribeira do mar.
- 3) Non se poderán prever en lugares inaxeitados para a edificación de acordo co artigo 104 e seguintes da Louga.

Nestes casos non caberá esta marxe de sámag de 50 metros, senón que haberá que axustarse á propia configuración do terreo ou ás características do terreo protexido ou inaxeitado.

En moitas das delimitacións estudadas para efectuar este traballo atopamos que non sempre a liña delimitadora discorre por onde a lei di que o ten que facer por motivos máis ben prácticos bastante cotiáns: supostos nos que a casa, inserida no núcleo, posúe unha leira concentrada, chan e sen cortes de terreo cara atrás (na dirección oposta ao núcleo) de 80 ou máis metros de fondo. Na práctica vén sendo habitual (o que non quere dicir que non sexa impugnabile ante os Tribunais) que se corte a leira cunha liña que discorre a 20 ou 30 metros paralela ao parcelario ou aos viais estruturadores do núcleo.

Mostramos a título exemplificativo o contido da Memoria do vixente Plan xeral de Oroso, páxina 48:

*“Posto que na maior parte do territorio de Oroso realizouse concentración parcelaria, a delimitación do núcleo poderá cortar aquelas parcelas de gran superficie nas que o fondo exceda dos 90 metros.”*

As normas subsidiarias provinciais prevén tamén algo parecido, pero ¿permite a actual redacción da Louga este corte de parcelas? A limitación é lóxica na práctica, pero non se atopa amparada en ningún precepto en vigor, senón que contradí directamente o espírito da Louga, que establece que a delimitación se fará de acordo co parcelario ou coas pegadas físicas existentes precisamente para evitar problemas como serían a dobre clasificación urbanística dunha mesma leira ou efectuar delimitacións “artificiosas” que non se aprecien sobre o terreo.

### **b. Consolidación da ordenación proposta do 50%**

Unha vez efectuada a delimitación o núcleo debe estar consolidado pola edificación no 50%, por imperativo do artigo 13.3 da Louga.



Este criterio de consolidación, tan amplo en comparación co solo urbano, vén xustificado pola propia natureza e conceptualización legal do SNR coma un concepto xurídico indeterminado. De acordo co mandato legal as delimitacións hanse de realizar de acordo coa morfoloxía preexistente do núcleo, na zona do sámag. Para conceder marxe de movemento á hora de que o planificador delimite o núcleo tendo en conta a súa natureza morfolóxica previa, o lexislador rebaixa os criterios de consolidación edificatoria das tradicionais 2/3 partes (66,66%) en solo urbano ao 1/2 (50%). Por outra banda, este criterio consolidatorio conceptúase como unha porcentaxe mínima, co fin de limitar o alcance das delimitacións dos núcleos e para que non se deforme en exceso a morfoloxía orixinaria do núcleo.

O ámbito espacial para realizar este cálculo son aquelas parcelas que o planificador inclúa dentro da delimitación do núcleo ("*de acordo coa ordenación proposta*"). Como dicimos, este criterio consolidatorio non se pode utilizar para pretender incluír unha parcela dentro da delimitación do núcleo atendendo a que existe unha consolidación superior a este 50%.

Como se calcula esta consolidación? Atopamos dous sistemas. O primeiro sería o de calcular a edificabilidade esgotada polas edificacións incluídas dentro da delimitación, para despois comprobar se é superior á metade da edificabilidade total da área delimitada. O segundo dos métodos, e máis utilizado por obvias razóns de sinxeleza, trataríase de contar as edificacións englobadas dentro da delimitación e comprobar que o número obtido neste cálculo é superior á metade das parcelas englobadas dentro deste.

Tanto a COTOPV como a absoluta totalidade dos concellos consultados decántanse polo segundo método. A razón é obvia: a complexidade dos cálculos do primeiro método fan que a Administración se decante polo método máis sinxelo, pese a que o primeiro é moito máis obxectivo, minucioso e lento. Non somos capaces de imaxinar a COTOP analizando a edificabilidade que esgotan as edificacións situadas en cada un dos douscentos núcleos que como media se delimitan nun concello, cada vez que se revisa un plan xeral. Outra cousa sería a súa utilización en vía xudicial.

Sobre este extremo dinos a revisión do Plan xeral de Santiago de Compostela:

*"Como conclusión da análise realizada, as medias de consolidación parcelaria dos núcleos rurais tradicionais do municipio delimitados sitúanse entre o 55 e o 70% en termos de parcelas ocupadas/parcelas totais, cumprindo en todos os casos o criterio legal de consolidación mínima (50%) establecido pola Louga."*

Se cumpre, estará ben delimitado e, se non, deberemos recortar a delimitación, ata chegar á consolidación mínima do 50%, establecido pola Louga.

### **c. Granxas**

É moi habitual para un planificador atoparse co problema de que facer coas granxas incluídas dun xeito espontáneo e natural dentro dos núcleos rurais como anexos ás edificacións dos habitantes dos núcleos, que foron xurdindo ao pé das casas dos núcleos por obvios motivos de comodidade e proximidade. Débense incluír estas granxas dentro da delimitación do núcleo rural, dentro dunha área de expansión ou deben quedar excluídas do perímetro deste e ser clasificadas como solo rústico?

Tras a entrada en vigor da Louga, prohibese con carácter xeral o establecemento de novas explotacións agropecuarias en SNR, entendéndose que o lugar idóneo para a súa situación é o solo rústico (artigo 33.2 a) e b), contando cun réxime de distancias a núcleos de poboación específico. A *ratio iuris* desta decisión política é clara: a separación destas actividades reguladas polo Regulamento de

actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas (en adiante RAMINP) dos núcleos de poboación de tipoloxía rural, por obvios motivos de salubridade pública.

A aplicación automática e directa sobre as granxas construídas sen licenza, (a meirande parte delas) sería imposible na práctica. Coñecemos como nas licenzas de actividade o titular terá que respectar esta en todo momento, sen que en ningún caso se poida entender prescrita a acción de reposición da legalidade urbanística: a autoridade municipal poderá en calquera momento inspeccionar esta sen que en ningún caso prescriba a acción inspectora da administración competente. Ao mesmo tempo as actividades realizadas sen licenza de actividade teñen a condición de actividades meramente "toleradas", sen que o cesamento desta tolerancia xere ningún dereito indemnizatorio ou necesidade de indemnizar o titular desta. Con este marco xenérico, ¿que dicir, pois, das actividades que non gozan nin de licenza nin de construción, nin de actividade? Coñecedor desta realidade, o lexislador con moita cordura e sentido práctico establece un réxime transitorio específico: o recollido na disposición transitoria 11ª da Louga, na súa versión introducida pola lei 15/2004 de modificación da Louga:

*"Disposición transitoria décimo primeira. Explotacións agropecuarias existentes.*

*1. As construcións e instalacións destinadas a actividades agropecuarias existentes no momento da entrada en vigor da Lei 9/2002 que non estean amparadas na preceptiva licenza urbanística poderán manter a súa actividade. Para os efectos de acreditar a existencia da explotación agropecuaria e das edificacións directamente vinculadas a ela no momento da entrada en vigor da Lei 9/2002, será suficiente o recoñecemento administrativo do conselleiro competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio, acreditado segundo a Circular 1/2003, do 31 de xullo (DOG número 150, do 5 de agosto). As solicitudes presentadas resolveranse no prazo de seis meses, contados a partir da aprobación desta lei. Transcorrido este prazo sen ditar resolución expresa, poderá entenderse desestimada a petición.*

*Nestas construcións permitiranse, logo da licenza urbanística municipal, as obras de conservación e de reforma necesarias para o desenvolvemento da actividade agropecuaria, adoptando as medidas correctoras oportunas para garantir as condicións sanitarias e ambientais.*

*Logo da autorización autonómica, segundo o procedemento regulado no artigo 41, poderán acometerse obras de ampliación, incluso en volume independente, das instalacións existentes en solo rústico ou en solo de núcleo rural. Esta ampliación deberá cumprir as condicións de edificación establecidas por esta lei e mais polo planeamento urbanístico vixente, agás no que atinxe a parcela mínima edificable, a ocupación máxima e as distancias mínimas a vivendas e a asentamentos de poboación.*

*2. Este mesmo réxime seralles de aplicación ás construcións amparadas na preceptiva licenza e destinadas a explotacións agropecuarias que existían antes da entrada en vigor da Lei 9/2002."*

Resumindo a anterior disposición, as explotacións agropecuarias existentes antes do 1 de xaneiro de 2003 quedarán legalizadas por ministerio da lei. Outra cuestión son os trámites e autoridades competentes para o seu recoñecemento, cuestión na que non imos entrar por exceder do obxecto desta monografía. A COTOP emitiu unha circular informativa, a 1/2003, que indica trámites que hai que seguir e documentación que hai que entregar. Unha vez recoñecida pola autoridade competente, permitirase a súa ampliación da nos parámetros que establece esta disposición.

Unha vez introducida a problemática, teremos que preguntarnos que facemos coas explotacións gandeiras que se sitúan naturalmente nos perímetros dos núcleos. Incluímoslas como SNR, ou deixámolas fóra como solo rústico?

Existen dúas posturas encontradas ante esta polémica: os que din que é mellor a súa exclusión do núcleo, dino por tres elementais razóns:

- 1) Estas actividades están agora prohibidas en SNR.
- 2) Prevese a separación destas explotacións a un quilómetro dos núcleos. Polo tanto, incluílos dentro deles sería absurdo e incluso podería ir en contra da letra da Louga.
- 3) Os usos destas explotacións son absolutamente incompatibles cos residenciais: malos olores, fosas de puríns que contaminan pozos de auga sanitaria...

Pola contra, considero que o solo sobre o que se sitúan estas actividades debe de ser, como norma xeral, incluído como SNR, xa que:

- 1) A Louga prohibe estes usos para novas explotacións pero non para explotacións anteriores, que ademais gozan da legalización *ope legis* de acordo coa disposición transitoria undécima da Louga.
- 2) Estas construcións e mais o solo sobre o que se sitúan forman parte natural dos núcleos nos que se enclavan, formando parte indisoluble deste. A súa situación obedece á necesidade que existiu no pasado de expandir e modernizar as explotacións gandeiras de tipo tradicional que dende tempos inmemoriais estaban localizadas nos mesmos baixos das edificacións que daban teito e fume aos titulares destas explotacións. Excluír as granxas do núcleo sería tanto como amputar unha parte natural do núcleo, sen que ademais esta exclusión produza ningunha consecuencia práctica beneficiosa para os seus habitantes, senón máis ben todo o contrario, como veremos no seguinte punto.
- 3) E por último, a razón máis poderosa ao noso entender: incluíndo o solo sobre o que se sitúan estas instalacións dentro do núcleo, vaise permitir e incentivar o seu autosaneamento. O maior valor dos terreos situados en SNR en comparación cos situados en solo rústico, unido ás grandes limitacións para o solo de núcleo rural e ao abandono dos labores agropecuarios e gandeiros, fan que os usos gandeiros e agropecuarios resulten antieconómicos en comparación cos usos residenciais. Polo tanto, unha vez que remate a vida natural destas explotacións, permitírase que se eliminen "naturalmente" as estruturas das granxas do núcleo para dar paso a construcións de tipo residencial pola propia tendencia do mercado, pois ao construír as novas casas veranse na obriga de rexenerar o núcleo e eliminar as antigas granxas de formigón. Pola contra, incluíndo as granxas en solo rústico, unha vez que se deixen de utilizar, continuarán afeando a paisaxe galega sen que ninguén vaia derrubar tan horribles estruturas, pois non existe interese económico en facelo, senón máis ben todo o contrario (gastos de demolición e tratamento dos residuos), condenando estas estruturas a perdurar *sine die* no rural galego abandonadas á súa sorte.

En conclusión, como norma xeral deberémolas incluír dentro do núcleo.

# 5. ÁREA DE EXPANSIÓN



## 5.1. Introducción

Trátase dunha categoría de SNR creada pola Louga co fin de lle dar unha perspectiva de crecemento aos núcleos que o precisen, para que non queden encerrados e ancorados nos terreos que orixinalmente formaron o núcleo. Esta nova figura ten como precedente as áreas de tolerancia que as normas subsidiarias de planeamento provincial establecían nunha franxa de 40 ao redor dos núcleos preexistentes, para que o núcleo puidese medrar.

Téntaselles dar unha perspectiva de crecemento aos núcleos tradicionais, permitindo a súa ampliación, para evitar deste xeito o seu estrangulamento e evitar a disgregación da poboación. Trátase de potenciar os núcleos, que ao dárselle a posibilidade de crecemento a través desta figura actúan como focos de atracción e concentración de poboación.

A regulación contida na Louga ten unha fonte directa: a normativa sobre censo electoral. Como supra puxemos de manifesto, o lexislador galego parte dun concepto de núcleo de poboación claramente influenciado, entre outros, pola normativa de aplicación para o recoñecemento padronal de núcleos e entidades de poboación. As semellanzas son patentes: 200 metros do núcleo orixinario, etc. Remitímonos ao estudo efectuado neste mesmo traballo sobre esta institución.

## 5.2. Características

A continuación enumeraremos as características máis salientables da categoría de SNR denominada como área de expansión:

### 1. Trátase dunha categoría dentro de SNR

A área de expansión dun núcleo non forma unha clase de solo independente de, senón que, forma parte integrante do SNR como se encarga de aclarara Louga no seu artigo 13.1 *in fine* dun xeito meridianamente claro:

*"13.1. Constitúen solo de núcleo rural os terreos (...), así como, as áreas de expansión ou crce-mento destes asentamentos".*

Non cabe dúbida de que a área de expansión é SNR, é dicir, que non é un novo tipo de solo, senón tan só unha categoría englobada dentro da clasificación do solo SNR.

Por outra parte, a área de expansión require para a súa existencia SNR. Non pode existir autonomamente unha área de expansión que non se vincule dun xeito directo a un núcleo clasificado como SNR. Isto non quere dicir que teña que estar literalmente con paredes medianeiras a este, xa que non vemos impedimento para efectuar unha delimitación "descontinua", sempre e cando se delimite cumprindo cos 200 metros á delimitación do SNR orixinario, como diremos. Polo tanto, sempre debe estar vinculada a un núcleo rural clasificado como tal, sendo as áreas de expansión figuras complementarias e accesorias que en ningún caso poden gozar de independencia do núcleo ao que pertencen.

### 2. Posúe unha natureza complexa.

Crea o lexislador unha categoría de solo cunha natureza complexa englobándoa dentro de SNR. A natureza complexa deste solo vén determinada pola posibilidade ou necesidade de redacción do que a lei deu en chamar como Plan especial de mellora do medio rural. Polo tanto definimos a natureza desta categoría de SNR atendendo á existencia ou non deste plan especial:

A) No caso de inexistencia deste plan especial:

- Prohíbense as parcelacións e segregacións.
- Posibilidade de edificar nas parcelas mediante licenza directa.
- Non existe máis obriga de urbanizar alén da fronte á vía pública
- O aproveitamento susceptible de apropiación polos particulares é do 100%.
- Posibilidade de obter licenza sen preexistencia de servizos urbanísticos.

B) No caso de existencia ou necesidade de redacción deste:

- Posibilidade de realizar segregacións cada 600 m<sup>2</sup> ou superficie maior establecida polo plan xeral ou plan especial.
- É preciso urbanizar antes de poder ser outorgada licenza de construción, ou urbanizar simultaneamente á construción das edificacións, tras a fianza previa.

- É precisa a acometida dos servizos urbanísticos básicos (luz eléctrica, auga, sumidoiro e incluso alumado público) con carácter previo ou simultáneo á construción das edificacións, a cargo dos propietarios.
- O aproveitamento susceptible de apropiación polos particulares é do 90%, coa obriga de ceder o concello o 10%, estando este exento de contribuír ás cargas urbanizadoras.

### 5.3. Concepto discrecional

Así o establece o artigo 13.3 da Louga:

*" (...) a dita área (de expansión) estará comprendida polos terreos delimitados por unha liña poligonal paralela á de circunscripción do núcleo existente e como máximo a 200 metros lineais (...)"*

O criterio para establecer a situación concreta dunha área de expansión nun núcleo é unha facultade discrecional da administración, neste caso do concello, ou quizais sería mellor dicir, do *consulting* ou empresa que elabora o planeamento no nome do concello, baixo a cativa supervisión política e técnica dos servizos municipais.

Esta discrecionalidade conta con limitacións, que pasamos a nomear a título enunciativo e que desenvolveremos cando estudemos os criterios para a delimitación da área de expansión:

1. A delimitación efectuarase de acordo cos criterios de crecemento establecidos polo propio plan xeral que realice unha delimitación concreta.
2. Deber de respecto da tipoloxía e morfoloxía do núcleo preexistente.
3. 200 metros dende a delimitación do SNR orixinario.
4. Non pode invadir solo rústico especialmente protexido.
5. SNR que estean a 200 metros dende o mar.
6. Lugares inaxeitados para a edificación (artigo 104 da Louga).
7. Prohibición de situación de áreas de expansión sobre terreos sobre os que se producise un incendio nos últimos 30 anos.

#### Limitacións

##### 1. De acordo cos criterios de crecemento

Estamos ante unha das limitacións máis importantes que sobre unha área de expansión pode recaer, limitación que está sendo aplicada con lóxica e dureza pola Dirección Xeral de Urbanismo, chegando incluso á denegación da aprobación definitiva de plans xerais pola Xunta de Galicia (o caso máis famoso recentemente foi o do Concello de Boimorto, ao que se denegou a aprobación definitiva do seu plan xeral pola grande amplitude das áreas de expansión sen que estas fosen acompañadas de previsións de crecementos poboacionais proporcionados).

Cobra pois unha importancia vital o cálculo e xustificación de crecemento poboacional para un correcto dimensionamento das áreas de expansión. Analizaremos primeiro a vista de paxaro como se



realizan diversos plans xerais (en tramitación e vixentes) as estimacións de crecemento dunha cidade, e acabaremos por ver como inciden estas determinacións no cálculo do crecemento dos núcleos rurais en xeral e no da área de expansión en particular.

Resumindo o contido destas páxinas por un lego en socioloxía, podemos concluír que os cálculos da poboación futura se realizan como unha progresión ou proxección futura das tendencias demográficas existentes no pasado, habitualmente en lapsos de dez e vinte anos. Este intervalo anual vén motivado porque no dito período decenal, révisanse os censos poboacionais oficiais son revisados polo INE, principalmente no terceiro ano de cada década. Da análise destes datos calculamos a taxa de crecemento anual acumulativa do pasado, que non deixa de ser a porcentaxe de crecemento dun concello nun determinado período de tempo, principalmente por décadas. Xogando coas distintas taxas de crecemento, podemos facer unha progresión desta media ao futuro para deste xeito poder establecer unhas previsións de crecemento-decrecemento vexetativo da poboación do municipio.

A partires deste cálculo xeral e xenérico de todo o concello, teremos que establecer as previsións concretas de crecemento dentro dos núcleos rurais. Dende unha perspectiva práctica este cálculo antóllese moito máis complexo ao carecerse dos datos de poboación dos núcleos concretos nunha progresión temporal fiable (aproximadamente 20 anos). Na meirande parte das veces tan só se dispón dos datos de poboación dos núcleos dos 10 últimos anos, co que o cálculo faise moito máis "a ollo" do que resultaría aconsellable. Na práctica o cálculo realízase por entidades parroquiais e unha vez que se coñece cal é o índice de crecemento por parroquia, aplícaselle esta taxa aos núcleos concretos que forman estas. Neste extremo os planificadores consultados neste estudo adoitan ser moi parcos en números e moito máis en letras, co que moitas veces atopámonos con cálculos dubidosos e escuros, sinal inequívoco do mal dimensionamento dun plan por obvios motivos político-económicos. Unha das dificultades da realización deste cálculo é que está sempre rodeado dunha importante polémica, xa sexa para o solo urbano, urbanizable e como non para o SNR, ao atoparse este cálculo fortemente politizado polas importantes consecuencias que deste se desprenden. Os concellos intentan engordar dun xeito artificial as previsións de crecemento poboacional cunha única finalidade: permitir a construción no seu concello, xa que os concellos tenden a financiarse co urbanismo, pretenden deste xeito gañar poboación, gañar solo urbano ou urbanizable, etc. Co cal as previsións de crecemento dos plans xerais non adoitan ser moi de fiar.

Unha vez que coñezamos cal é o índice de crecemento dun núcleo ou parroquia deberemos de establecer unhas áreas de expansión proporcionais a estas de acordo co período de vixencia que o propio plan xeral estableza.

Unha cuestión capital: no caso de que un núcleo perda poboación, ¿poderemos delimitar unha área de expansión? Coa lóxica nunha man e coa lei na outra debemos preguntarnos, ¿para que queremos solo apto para que o núcleo creza se a metade das edificacións do núcleo están despoboadas e en ruínas e non existe poboación para poboar este núcleo? Pese a que a norma xeral parece darnos unha resposta negativa, entendemos que si pode ser posible o establecemento de áreas de expansión neste núcleo atendendo ao caso concreto e ás previsións de crecemento que para cada núcleo se prevexa. Deste xeito, un núcleo con decrecemento poboacional pode ver como se instala unha canteira nas súas proximidades, un parque empresarial, ou mesmo pode ter decrecemento poboacional en persoas empadroadas e triplicar a súa poboación no período estival, ou mesmo a imposibilidade práctica de realizar segregacións nun núcleo consecuencia do inmovilismo na propiedade dos predios no rural. Co cal desbotamos unha solución xenérica e remitímonos ao que a lóxica nos indique caso a caso.

A meirande parte do planeamento consultado tende a confundir a discrecionalidade da situación dunha área de expansión coa posibilidade da súa existencia e mesmo do seu dimensionamento, cues-

tións ambas as dúas limitadas tal e como di a lei polas previsións de crecemento que o planeamento municipal realice. Malia a claridade da Louga, a súa aplicación práctica e cumprimento non parece ser moi axeitado.

En consecuencia, pese a que a situación das áreas de expansión é discrecional para o planificador, tanto a existencia como o tamaño desta debe ser xustificada e proporcional ao crecemento de habitantes que o plan prevexa para este núcleo.

### **Prohibición de segregar**

Como dicíamos, debe existir unha proporcionalidade de cálculo entre o tamaño da área de expansión dun núcleo e a súa xustificación demográfica. Pero este sinxelo aserto tórnase farto complicado cando o tentamos aplicar na práctica debido a unha das principais modificacións introducidas pola lei 15/2004: a prohibición de segregación de parcelas en áreas de expansión en tanto non se aprobe un plan especial de mellora do medio rural (en adiante PEMMR). O problema é o seguinte: se realizamos o dimensionamento dunha área de expansión de acordo coa previsión de poder realizar no futuro segregacións cada 600 metros (ou superficie superior de deberá sinalar por cada plan xeral), ata que non se redacte un PEMMR a dita área de expansión estará mal dimensionada polas seguintes causas:

- O parcelario orixinario vai ser máis inferior en capacidade que no caso de que se puidesen realizar segregacións, sobre todo en núcleos rurais nos que á súa beira se produciron procesos de concentración parcelaria con parcelas moi superiores aos 600 m<sup>2</sup>.
- A redacción dun destes plans especiais vai ser moi difícil, tanto polos problemas de lexitimación para a súa elaboración (non están lexitimados para a súa promoción os particulares, xa que tan só o poden facer o alcalde ou o conselleiro da COTOPV, segundo o artigo 87.1 da Louga), como porque cada plan establece uns criterios limitativos para a súa redacción dos mesmos, establecendo que ata que non concorran estas determinadas circunstancias ou requisitos non se poderá redactar un destes plans especiais. Co cal incluso pode darse o suposto, constatado por este investigador, de que existan núcleos en que é imposible que se dean todos os requisitos para a redacción dun destes PEMMR. Pese a iso, o dimensionamento das súas áreas de expansión realízase tendo en conta unha imposible previsión de segregacións.

Estamos ante unha problemática moi fonda, posto que detectamos que existen moitos plans en tramitación que non adaptaron, por cuestións de tempo as delimitacións das áreas de expansión a este condicionante introducido pola lei 15/2004 de modificación da Louga. Incluso moitos plans posteriores non parecen ter en conta esta prohibición, polo menos no que respecta á problemática do dimensionamento das áreas de expansión. Polo tanto, se non coñecemos cantas parcelas temos incluídas con seguridade dentro dunha área de expansión dificilmente poderemos axeitar unha delimitación ao cálculo de crecemento realizado, xa que este feito dependerá da redacción dun PEMMR.

Conscientes desta problemática, imos analizar dúas respostas a esta, dadas polos planificadores das revisións dos plans xerais de Santiago e de Teo, para despois analizar os problemas que arrastran.

A) Santiago. Realízase un dimensionamento das áreas de expansión polo sistema de "*limite de densidades*". Primeiro, realízase o cálculo da estimación de crecemento dunha parroquia. Unha vez obtido, proceden ao cálculo da densidade edificatoria do núcleo concreto que se vai a delimitar. Para calcular o dimensionamento da área de expansión do núcleo, o planificador de

Santiago multiplica a densidade edificatoria actual pola porcentaxe estimativa de crecemento e, xa temos un “límite” máximo de densidade no que fixar o crecemento do núcleo.

Problemas: Trátase dun cálculo “metafísico” que realmente non cumpre co que di a Louga (“de acordo coas previsións de crecemento”), ao establecer o cómputo de todo o núcleo, sen distinción entre SNR orixinario e área de expansión, que non ten en conta a problemática da prohibición de segregacións, nin a clásica dificultade para segregacións neste tipo de solo de estrutura parcelaria moi estable.

	NÚCLEO RURAL HA	ÁREA EXPANSIÓN HA	TOTAL HA	DENSIDADE (VIV./HA)	
				ACTUAL	LÍMITE
8.1. Cortos	1,02	5,29	6,31	2	9
8.2. Gosende	0,78	1,04	1,82	2	10
8.3. A Lameira	1,12	4,89	6,01	1	8
8.4. Marantes	1,45	4,27	5,72	2	8
8.5. O Outeiro de marantes	1,23	1,49	2,72	1	11
8.6. Ramil	2,07	3,42	5,49	2	7
8.7. A Rúa de Marantes	5,59	11,30	16,89	3	7
8.8. Vilar de Marantes	0,74	2,93	3,67	1	6
8.9. Vila Fernández	1,96	3,09	5,05	1	8
TOTAL SOLO DE NÚCLEO RURAL PARROQUIA	15,96	37,72	53,68	2	8

B) Teo. Directamente fan o cálculo das vivendas existentes e as vivendas máximas que se poden edificar en cada núcleo. Realmente non chegamos a descubrir como fan este cálculo de crecemento de vivendas, pois en núcleos nos que puidemos constatar de acordo cos datos do INE decrecementos de poboación, prevese un crecemento de máis do dobre das vivendas en relación cos existentes. Non se contén un estudo da previsión de crecemento poboacional dos núcleos.

**Cadro 11: Solo de Núcleo Rural**

Codigo e Nome do Núcleo	Superficie (HA)			Núm. vivendas		
	Núcleo	Extensión	Total	Actuais	Adicionais	Total
0123 Tras do eixo	1,5943	3,0846	4,6789	11	5	16
TOTALParroquia - Cacheiras	22,6311	65,1880	87,8191	284	179	463
Parroquia de Calo (SanXoán)						
0203 Balcaide	2,1167	1,7459	3,8626	50	7	57
0206 Casal, O	1,1669	2,1764	3,3433	9	11	20
0207 Casalonga	3,0554	6,8064	9,8618	44	28	72
0208 Cesar	2,3245	2,6935	5,018	22	21	43
0209 Cornide	4,7343	9,0791	13,8134	45	56	101
0210 Faramello, O	0,644	0	0,644	3	0	3
0212 Folgueiras	1,9137	4,4712	6,3849	27	31	58
0216 Mouromorto	3,9514	5,5457	9,4971	43	23	66

Os problemas son moitos, pero o principal é que non coñecemos a base deste cálculo, nin tampouco como se calcula o crecemento do parque de vivendas dentro dos núcleos tradicionais ou orixinarios.

Son problemas moi graves e complicados que os planificadores veñen resolvendo dun xeito non moi convincente, establecendo uns límites ou número de parcelas máximas.

## **2. Deber de respecto da tipoloxía e morfoloxía do núcleo preexistente**

Con esta importante limitación, debemos afronta-lo proceso delimitador. Débese respectar a configuración morfolóxica previa do núcleo, non só na delimitación do SNR "orixinario", senón na delimitación das áreas de expansión.

Unha das tipoloxías onde se pode apreciar dun xeito máis claro esta delimitación é nas denominadas aldeas de val, ou núcleos situados aos pés dunha montaña, a medio camiño entre o empinado e encostado monte e o val, tradicionalmente dedicado a usos de tipo agrario. Pois ben, o crecemento circular dun núcleo deste tipo é contrario tanto á letra da Louga, como a toda lóxica, xa que facer medrar mediante unha área de expansión o núcleo cara ao monte é absolutamente inaxeitado debido aos pronunciados desniveis, e cara a abaixo, é dicir, cara ao val, tampouco, debido a que o desnivel, que desta vez é descendente, fai improcedente o crecemento do núcleo. Este tipo de núcleos deben medrar en sentido lonxitudinal, aproveitando as redes de viais existentes e que adoitan cruzar o núcleo para a súa expansión. De igual xeito, estaríamos ante unha improcedente delimitación no

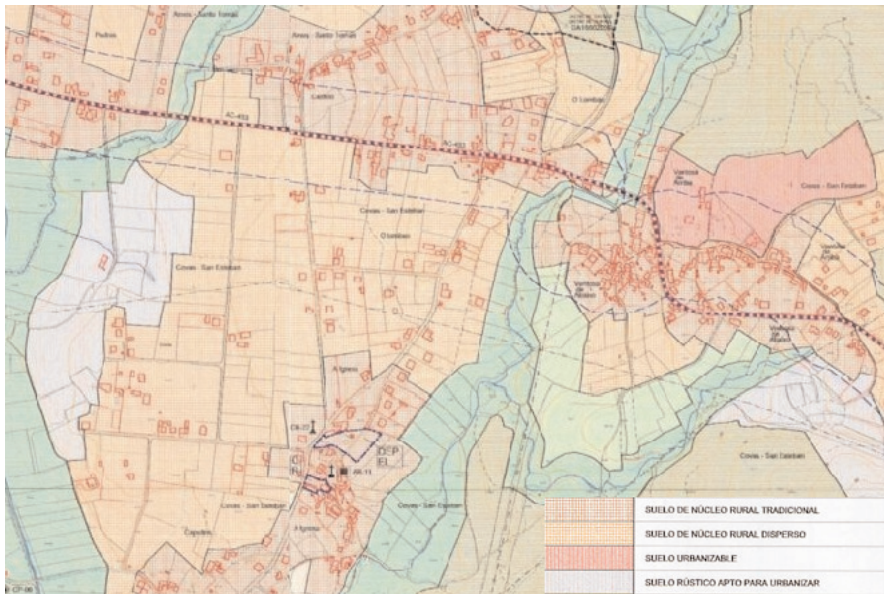
caso de que nunha aldea de núcleo compacto con casarío mesto se establecesen amplias zonas perimetrais para o crecemento do núcleo, que rematarían por desvirtuar esta tipoloxía de núcleo, para convertelo nunha aldea nuclear con casarío claro ou outras tipoloxías que en último lugar rematarían por converter o núcleo nun de tipoloxía en nebulosa.

Á vista dos plans que se están a elaborar e aprobar, toda área de expansión supón un desvirtuamento da tipoloxía e morfoloxía previa dos núcleos, polo que o cumprimento desta limitación antóllase moi complexa aos planificadores.

### 3. 200 metros dende a delimitación do SNR orixinario

Unha vez que se delimite o núcleo tradicional, debemos observar en todo caso que a delimitación da área de expansión estea comprendida a menos de 200 metros da delimitación efectuada de SNR "orixinario". Cómpre salientar que esta liña ten que partir da delimitación de SNR tradicional e non das vivendas tradicionais.

Está claro que o que se tenta é rematar coas extensas manchas que nos núcleos delimitados á luz da Lei do solo de Galicia 1/1997 se estendían polo territorio dun xeito absolutamente incontrolado, obedecendo ao único motivo de ter contenta a molesta turba de votantes incontrolados antes de que asalten o concello.



Concello de Ames

#### 4. Non pode invadir solo rústico especialmente protexido

Non se poderá clasificar e situar unha área de expansión alí onde exista solo rústico de especial protección. A principal limitación práctica que vén a cristalizar nesta prohibición é que non poderán crearse áreas de expansión que se artellen mediante vias de carácter supramunicipal, para evitar que o acceso ás parcelas desta área de expansión sexa por estas. O fundamento legal está no artigo 32.2.c) da Louga, e o lóxico en evitar accidentes de tráfico consecuencia de que os vehículos non poidan incorporarse a vías supramunicipais dende os propios accesos privados, senón dende vias secundarios, á vez que evitar o encarecemento das expropiacións para a ampliación dos ditos vias.

Cabe mencionar que dende a aprobación da lei 15/2004 o solo rústico de especial protección agropecuaria e forestal (parcelas obxecto de concentración parcelaria) pode ser clasificado como SNR, pero sobre todo como área de expansión, de acordo co disposto na súa exposición de motivos e no artigo 32 da Louga.

*“II. Un dos obxectivos principais da vixente Lei 9/2002, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, é contribuír ao abaratamento do prezo da vivenda atendendo ao mandato constitucional de establecer as normas pertinentes para garantir o dereito a unha vivenda digna e regular a utilización do solo de acordo co interese xeral para impedir a especulación (artigo 47). A lei de modificación incorpora ao ordenamento xurídico novas medidas encamiñadas a este obxectivo, entre as que cabe destacar: (...)*

*f) A redefinición das categorías de solo rústico de especial protección agropecuaria e de protección forestal de modo que recolla os terreos rústicos con potencialidade produtiva, sen prexuízo da posibilidade de clasificar como urbanizables os terreos lindantes co solo urbano nos supostos en que se consideren necesarios para o crecemento concentrado e controlado do solo urbano.”*

*(...)*

*“Artigo 32. Categorías.*

*No solo rústico distinguiranse as seguintes categorías: (...)*

*2. Solo rústico especialmente protexido, constituído polos terreos que polos seus valores agrícolas, gandeiros, forestais, ambientais, científicos, naturais, paisaxísticos, culturais, suxeitos a limitacións ou servidumes para a protección do dominio público ou doutra índole deban estar sometidos a algún réxime especial de protección incompatible coa súa transformación, de acordo co disposto neste apartado.*

*Dentro deste tipo de solo rústico especialmente protexido distinguiranse as seguintes categorías:*

*a) Solo rústico de protección agropecuaria, (...)*

*Non obstante, o plan xeral poderá excluír xustificadamente desta categoría os ámbitos lindantes sen solución de continuidade co solo urbano ou cos núcleos rurais que resulten necesarios para o desenvolvemento urbanístico racional, que serán clasificados como solo urbanizable ou incluídos na área de expansión dos núcleos rurais, respectivamente.*

*b) Solo rústico de protección forestal, (...)*

*Excepcionalmente, o plan xeral poderá excluír desta categoría as áreas sen masas arboradas merecedoras de protección, lindantes sen solución de continuidade co solo urbano ou cos núcleos rurais, que resulten necesarias para o desenvolvemento urbanístico racional.*

*Polo tanto, aplicando analoxicamente este precepto parece que esta prohibición desaparece nas categorías de solo rústico de especial protección agropecuaria e forestal lindantes con SNR, sendo preciso xustifica-la perda dos valores agrarios e gandeiros en cada caso concreto."*

### **5. SNR que estean 200 metros dende o mar**

Estabelece o artigo 13.3 da Louga, parágrafo segundo:

*"Artigo 13. Solo de núcleo rural.*

*3.(...) Os núcleos rurais situados na franxa de 200 metros desde o límite interior da ribeira do mar non poderán ser ampliados en dirección ao mar agás nos casos excepcionais nos que o Consello da Xunta o autorice expresamente, pola especial configuración da zona costeira onde se atopen ou por motivos xustificados de interese público, xustificando a necesidade da iniciativa, a oportunidade e a súa conveniencia en relación co interese xeral."*

Estabelece o lexislador que os núcleos que se sitúen englobados por solo rústico de especial protección de costas poden medrar mediante áreas de expansión, pero estas deberanse orientar cara ao interior, é dicir, en sentido contrario á liña de costa. Búscase o equilibrio entre o mantemento e preservación dos núcleos costeiros e a conservación natural dos espazos costeiros e da servidume de costas, establecendo así unha excepción á prohibición xenérica de edificación na zona de servidume de costas. Consideramos axeitada esta disposición, que atopa un equilibrio "sostible" entre o mantemento e conservación dos inmemoriais asentamentos rurais e a debida protección da zona de costas.

Para o cómputo destes 200 metros teremos que medir dende a liña interior da ribeira do mar, xa que este punto é o que se ten en conta en toda a lei de costas para a determinación do inicio do cómputo das servidumes legais que a devandita lei establece.

Establécese unha excepción a esta limitación derivada da imposible aplicación desta limitación para concellos eminentemente costeiros, como illas, pensemos na Toxa ou na Illa de Arousa ou mesmo no Grove.

### **6. Lugares inaxeitados para a edificación (artigo 104 da Louga)**

É preciso reproducir unha limitación xenérica para todos os solos en xeral e en especial para o SNR. Lembremos que é de aplicación "directa" incluso por riba do disposto no planeamento municipal.

*"Artigo 104. Adaptación ao ambiente.*

*As construcións e instalacións deberán adaptarse ao ambiente no que estivesen situadas, e para tal efecto:*

*a) As construcións en lugares inmediatos ou que formen parte dun grupo de edificios de carácter artístico, histórico, típico ou tradicional deberán harmonizar con el. Igualmente cando, sen existir un conxunto de edificios, houberse algún de grande importancia ou calidade dos caracteres indicados.*

*b) Nos lugares de paisaxe aberta ou natural, sexa rural ou marítima, ou nas perspectivas que ofrecen os conxuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos ou tradicionais e nas inmediacións das estradas ou camiños de traxecto pintoresco, non se permitirá que a situación, masa ou altura das construcións, muros e cerramentos, ou a instalación doutros elementos, limiten o campo visual para contempla-las beleza naturais, rompan a harmonía da paisaxe, desfiguren a perspectiva propia dela ou limiten ou impidan a contemplación do conxunto.*

c) A tipoloxía das construcións deberá ser congruente coas características do contorno e os materiais empregados para a renovación e acabado de fachadas e cubertas das edificacións e os cerramentos de parcelas deberán harmonizar coa paisaxe na que se vaian levar a cabo.

d) Queda prohibida a publicidade estática que, polas súas dimensións, localización ou colorido non cumpra as anteriores prescricións.

e) As construcións deberán presentar todos os seus paramentos exteriores e cubertas totalmente terminados, con emprego neles das formas e os materiais que menor impacto produzan así como das cores tradicionais na zona ou, en todo caso, os que favorezan en mellor medida a integración no contorno inmediato e na paisaxe.

f) Nas áreas ameazadas por graves riscos naturais ou tecnolóxicos como inundación, afundimento, incendio, contaminación, explosión ou outros análogos, non se permitirá ningunha construción, instalación ou calquera outro uso do solo que resulte susceptible de padecer estes riscos."

### **7. Prohibición de situación de áreas de expansión sobre terreos sobre os que se produce un incendio nos últimos 30 anos**

Comezaremos por transcribir a literalidade do artigo 50 da Lei estatal 43/2003, do 21 de novembro, de montes, que establece o marco básico desta limitación.

*"Artículo 50. Mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados.*

*1. Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido:*

*a. El cambio de uso forestal al menos durante 30 años.*

*b. Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.*

*Con carácter singular, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:*

*1. Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.*

*2. Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.*

*3. Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono. (...)"*

Pese a que o teor literal da lei é clarísimo, a súa aplicación práctica é inexistente, xa que non existe ningún rexistro público, autoridade ou organismo que conteña unha relación de solos queimados ou sobre os que se produciron incendios, co cal non existen os mecanismos para facer cumprir na práctica esta limitación, que a día de hoxe é máis que incumplida por todos os concellos.

## **5.4. Delimitación**

A delimitación da área de expansión dun núcleo rural deberá seguir o parcelario e as pegadas físicas existentes sen que se poidan establecer liñas artificiais sobre o terreo, do mesmo xeito que no SNR orixinario. Remitímonos ao xa dito respecto á delimitación de SNR orixinario, no capítulo no que se estuda a delimitación do SNR orixinario.





## 6. SNR CONTRA SOLO URBANO



## 6.1. Regra xeral

Ninguén dubida hoxe de que o solo urbano e o SNR conforman dous tipos distintos de solo con características, requisitos e finalidades dispares, aínda que coincidan na práctica nun dos aspectos fundamentais: pódese edificar. Dinos clara e tallante a Louga na súa exposición de motivos:

*“EM II*

*1. (...)En efecto, na presente lei non só se regula o réxime do solo rústico e se establece o marco definitorio do solo do núcleo rural, cos seus dereitos e obrigacións afastados tanto do solo urbano ou urbanizable como do solo rústico (...)*”

Agora ben, ¿u-lo límite entre unha e outra clasificación? Cada unha das devanditas clasificacións ten o seu ámbito cotián de actuación, é dicir, que coma norma xeral o solo urbano hase situar nas cidades (conformadas polo que a Louga deu en chamar a trama urbana) e o SNR para as aldeas rurais. Pero os límites das cidades e das aldeas non sempre son doados de deslindar nin separar, polo que nestes casos cobra unha importancia vital deslindar estes dous conceptos con claridade, para que tanto o solo urbano como o SNR poidan atender as finalidades específicas para as que foron creadas.

A distinción destes solos é moi doada como norma xeral, pese a que na práctica se complique un pouco. En principio, e coa soa excepción dos núcleos rurais englobados por solo urbano como veremos máis adiante, se os terreos dubidosos están englobados dentro da malla urbana serán urbanos e en caso contrario serán SNR sempre que cumpran cos requisitos do artigo 13.1 da Louga. En todo caso, se existen dúbidas sobre a súa situación dentro da malla urbana ou sobre a existencia desta, deberemos atender a se ese asentamento concreto de poboación se atopa singularizado polas “súas

características morfolóxicas, tipoloxía tradicional das edificacións, vinculación coa exploración racional dos recursos naturais ou de circunstancias doutra índole que manifesten a imbricación racional do núcleo co medio físico onde se sitúa" (artigo 13.1 da Louga). A existencia desta sigularización determinará forzosamente a súa clasificación como SNR, sen que en ningún caso se poida clasificar este solo como solo urbano.

Sobre a necesidade dunha malla urbana para poder defender que estamos ante solo urbano dun xeito regrado existe doutrina xurisprudencial máis que consolidada polo Tribunal Supremo e polos tribunais superiores de xustiza, doutrina que foi absorbida polo artigo 12 da Louga. A título exemplificativo, mencionamos a sentenza da Sección Quinta da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo do 28 de setembro do 2005, na que se nos define en que consiste a malla urbana:

*"De otro, porque la Sala cita con exactitud en que consiste el mencionado requisito de la inserción en la malla urbana (sus palabras reproducen sin modificación u omisión relevante lo que este Tribunal ha dicho en numerosas sentencias, como, por ejemplo, en la de 23 de noviembre de 1993: la clasificación de suelo urbano exige, no simplemente el que los terrenos estén dotados de acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, sino también, y sobre ello es ilustrativo el propio artículo 21 del Reglamento de Planeamiento y la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, luego refundida con ésta en el texto aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, que tales dotaciones les proporcionen los correspondientes servicios y que el suelo esté insertado en la malla urbana, es decir, que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente)."*

Recollendo esta doutrina do Tribunal Supremo, a Louga recolle a súa propia concepción de terreos incluídos dentro da malla urbana no seu artigo 11.2:

*"11.2. Para os efectos desta Lei considéranse incluídos na malla urbana os terreos dos núcleos de poboación que dispoñan dunha urbanización básica constituida por unhas redes de servizos das que poidan servirse os terreos e que estes, pola súa situación, non estean desligados do urdido urbanístico xa existente."*

Co cal *a priori* podemos diferenciar perfectamente un e outro tipo de solo, vendo se se cumpre ou non con este esencial requisito.

É habitual que concellos de morfoloxía eminentemente rural clasifiquen a moitos dos seus asentamentos rurais como solo urbano con base en núcleos máis grandes que se formaron pola deformación urbana de núcleos rurais ou polo desdoblamento dos núcleos ao pé dunha estrada de tránsito, aínda sen existir nin dilucidarse calquera tipo de malla urbana ou servizos. Chéganse incluso a clasificar como solo urbano consolidado terreos sen servizos con base en consolidacións edificatorias de máis de 2/3 asumidas polo plan (terreos que como sabemos si serían solo urbano, pero nunca consolidado, determinando a necesaria clasificación como solo urbano non consolidado e non sabemos que é peor, consonte os artigos 12. b) da Louga e 21.b) do Regulamento de planeamento), co fin de evitar toda a problemática que as distancias do artigo 13.3 da Louga supón para os seus veciños: prohibición de estender as áreas de expansión máis alá dos 200 metros dende a delimitación de SNR orixinario, prohibición de segregacións en área de expansión, prohibición de demolición de vivendas de tipo tradicional, condicionantes do artigo 29 para as edificacións, limitación da altura das edificacións, etc. Nin que dicir ten que esta clasificación forma unha verdadeira desviación de poder, e é nula

de pleno dereito ao carecerse dos requisitos esenciais para que tales terreos poidan ser considerados como solo urbano (artigo 621.f) da Lei 30/1992 de réxime xurídico), determinando á súa vez a nulidade das licenzas outorgadas ao seu amparo. Consideramos pois que atinar a clasificación correcta destes núcleos é esencial para unha xestión urbanística posterior tranquila e pacífica.

## 6.2. Núcleos englobados en solo urbano

A pregunta que imos intentar despegar neste apartado é a seguinte: que acontece cos núcleos rurais que se ven englobados por solo urbano, é dicir, aqueles núcleos que se ven inmersos dentro da cidade pola imparabile acción urbanizadora? Estaríamos a falar de aldeas nas que concorrerían a totalidade dos servizos que esixe á Louga estando ademais inseridas na malla urbana. Este caso, lonxe de ser un suposto de laboratorio, vén sendo moi habitual debido á gran presión urbanística e crecemento das cidades, que existe sobre todo nas dúas áreas metropolitanas de Galicia e nas cinco cidades restantes. Estaría lexitimada a demolición do núcleo e posterior construción de edificios, ou mesmo estaría lexitimada a clasificación como solo urbano dun núcleo nestas condicións? En definitiva, ¿pode ou debe sobrevivir o SNR á forza do proceso urbanizador da cidade en expansión?

A solución, aínda que non expresa, atopámola implícita na exposición de motivos da Louga, que reiteradamente nos contesta:

*"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DA Louga 9/2002:*

*II. 2. Galicia conta no momento actual cunha arquitectura rural de excepción e cun territorio de incalculable valor paisaxístico (...) e o desenvolvemento tecnolóxico aplicado, moitas veces, de forma incontrolada ao medio rural, xustifican esta lei que trata de harmoniza-lo desenvolvemento e benestar do mundo rural coa preservación e revitalización dos bens culturais e naturais tan prezados e fonte de recursos e patrimonio que se deben conservar para legarllelos ás xeracións futuras deste país.(...)*

*4. Cumpría, pois, aborda-la regulación desta clase de solo rústico, á par que o solo dos núcleos de poboación situados no medio rural, dunha maneira máis obxectiva e detallada que, desde a óptica da súa protección global fronte aos procesos de desenvolvemento urbanístico, tivese en conta a súa importancia no esquema territorial de Galicia e limitase, ordenase, protexese e reconducise os procesos de transformación a que se enfrontaba.(...)*

*III. 4. O título I dedícase ao réxime urbanístico do solo.*

*Xa se dixo con anterioridade que non só constitúe un completo e seguro exemplo das distintas clases de solo, senón que vai moito máis alá aao determinar con absoluta minuciosidade o réxime do solo de núcleo rural e o do solo rústico. É obvio que isto non se produce por casualidade, senón que é unha das causas principais que lexitiman esta reforma legal, ao pretender que o planificador teña previamente acoutado tanto o réxime do solo rústico e de núcleo rural como as condicións de uso deste recurso natural, homoxeneizando e recuperando as formas tradicionais de utilización do solo con parámetros estéticos vinculados aos modos de construción e ocupación do solo.(...)*

*Artigo 4. Fins da actividade urbanística*

*Son fins propios da actividade urbanística, en desenvolvemento dos principios reitores enunciados nos artigos 45, 46 e 47 da Constitución, os seguintes: (...)*

*g) Consegui-la integración harmónica do territorio e protexe-los valores agrarios, forestais e naturais e a riqueza e variedade arquitectónica fomentando o emprego das formas constructivas propias das diversas zonas e garantindo a súa integración no medio rural.*

*h) Fomenta-la ordenación e mellora dos núcleos rurais, evitando a degradación e a perda das construcións tradicionais, favorecendo o uso e disfrute do medio rural."*

Ao que debemos engadir o punto cuarto da exposición de motivos da Lei 15/2004 que modifica a Louga:

*"IV. O medio rural constitúe un dos grandes eixes sobre os que pivota a Lei 9/2002 (...) propugnando a consolidación da rede de núcleos tradicionais existentes (...) recuperar e poñer en valor o patrimonio natural e cultural do noso territorio. Entre as novas medidas destacan as seguintes:*

*e) a recuperación do noso patrimonio arquitectónico tradicional (...)*

*g) A revisión de determinadas condicións de edificación con fin de garantir o mantemento do carácter rural dos terreos, procurando o menor consumo de solo e a recuperación da paisaxe rural"*

Non parece que existan dúbidas sobre a resposta que a Louga nos dá: debe primar a clasificación de SNR fronte á de solo urbano nestes supostos, pola especial protección que a Louga lles concede aos núcleos e ás construcións tradicionais que nel existen, co fin de evitar que o intrusismo do solo urbano remate por facerlles perder o seu carácter e determine a súa destrución. A Louga prioriza a súa protección directa, obrigando a que o planificador respecte o réxime que establece o artigo 24 e seguintes da Louga, porque sabe que son unha parte do patrimonio inmemorial deste país, legado dos nosos devanceiros e herdanza dos nosos fillos, que nós, como sociedade, temos a obriga de respectar, protexer e amparar, evitando a súa destrución, incluso por riba da forza normativa do fáctico que os tribunais outorgan ao solo urbano.

Co cal a natureza do SNR non remata coa chegada da cidade, senón que perdura nela, incluso por riba da forza normativa do fáctico. O solo urbano non pode transformar o SNR. Esta superioridade está fundada no réxime proteccionista que a Louga quere dar a este tipo de núcleos, establecendo unha ordenación pormenorizada xa dende a propia lei, ante a desconfianza que á autoridade municipal lle produce (Exp. Mot. III.4 Louga *"determinar con absoluta minuciosidade o réxime do solo de núcleo rural e o do solo rústico. É obvio que isto non se produce por casualidade, senón que é unha das causas principais que lexitiman esta reforma legal, ao pretender que o planificador teña previamente acoutado tanto o réxime do solo rústico e de núcleo rural"*)

Adoita ser bastante cotián que o planeamento aprobado, aínda inicialmente, coa entrada en vigor da Louga non atenda estes designios, senón que priorice o solo urbano sobre SNR, fundando este dominio urbano na perda dos valores tradicionais e rurais das aldeas e que as actividades dos seus habitantes deixan de estar vencelladas na agricultura e gandería no medio circundante, polo que o plan, dinnos, debe ordenalas considerándoas como urbanas. Noutras palabras, se xa a aldea estaba condenada, vén o planificador a rematar a súa destrución. Este tipo de clasificacións na práctica totalidade destas ocasións son verdadeiras fraudes de lei. En primeiro caso, dende a entrada en vigor da Louga, non é un requisito do SNR que a actividade dos poboadores estea vencellada ao terreo que rodea o núcleo, tal e como se establecía na Lei 1/1997 do solo de Galicia. En segundo lugar, nunca existe malla urbana que poida estruturar un solo urbano nestes núcleos. En terceiro lugar, porque clasificando a estes como solo urbano, evítase todo o xogo das distancias que o artigo 13.3 da Louga lle impón ao planificador á hora de delimitar un núcleo, podendo estirar os 50 e 200 metros tanto como lles praza. Por último, clasificando solo urbano en vez que de SNR elimínanse todas as limitacións que a Louga establece para este tipo de solo nos artigos 24 e seguintes da lei, principalmente

a prohibición de demolición de construcións tradicionais, limitacións de altura, parcela mínima, prohibición de segregacións en área de expansión e un longo etcétera. Podemos agora entender cal é o motde tanto embercellamento nun tema que nós vemos claro e sen dúbidas.

A consecuencia máis salientable de considerar unha aldea, aínda incorporada á malla da cidade, coma solo urbano é a de permitir a súa demolición e nova construción dos terreos como se soares se tratasen. Sabendo que rehabilitar unha destas edificacións tradicionais adoita ser máis caro que a súa nova construción, ademais de que tan só se permite a edificación de dúas plantas, cando en solo urbano sempre se tende a tirar en altura, podemos agora comprender a razón económica deste confucionismo "*pro administrado*". Consideramos que a Louga é absolutamente contraria á desaparición dunha aldea e á súa substitución por edificios e por iso, concluímos que o SNR é absolutamente prioritario ao solo urbano.

Por este motivo, os planificadores, deberán incorporar ao seu modelo urbano a incardinación destes núcleos tradicionais dentro das cidades, o cal non deixa de ser un reto apaixonante, pois estes núcleos debidamente conservados e rehabilitados incorporan á cidade un modelo de vida moito máis harmónico coa natureza, polo que sería posible que á beira deste núcleos se previsen parques públicos que protexesen o modelo rural aínda incardinado dentro da cidade, como lembranza do que fomos e orgullo do que seremos. Entendemos que a incardinación dos núcleos nas cidades é un novo reto apaixonante para o planificador.

Vemos un exemplo desta incorrecta concepción do SNR que prima o solo urbano na memoria da revisión do Plan xeral de Santiago de Compostela, páx. 329:

*"Criterio de clasificación do solo.*

*De conformidade co establecido na Louga, clasifícanse como núcleos territoriais urbanos aquelas que pola súa funcionalidade, características de uso e posición deben incorporarse á periferia urbana ou ao modelo de crecemento urbano dos corredores, e que por aplicación dos parámetros de urbanización e/ou consolidación reúnen os requisitos esixibles para a súa clasificación como solo urbano.*

*O resto dos núcleos clasifícanse como núcleos rurais conforme ao réxime urbanístico que define a nova lexislación, segundo se relacionan a continuación:"*

Este tipo de exemplos evidencia unha incorrecta concepción da natureza desta institución. O SNR non é unha clasificación "transitoria" que está invernando ata que a acción urbanizadora das cidades chama á súa porta, para convertelos, como se de crisálidas se tratase, en solo urbano. O SNR é unha categoría á que o lexislador lle concedeu unha autonomía e unhas especialidades co fin de conservar todo o inmemorial patrimonio que nestas aldeas existe. Non esquezamos que os terreos que conforman o SNR forman parte xa non da idiosincrasia deste país, senón de cada galego que nelas viviu ou se criou. A destrución destas aldeas e do patrimonio inmemorial que nelas se conteñen por unha morea de cartos é precisamente o que toda idea de desenvolvemento sostible intenta evitar e que a Louga prohibe radicalmente. Lembremos, por outra banda, que a Louga xa dende a súa denominación predica "*e de protección do medio rural de Galicia.*"

Polo tanto a idea da destrución dun núcleo rural inmerso dentro dunha cidade é para nós tan odiosa e perversa, que tan só nos resta tachala de vergoñenta.

Temos que rematar coa excepción a todo o dito. É posible a vergoña como sempre de man do réxime transitorio. Dísenos na disposición transitoria primeira da Louga que naqueles núcleos rurais clasificados anteriormente como solo urbano non consolidado e que tivesen proxecto de equidistribución aprobado definitivamente antes da entrada en vigor da Louga, débese respectar a ordenación estable-



cida no plan especial que desenvolva o dito polígono. Co cal permítese a destrución dos núcleos dentro da legalidade, xa que nestes adóitanse destruír as edificacións tradicionais e proxectar edificios en altura. O porqué non é outro que dado o avanzado estado da xestión urbanística (deben contar con instrumento de equidistribución aprobado definitivamente antes da entrada en vigor da Louga) habería que indemnizar os particulares na diferenza de aproveitamento existente no proxecto de equidistribución e a nova ordenación. Deste xeito, saíralles moi caro aos concellos rescatar estas aldeas condenadas á súa desaparición dentro de áreas de reparto. Na mente do lexislador primou a idea de preservar o erario público antes que salvar estes núcleos, decisión inapelable, que en ningún caso compartimos. Lemos a dita disposición transitoria primeira, primeiro punto, letra e):

*"Disposición transitoria primeira. Réxime de aplicación aos municipios con planeamento non adaptado.*

*1. e) Malia o anterior, aos terreos incluídos en polígonos en execución por contar con instrumento de equidistribución aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor da Lei 9/2002, seralles de aplicación o réxime do solo urbano non-consolidado, sen prexuízo de respecto a ordenación establecida polo plan especial."*

Polo tanto, se antes do 2 de xaneiro de 2003 unha área de reparto na que exista unha aldea ou núcleo clasificado como solo urbano non consolidado, contase con instrumento de reparcelación aprobado definitivamente, o núcleo estará condenado á súa destrución.

### 6.3. Tres exemplos do tratamento no actual planeamento da cuestión

Veremos como trata o planeamento a estes núcleos englobados en solo urbano.

#### *A) Ordenanza 11 da revisión do plan xeral de Santiago de Compostela*

En primeiro lugar analizaremos a Ordenanza 11, integrante da revisión do plan xeral de Santiago, que se autodenomina "*Núcleos tradicionais incorporados ao solo urbano*". No seu punto núm. 1, analiza o ámbito da súa actuación:

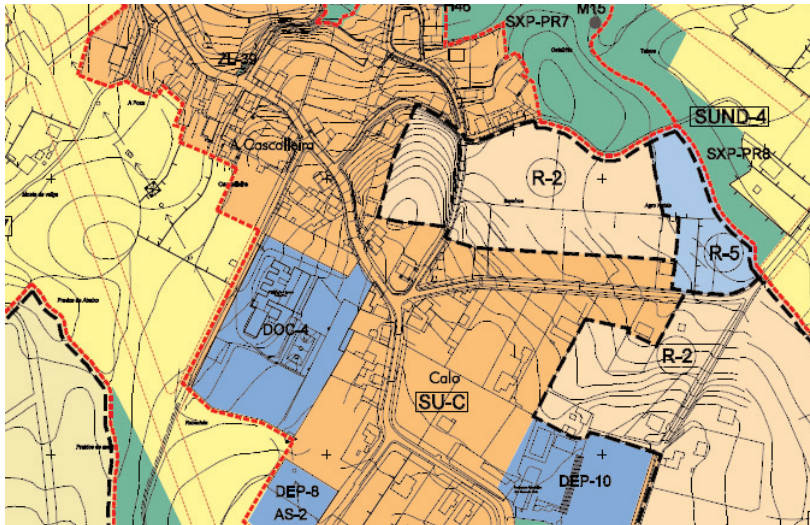
*"1.- Delimitación e ámbito*

*Comprende esta ordenanza o solo urbano dos núcleos tradicionais que se incorporaron á trama da cidade no proceso da súa evolución e expansión, e que presentan características tipolóxicas e tramas de interese que o presente Plan pretende conservar."*

Considera que son solo urbano, pero aprecia que se lle debe conferir un tratamento específico aos estes, moi semellante ao dos núcleos rurais na Louga pero non igual, co que existen posibles contradicións cos artigos 13 e 24 e seguintes da Louga, xa que no caso de contradición debe primar o réxime que establece a Louga para o SNR, o que lembremos é regrado cando menos na súa cerna, en virtude do principio de xerarquía normativa.

## B) Revisión do plan xeral de Teo

Este planeamento é o exemplo claro dunha confusión absoluta entre os conceptos de solo de núcleo rural e solo urbano.

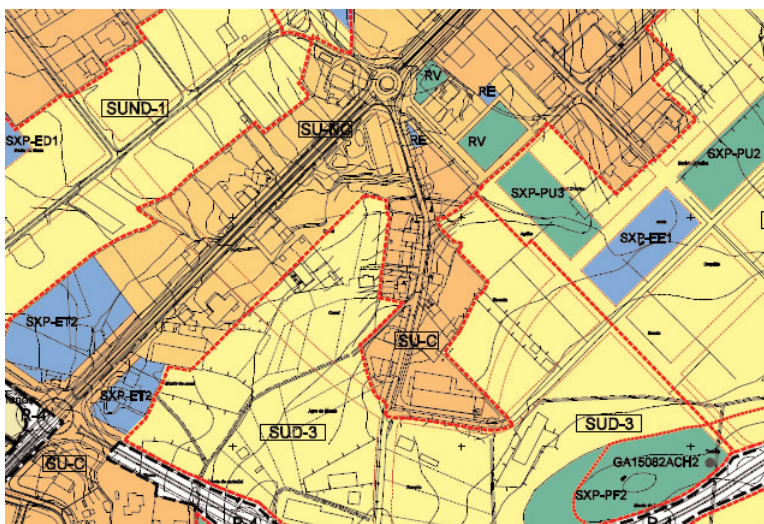


Atopamos innumerables núcleos rurais clasificados como solo urbano consolidado.

A definición de SNR que se fai na memoria deste (páx. 30) é xa toda unha declaración de intencións:

*"4.3. solo de núcleo rural.*

*O solo de núcleo rural incorpora os terreos correspondentes a asentamentos de poboación tradicionais, que non adquiriron o rango de solo urbano, e que constitúen entidades administrativas diferenciadas, vinculadas historicamente coas actividades agrícolas, gandeiras e forestais. (...)*



U-la malla urbana?

*En primeiro lugar identifícanse os asentamentos tradicionais que constitúen entidades singulares nas estatísticas sociais (censos e padróns), e que non foron clasificados como solo urbano por non reunir as condicións esixibles para iso. Ditos asentamentos carecen inicialmente de delimitación, unicamente identifícase o núcleo e área próxima.*

*Excepcionalmente identificáronse algúns núcleos que existindo como entidades individualizadas, carecen de recoñecemento estatístico."*

E tamén cando fala do solo urbano na páxina 25.

#### *"4.1. SOLO URBANO*

*Procédese polo tanto a establecer unha proposta de ámbito do Solo Urbano que ten en conta tanto o estado e nivel de servizos urbanísticos existente como a consolidación acadada polas edificacións realizadas ao amparo das ordenanzas de solo urbano das Normas Subsidiarias, estendéndose ata abarcar os núcleos que perderon a súa condición rural de orixe e que, de conformidade co novo modelo proposto, se incorporan a solo urbano. (...)*

*Os novos espazos urbano/urbanizables definidos, inclúen tanto áreas que teñen unha fisionomía xa plenamente urbana, en termos de tipoloxías edificatorias e usos - por evolución, nalgúns casos, de núcleos rurais preexistentes -, como outras que, aínda que manteñen uns trazos en grande medida rurais, ao localizarse no interior dese espazo superior urbano/urbanizable, están abocados á súa incorporación ao proceso de urbanización.*

*Como corolario, isto exclúe da clasificación como urbanos daqueles núcleos rurais que, aínda que próximos ao agregado urbano, son periféricos a este e manteñen actividades agrícolas e carácter rural."*

Parte o planificador de que o SNR é residual do urbano, anticipando unha ordenación do termo municipal "peculiar". Recoñece núcleos non recoñecidos censalmente, clasifica determinados núcleos directamente como solo urbano consolidado sen que exista a menor existencia de malla urbana nas inmediacións, clasifica núcleos rurais como solo urbano consolidado coa intención de poder evitar o xogo das distancias dos 200 metros e 50 para a área de expansión e núcleo; permítese por iso o incumprimento sistemático das condicións de edificación en SNR do artigo 29 da Louga, etc. Un exemplo do que non se debe facer.

### **C) Núcleo de Roxos**

Atopámonos agora cun núcleo que si foi protexido a tempo ante a proliferación de desenvolvementos urbanísticos nas inmediacións da súa localización dentro Concello de Santiago. Foi o concello de oficio quen procedeu á redacción dun plan especial de mellora do medio rural, xustificando a súa conveniencia na memoria deste (páx. 4), que reproducimos para comodidade do lector:

*"1.-Memoria de información.*

*1.1.- Xustificación da procedencia da redacción do Plan Especial de Mellora do Medio Rural.*

*(...) A existencia de iniciativas de desenvolvemento urbanístico no contorno do núcleo de Roxos, así como distintas actuación de parcelación urbanística e de edificación no propio núcleo realizadas ao amparo da regulación xenérica das ordenanzas 11 e 12 do PXOM, poñen de manifesto a necesidade dun documento urbanístico que ordena pormenorizadamente o núcleo, establecendo os criterios de urbanización do espazo público e coordina a futura conexión cos ámbitos lindantes. (...)"*

Neste caso estamos ante unha administración previsora, que non agarda a que o núcleo se vexa inmerso dentro da cidade para despois dubidar que carácter ten. Protéxese antes de que sexa tarde de máis.



# 7. CAMIÑOS E INTERVENCIÓN DOS BOMBEIROS



A Louga parte da consideración de que nos núcleos rurais se debe respectar tanto a estrutura parcelaria como a configuración dos camiños orixinarios como elementos característicos dos núcleos rurais. A *ratio iuris* desta filosofía é clara: o lexislador busca preservar os núcleos rurais de novos desenvolvementos urbanísticos que desvirtúen a natureza rural dos núcleos, transformándoos en novos asentamentos de tipoloxía urbana. O proteccionismo é total. Entre as medidas máis salientables para protexer os camiños atopamos:

- Que se limita a definición do viario e a apertura de novos viais ao plan xeral:

*"artigo 28. Actuacións prohibidas.*

*Dentro do núcleo rural non se permitirán: (...)*

*e) A apertura de pistas, rúas ou camiños que non estean previstos no planeamento, (...)"*

*"artigo 56. Determinacións en SNR.*

*c) Trazado da rede viaria pública. (...)*

*e) Cantas outras resulten convenientes para a conservación e recuperación (...) das redes de camiños existentes."*

- Prohíbese a ampliación inxustificada dos camiños existentes. (artigo 28.e).

- Prohíbese que coa ampliación dos camiños se derruben os muros ou edificacións tradicionais:

*"artigo 26. Obras de derrubamento e demolición.*

*1. Queda prohibido o derrubamento ou a demolición das construcións existentes, agás nos seguintes supostos (...)"*

*"artigo 28. Actuacións prohibidas.*



*Dentro do núcleo rural non se permitirán:*

*e)(...) o derrubamento, de maneira inxustificada, de muros tradicionais dos rueiros e corredoiras."*

*"artigo 29.1.f). Para as novas construcións serán obrigatorios, agás en aliñacións estables ou consolidadas, os recuamentos mínimos respecto as vías de acceso (...)"*

Unha vez establecida a norma xeral, pasemos a analizar as máis salientables excepcións, introducidas dende normas non urbanísticas: dende o Código técnico da edificación e os decretos da Consellería de Medio Rural sobre prevención de incendios forestais.

A gran preocupación que a onda de incendios forestais e as súas consecuencias inherentes están a producir na sociedade (asolagamentos, desertización, perdas económicas, etc.) está dando os seus primeiros froitos normativos. Estase a producir un endurecemento das obrigas dos propietarios das leiras lindadeiras con masas forestais, sobre todo coas que tamén lindan con núcleos de poboación, especialmente os rurais.

Aprobado polo Real decreto núm. 314/2006, do 17 marzo de 2006, o Código técnico da edificación, entrou en vigor o día 29 de marzo de 2006, ao día seguinte da súa publicación no BOE. Entre a longa lista de documentos que contén, (aproximadamente son 1000 páxinas de normativa técnica de aplicación á construción), atopamos o Documento básico de seguridade de incendios (en adiante DBSI). Este documento entrou en vigor o día 29 de setembro de 2006, aos 6 meses dende a entrada en vigor do real decreto que aprobaba o Código técnico da edificación. Está hoxe en día en vigor polo tanto.

Aínda que puidese parecer que este documento tan só afecta a edificacións, marco básico para a súa aplicación, establécese nesta sección unha serie de obrigas que deberán cumprir todas as edificacións, novas ou para rehabilitar, que necesariamente se teñen que plasmar no planeamento para poder ser cumpridas, xa que, sería imposible unha materialización das mesmas nunha etapa de xestión urbanística. Vexamos estas e a complicación que leva consigo a súa aplicación en SNR, froito de ser recollida en normativa non urbanística.

Como veremos establece unhas obrigas que van complicar moito o papel do planificador e dos concellos á hora de elaborar e xestionar o planeamento. Comecemos a analizalas:

*"SECCIÓN SI 5. INTERVENCIÓN DOS BOMBEIROS.*

*1.- Condicións de aproximación e entorno.*

*1.1.-Aproximación ao edificios.*

*1. Os viais de aproximación aos espazos de manobra aos que se refiren o apartado 1.2, deben cumpri-las seguintes condicións:*

*a) anchura mínima libre 3,5 m.*

*b) altura mínima libre o gálbo 4,5 m.*

*c) capacidade portante do vial 20 kN/m<sup>2</sup>.*

*2.- Nos tramos curvo, o carril de rodadura debe quedar delimitado pola traza dunha coroa circular con radios mínimos de 5,30 m e 12,50 m cunha anchura libre para a circulación de 7,20 m."*

Establécese neste artigo as anchuras mínimas que deben cumprilos viais para que os vehículos de extinción poidan acceder ás vivendas no caso de emerxencia. A priori, parece que non existe neste punto ningunha contradición entre a Louga e o Código técnico da edificación, pois a Louga estable-

ce unhas distancias maiores (artigo 29.1.f), norma xeral viais de anchura mínima de 8 metros), pero un estudo pormenorizado da cuestión antóllase máis complexo. Existe unha discordancia principal: a Louga permite viais de anchura menor e de radios inferiores no caso de existencia de aliñacións estables ou consolidadas ou de muros ou construcións tradicionais que as reduzan. Tal cuestión introdúcenos nunha cuestión complexa xa que podería existir unha invasión competencial do Estado na competencia exclusiva de urbanismo, titularidade das comunidades autónomas. Se queremos ser algo máis prácticos, a lóxica conduce a pensar que estes parámetros tan só se apliquen a camiños de nova apertura. Porén, deducimos que é un criterio que cómpre ter en conta para un planificador, cando os camiños nun núcleo son insuficientes ou demasiado estreitos, xa que a carencia destes viais, non o esquezamos, pode dar lugar o día de mañá a unha responsabilidade patrimonial da administración no caso de que un camiión de bombeiros ou unha ambulancia non poida entrar nun núcleo e por iso aconteza unha desgraza, se este concello conta cun plan xeral de nova factura no que este precepto sexa de aplicación. Aviso a camiñantes, que as demandas andan á orde do día.

Máis dificultades entraña o segundo punto:

*" 1.2.- Entorno dos edificios.*

*1.- Os edificios cunha altura de evacuación descendente maior que 9 m deben dispoñer dun espazo de manobra que cumpra as seguintes condicións ao longo das fachadas nas que estean situados os accesos principais: (...)*

*3.- O espazo de manobra debe de manterse libre de mobiliario urbano, arborado, xardíns, mollóns ou outros obstáculos. De igual xeito, onde se prevea o acceso a unha fachada con escadas ou plataformas hidráulicas, evítanse elementos tales como cables eléctricos aéreos ou pólas de árbores que poidan interferir coas escaleiras, etc. (...)*

*5.- Nas vías de acceso sen saída de máis de 20 m de fondo dispórase dun espazo suficiente para a manobra dos vehículos do servizo de extinción de incendios."*

Sobre o punto 1, nada temos que dicir, ao non ser de aplicación ás vivendas situadas en SNR, xa que o artigo 29.1.d) da Louga, limita a altura das edificacións que se queren construír a sete metros.

Sobre o punto 3, tan só comentaremos que lles pode valer de xustificación aos técnicos municipais para meterlles presión ás compañías eléctricas e telefónicas co obxectivo de eliminar os cables que afean gran parte do rural deste país.

Sobre o punto quinto, temos que ter en conta este requisito á hora de elaborar o planeamento, xa que adoita ser habitual atoparse viais sen saída en determinados núcleos, polo que cando estes superen os 20 metros de lonxitude será obrigatoria a realización dun fondo de saco.

Moita máis dificultade atopamos no artigo 1.2.6, de grande importancia para a configuración dos núcleos:

*" 6.- En zonas edificadas limítrofes ou interiores a áreas forestais, deben cumprirse as seguintes condicións:*

*a) Debe haber unha franxa de 25 m de anchura separando a zona edificada da forestal, libre de arbustos ou vexetación que poida propagar un incendio da área forestal así como un camiño perimetral de 5 m, que poderá estar incluído na citada franxa.*

*b) A zona edificada ou urbanizada debe dispor preferentemente de dúas vías de acceso alternativo, cada unha das cales debe cumprir as condicións establecidas no apartado 1.1;*

c) *Cando non se poidan dispor das dúas vías alternativas indicadas no parágrafo anterior, o acceso único debe finalizar nun fondo de saco de forma circular de 12,50 m de radio, no que se cumpran as condición expresadas no primeiro parágrafo deste apartado."*

Nesta disposición estase a obrigar o concello a que abra novos viais circunvaladores dos núcleos que carezan deles e que estean en contacto con áreas forestais, ademais de terse que deixar unha franxa de 25 metros dende a zona "edificada" á forestal, libre de toda árbore ou vexetación que poida transmitir o lume. Este artigo en sede de protección contra incendios parece axeitada, pero en sede urbanística, parece algo realmente complexo de executar.

Unha vez establecida a obriga xenérica temos que estudar os mecanismos que nos dá a Louga, para poder poñelos en práctica. Temos dúas alternativas: clasificar dende o propio plan xeral esta franxa de 25 metros de protección como solo rústico ou clasificala como área de expansión.

Atopamos tres solucións a este problema. Todas son complexas, aínda que a primeira é tan cómoda para o concello como inxusta para os propietarios. Analicémolas:

### **A) Clasificar a franxa de 2 de 25 metros como solo rústico**

Este sistema nos lévanos a obrigar os propietarios das parcelas que lindan co núcleo a mantelas limpas de toda vexetación. Consideramos que existen problemas de orde legal para que un concello poida ordenar ós veciños a limpeza das súas leiras no caso de incumprimento consonte os artigos 31.2.d) e 203.1.c) da Louga, 19 da lei 6/1998 e artigo 26 da lei 3/2007, de prevención e defensa contra os incendios forestais de Galicia. Polo tanto é dubidoso que, malia a obriga os concellos poidan ordenar limpeza. O que si poden é evitar repoboacións e ordenar a limpeza da biomasa (toxos e xestas) que poboan as leiras.

Sobre o método de obtención dos terreos para destinalos ao vial que circunvale a zona edificada, no caso de que sexa necesario teremos que prever a creación destes camiños no planeamento e posteriormente promover un expediente de expropiación dos terreos para a execución de tal camiño, pois non parece lexitimada a corporación municipal para abrilo dun xeito gratuito, salvo convenio cos propietarios dos terreos. A principal vantaxe que ten este sistema para o concello é que no caso deste convenio podería facer recaer a carga económica da conservación e limpeza dos camiños e das franxas de protección sobre os propietarios, e evitarlle así ao erario público a carga deste sostemento.

Este sistema aínda que moito menos complicado que o que deseguido imos expor, é inxusto por natureza e pode supor algúns problemas derivados das expropiacións ás que obrigaría:

- Na valoración expropiatoria para a execución do vial pode resultar que a parcela non sexa estritamente rústica, por posuír expectativas urbanísticas derivadas da súa proximidade ao núcleo. *Verbi gratia*, Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 16 de decembro de 2005:

"II.-Por el contrario el titular de la parcela estima que el valor del suelo está muy por debajo del valor real o de mercado, por cuanto en las transacciones en el municipio y dadas características del terreno se considera un valor adecuado a razón de 7000 u 8000 ptas/m<sup>2</sup> por cuanto goza de buena situación a escasos metros del núcleo rural y rodeado de construcciones de menos de doce años, así con frente a la carretera y acceso, con todos los servicios urbanísticos por lo que aparte de los perjuicios que se le causaron al resto de la finca en 1140 m<sup>2</sup>, le impiden la edificabilidad del mismo, por todo ello no debe ser clasificado como un simple suelo no urbanizable o rústico, sino que es un auténtico solar por las expectativas urbanísti-

cas y a ser zona turística independiente de la utilidad o aprovechamiento del terreno que sirve como depósito de materiales de construcción.

III.- Vistos los informes periciales es evidente que se centra el presente recurso en la valoración del suelo no urbanizable que se halla sujeto a las N.S.M. del Concello de Bayona, Ordenanza 9 por cuanto se le ha mermado la edificabilidad o limitación de la parcela a edificar al exigir unos de 2000 m<sup>2</sup> como mínimo además de una edificabilidad del 0,10 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> por lo que si dada la situación de cercanías a las playas y la posibilidad de construcción dentro de los límites de la Ordenanza 9 de dicho municipio es posible el incremento del valor del suelo a razón de 4000 ptas m<sup>2</sup> manteniendo los demás extremos contenidos en la resolución recurrida.”

- Pode que alguén logre convencer un xuíz, con razón, que se lesiona o xusto e equitativo reparto de beneficios e cargas entre propietarios, xa que os propietarios beneficiados por estas servidumes poden edificar e se benefician da maior seguridade que lle ofrece esta servidume e expropiación, e pola contra os propietarios das parcelas formalmente rústicas están a ter que soportar a carga de limpeza de parcelas e do vial circunvalador sen que se lles poida outorgar licenza de peche, nin a poidan plantar. Lembremos que todas estas limitacións están fundamentadas en beneficiar a todo o núcleo de poboación no caso de que a masa forestal se incendie. Consideramos que, por iso, é precisa unha equidistribución entre propietarios, cos grandes problemas prácticos que estes sistemas levan consigo en SNR. Sobre a pertinencia desta equidistribución citamos os artigos 115.4 da Louga e concordantes.

Outra saída para a creación destes camiños, considerando estas franxas como solo rústico vénnos dada polo artigo 35 da Louga:

“Artículo 35. Limitaciones de apertura de caminos y movimientos de tierras

1. No está permitida la apertura de nuevos caminos o pistas en el suelo rústico que no estén expresamente contemplados en el planeamiento urbanístico o en los instrumentos de ordenación del territorio, salvo los caminos rurales contenidos en los proyectos aprobados por la administración competente en materia de agricultura, de montes o de medio ambiente y aquéllos que obtuvieran la correspondiente autorización autonómica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la presente ley.

En todo caso, la ejecución de nuevas pistas o caminos que afecten a suelo rústico de protección de espacios naturales y de interés paisajístico estará sujeta a la evaluación de efectos ambientales que prevé la Ley 1/1995, de 22 de enero, de protección ambiental de Galicia.”

### ***B) Considerar a franxa coma SNR-Área de Expansión, cualificada como dotación local de espazo libre***

Este sistema pretende crear unha área de reparto de beneficios e cargas dentro dunha área de expansión e cualificando o terreo que conforma a franxa de seguridade como sistema dotacional zona libre, que ao mesmo tempo poden servir para facer cativos parques que palién a falta de dotacións que xenericamente sofre o rural galego. Neste caso, sería precisa a redacción dun plan especial de mellora do medio rural polo concello para o desenvolvemento desta área e da urbanización desta franxa, así como os preceptivos instrumentos de equidistribución.

Hai que salientar que é necesaria a previsión destes viais dende o plan xeral, pois é o instrumento axeitado para definir os viais de nova apertura e os existentes que transcorren polo núcleo, sen que se poida abrir polo plan especial de mellora do medio rural poida abrírnos viais non recollidos expresamente no planeamento xeral.

Incluso se pode pretender, que os propietarios se convertan nunha entidade urbanística de conservación a través dos mecanismos establecidos no artigo 110.6 da Louga, aínda que existirá un problema, pois dentro desta non se poderán facer partícipes ós titulares propietarios das parcelas localizadas dentro de SNR orixinario, sendo beneficiarios desta franxa. Problerobma que ten difícil solución legal, aínda que doada na práctica mediante unha máis que dubidosa práctica de liquidación de contribucións especiais.

Outra das ventaxas de configurar como unha área de expansión é que a obtención dos terreos sería gratuíta para o concello, quen ademais tería dereito a percibir o 10% do aproveitamento da área de reparto, tendo, por outra banda, que os satisfacer os propietarios os gastos precisos para a urbanización desta franxa de terreo libre e do vial, podendincluso preverse medidas antiincendios específicas.

O principal problema é que unha vez recibidas as obras de urbanización será o concello quen teña a obriga de conservar a franxa de 25 metros expedita de toda vexetación, posiblemente sendo o responsable dos danos causados como consecuencia do incumprimento da falta de limpeza destas.

O principal problema é que a xestión dunha área de reparto en SNR é complexísima na práctica, xa que se fai recaer todas as cargas urbanísticas sobre os seus habitante, os cales meterán presión a nivel político para que esta iniciativa fiquen no papel e nunca lles toque o seu peto. Na práctica, aplicarlles esta iniciativa aos habitantes do rural é moi complexo, posto que os paisanos teñen cada centímetro de terreo como unha extensión da súa alma, salvando en concellos grandes.

***C) Considerar esta franxa como solo rústico, e incluíla nunha área de reparto coma dotación local adscrita a unha área de expansión***

Permítenos esta posibilidade o artigo 32.4 da Louga:

“32.4. Sin pern pejuicio de mantener su clasificación como suelo rústico especialmente protegido, podrán adscribirse los terrenos como sistema general de espacios libres y zonas verdes públicas a los nuevos desarrollos urbanísticos que estén previstos en los terrenos colindantes, sin que se tenga en cuenta su superficie a los efectos de cómputo de edificabilidad ni densidad.”

O problema é de que tan só se permitiría en supostos nos que se tratase de solo rústico especialmente protexido, problema que podemos salvar cerando que estas franxas son solo rústico como de especial protección dos riscos naturais ou forestal cando existise un incendio na zona.

Por último salienta o Decreto da Xunta de Galicia 105/2006, do 22 de xuño, no que se regulan medidas relativas á prevención de incendios forestais, á protección dos asentamentos no medio rural e á regulación de aproveitamentos e repoboacións forestais. Establece na súa exposición de motivos:

“Os incendios forestais son unha ameaza que afecta, hoxe en día, de forma eral non só ao patrimonio de millóns de propietarios forestais e de comunidades de montes veciñais, senón aos recursos naturais e ao mantemento e desenvolvemento da actividade humana no medio rural.

Ó longo dos dez últimos anos houbo en Galicia unha media de 10.000 incendios, que representan el 50% de todo o Estado español, acadando no 2005 o 33% da superficie estatal, con preto de 12.000 incendios forestais e 58.000 ha queimadas.

Esta situación evidencia a necesidade dun novo enfoque na loita ???contra os incendios forestais en Galicia, a partir de un tratamento que contemple los diversos factores que interveñen neste fenómeno.”

O máis salientable deste decreto é a creación do que deu en chamar “Franxas de especial protección”, nas que se obriga os titulares dos terreos lindeiros cos núcleos rurais e con independencia da clasificación urbanística do solo, a manter as parcelas limpas de todo arborado. Establécense neste decreto as seguintes franxas:

“Artigo 21. Franxas de especial protección

1. (sic) ao obxecto de protexer especialmente o espazo rural e os núcleos de poboación dos incendios, establécense franxas de especial protección naqueles terreos adicados a monte e ás áreas colindantes, consonte co artigo 44.3º da Lei 43/2003, de 21 de novembro, de montes, que comprenden:

- a) A totalidade das parcelas que se encontren, fóra do monte, a unha distancia inferior a 25 metros do seu perímetro.
- b) A totalidade dos terreos forestais, rasos o arborados, que se sitúen, dentro do monte, a unha distancia inferior a 10 metros do seu perímetro.
- c) Una franxa de 25 metros ao redor de calquera edificación, urbanización, obras, instalacións industriais, eléctricas o infraestruturas de transporte, ubicadas a menos de 400 metros do monte.”

O problema non ten doada solución.



## 8. EQUIPARACIÓN DO SNR COAS CATEGORÍAS BÁSICAS ESTATAIS





Ríos de tinta foron escritos xa sobre o complicado réxime competencial urbanístico, para que entremos nós neste traballo práctico en tan arduos cometidos. Faremos un brevisimo resumo de toda a problemática existente ao redor desta cuestión, para sen máis dilación partir cara a outros asuntos de maior consideración pragmática.

Toda singradura urbanística ten un punto de partida: a afamada Sentenza 61/1997 do Tribunal Constitucil. Establécese no fundamento xurídico 14. b):

*"el artículo 3.2.c) de la Ley del suelo de 1992 admite una diversa clasificación del suelo por parte del legislador autonómico, aunque exige equivalencia en las clasificaciones dado que, como alega el Abogado del Estado, tal equivalencia es condición básica para la igualdad en los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbanística."*

Este alto tribunal considérase que os lexisladores autonómicos non están vencellados aos tipos de que se establecidos pola lexislación básica estatal, senón que poden crear novas categorías de solo con tan só un condicionante: debe de se establecer unha equivalencia destas novas categorías coas básicas estatais.

Partindo deste mandato, o lexislador estatal *na Lei 6/1998 de réximen de solo y valoraciones* recolle o testemuño e dinos no seu artigo 7:

*"Artículo 7. Clases de suelo.*

*A los efectos de la presente Ley, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o claslentes reguladas por la legislación urbanística."*

Recolle o lexislador estatal o mandato constitucional: establece tres clases de solo (as tradicionais no noso dereito urbanístico tradicional), isto é: urbano, urbanizable e non urbanizable, e concédelles a posibilidade ás comunidades autónomas de crear novas clasificacións de solos sempre que se estableza unha equivalencia coas devanditas categorías básicas estatais. Segundo o Tribunal Constitucional este deber de equivalencia dos solos non tradicionais cos básicos estatais é garante das “*condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional*”, ademais de determinar o réxime aplicable nas valoracións do solo (STC 61/97 e EM1. da Lei 6/1998).

Partindo desta mínima base constitucional do problema, chegamos a Galicia. A actual Lei 9/2002 de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, modificada pola lei 15/2004, regula unha clasificación do solo que se aparta das tres tradicionais: o SNR. Non obstante, esta categoría, creada xa pola Lei 1/1997 do solo de Galicia, non se asimila expresamente a ningunha das categorías do solo estatais, isto é: urbana, urbanizable ou non urbanizable. Xa temos o primeiro problema formulado ¿con cal se corresponde?

A solución a tal cuestión non é baladí, pois a equiparación cunha ou con outra categoría ten efectos prácticos moi interesantes:

- Valoracións expropiatorias do solo.
- Determinación do réxime supletorio aplicable ao SNR.

Chegados a este punto, temos que distinguir:

- A) Equiparación do SNR “orixinario”.
- B) Equiparación da área de expansión.

### 8.1. Equiparación do SNR “orixinario”

A meirande parte do técnicos, autores e o que subscribe decántanse por considerar que o SNR “orixinario” é equiparable ao solo urbano consolidado. Mostrámonos de acordo con esta solución, no que se discrepa é no fundamento desta.

Existen autores e técnicos que pensan que esta equiparación fundaméntase pola aplicación directa da Instrución 1/1998 (*Instrucción 1/1998 sobre a aplicación da Lei do solo de Galicia no marco da Lei 6/1998 sobre o réxime do solo e valoracións*) ditada pola Consellería de Ordenación do Territorio, Obras Públicas, e Vivenda (en adiante COTOP), co propósito de buscar axeitar a Lei 1/1997 do solo de Galicia á Lei 6/1998 de réximen do solo e valoracións. Non estamos de acordo con este fundamento, xa que:

- 1º) Formalmente é unha instrución, é dicir, só ten efectos internos para a administración que a emite.
- 2º) O seu incumprimento tan só ten efectos disciplinarios internos, sen que en ningún caso poida ter efectos ante os administrados (artigo 21.2 da *Lei 30/1992 de réximen xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común*).
- 3º) O seu contido non vencella os Tribunais.
- 4º) Consideramos que derrogada tras a entrada en vigor da Louga.

Pese a todo, e aínda que a consideramos derogada imos a transcribirla, lembrando que mira máis á derogada Lei 1/1997 que á actual Louga:

### *"2.2. Solo de núcleo rural*

*Esta nova clase de solo que introduce a lei galega pretende darlle unha resposta axeitada a un dos aspectos máis característicos dos asentamento de poboación en Galicia. Aínda que o solo de núcleo rural non teña o seu correlativo na nova lei estatal, pódese encontrar sen maior dificultade a súa equivalencia co solo urbano para os efectos de determina-lo réxime xurídico básico que resulta de aplicación.*

*O concepto de núcleo rural que define o artigo 76 da lei galega ten unha evidente conexión co de solo urbano establecido no artigo 8 da lei estatal. O feito físico da agrupación de vivendas –condición sine qua non para identificar un núcleo rural– pode reconducirse sen dificultade ao criterio xenérico de consolidación edificatoria que emprega o lexislador estatal que non esquezamos, se remite ao lexislador autonómico para determina-la forma e condicións para a clasificación do solo urbano. En definitiva, ámbalas dúas clases de solo serven de soporte físico a un asentamento de poboación e o réxime xurídico aplicable en ámbalas clases de solo resulta análogo.*

*Para asegura-la aplicación coherente dos criterio de clasificación do solo establecidos pola lexislación urbanística galega e pola lexislación estatal, o planeamento deberá incorporar contido do preceptivo estudo do medio rural unha análise detallada do grao de consolidación edificatoria de cada núcleo rural xustificando o ámbito delimitado.*

(...)

### *3.3. Réxime de solo de núcleo rural*

*O réxime aplicable ó solo de núcleo rural é o contido nas catro primeiras liñas do artigo 76 da Lei do solo de Galicia, enteiramente compatible coas condición básicas establecidas para o solo urbano consolidado polos artigos 13 e 14.1º da Lei estatal. (...)*

*Os criterios de valoración do solo de núcleo rural son os que establece a lei estatal para o solo urbano."*

Pensamos que na actualidade a equiparación do SNR co solo urbano fundaméntase no artigo 8 da lei 6/98, na que se establece:

*"Artigo 8. Tendrán la condición de suelo urbano a los efectos de esta Ley:*

*a. El suelo ya transformado por contar como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidadas por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística."*

A competencia para determinar as condicións do solo urbano, de acordo coa STC 61/97 é das autonomías. Por iso, o lexislador estatal establece uns requisitos para o solo urbano xenéricos e amplos, co fin de estipular un marco básico que asegure unhas condicións mínimas de igualdade en todo o territorio estatal. Sentado isto, para coñece-la equiparación do SNR coas categorías da lei 6/1998, teremos que acudir á lexislación de cada autonomía en xeral, e á Louga en particular.

No artigo 13.3 da Louga establécese que un dos requisitos esenciais para que poidamos falar de SNR é que presente unha consolidación edificatoria superior ao 50%:

*"13.3. O planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais atendendo de modo que o ámbito delimitado presente unha consolidación pola edificación de, como mínimo, o 50 %, de acordo coa ordenación proposta (...)"*

Polo tanto, a equiparación parece non presentar problema ningún, xa que o SNR englobaríase dentro do segundo dos supostos establecidos polo artigo 8 da Lei 6/98, xa que en todo caso o SNR "orixinario" presentaría unha consolidación edificatoria mínima que se establece no 50%.

Atopamos aquí curioso un punto curiosode inflexión con respecto á concepción que existía do SNR na Lei 1/1997 do Solo de Galicia, na que se viña equiparando esta nova categoría urbanística co solo urbano pola concorrencia nunha parcela concreta dos requisitos que determinan a existencia de solo urbano: criterio de consolidación edificatoria de máis de 2/3 do ámbito ou, sobre todo pola concorrencia dos catro servizos básicos tradicionais: acceso rodado, luz eléctrica, auga corrente e saneamento, de acordo coa doutrina tradicional do noso dereito urbanístico común. Polo tanto, pese a que o SNR xa na lei 1/1997 en teoría estabamos ante unha categoría de solo independente e autónoma, para atopar a correspondencia coas categorías clásicas da lei 6/1998, acudíase aos requisitos que determinan a existencia de solo urbano. Citamos a título exemplificativo, a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, Sala contenciosa, Sección 3ª, do 31 de outubro de 2003, no seu fundamento terceiro:

*"TERCERO.- La cuestión valorativa de sendas parcelas es lo que ha de constituir en realidad la cuestión de fondo de la presente litis, la cual ha de estar en función de la categoría del bien a expropiar y de los criterios de valoración que se han de actualizar. (...)"*

*Según el informe pericial rendido, previa la inspección del terreno y examen de las condiciones físicas (incluida la constatación de los servicios e infraestructuras) y urbanísticas del suelo y entorno de las fincas de referencia, éstas cuentan con la totalidad de los servicios urbanísticos en el momento del inicio del expediente expropiatorio según certificaciones municipales obrantes a los folios 42 y 43 del expediente, resultando aptas para servir a aquellas edificaciones que se puedan realizar en tales parcelas, pues las mismas se integran en el suelo urbano sito en el núcleo rural preexistente de Santa María de Fea, en el término municipal de Toén.*

*Habida cuenta que al inicio del expediente e incluso en la actualidad no existía ni existe PGOM ni normas subsidiarias específicas de ese Ayuntamiento, resulta aplicable la Ordenanza 22 de las Normas Complementarias y Subsidiarias Provinciales de planeamiento (...)*

*Según los parámetros de la ordenanza las condiciones edificatorias son: parcela mínima 300 m<sup>2</sup>, ocupación máxima 40%; usos, vivienda, comercial, administrativo, oficinas, hotelero, industria compatible con uso residencial; tipología, edificaciones exentas y adosadas a parámetro ciego; altura máxima, bajo más 1 y edificabilidad que se cifra en 0,8 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.*

*Al tratarse de suelo edificable directamente, según certificaciones municipales aludidas y consolidado por la urbanización al inicio de la primera expropiación, al no tener necesidad de completar la urbanización existente, resulta el siguiente aprovechamiento urbanístico real (sin deducción sobre le porcentaje del 10 del aprovechamiento ni coste de urbanización en afirmación del perito procesal)"*

Non deixa dúbidas. A equiparación do solo de núcleo rural co solo urbano dependía da concorrencia na parcela discutida dos requisitos para a existencia do solo urbano. De acordo coa parca regulación que a lei 1/1997 facía do SNR, non se podía facer outra cousa. Coa actual regulación do SNR na Louga, non temos dúbidas en afirmar que a equiparación de SNR e solo urbano, se basea na concorrencia dos requisitos establecidos no artigo 13 da Louga, en especial, no criterio de consolidación edificatoria do 50% das parcelas incluídas dentro do ámbito considerado núcleo rural "orixinario".

Non abonda con establecer esta equiparación, xa que o solo urbano divídese á súa vez en dúas grandes categorías substancial e radicalmente diferentes: o solo urbano consolidado e non consolidado. Atopamos pois a segunda das cuestións que resolver: ¿con cal das dúas categorías de solo urbano se equipara o SNR orixinario?. Se analizamos o réxime xurídico destas categorías e as comparamos coa regulación que a Louga establece para o SNR, doadamente podemos concluír que o SNR orixinario se equipara con total nitidez co solo urbano consolidado. Analizando o réxime xurídico, é dicir, os dereitos e deberes dos particulares, podemos establecer as seguintes semellanzas entre ambas as dúas clasificacións:

1º).- Non se lles impoñen aos propietarios máis cargas urbanísticas que a de ceder os terreos fóra de aliñacións na fronte da vía pública e a urbanización destes. Os artigos 24 e 171 e seguintes da Louga, dinnos sobre o SNR:

*"24. Réxime. (do SNR)*

*2. Cando se pretenda construír novas edificacións, ou substituí-las existentes, os propietarios deberán cederlle gratuitamente ao concello os terreos necesarios para a apertura ou regularización do viario preciso e executar, ao seu cargo, a conexión cos servizos existentes no núcleo."*

Tamén o artigo 171 da Louga:

*"Artigo 171. Sistema de cesión de viais.*

*O sistema de cesión de viais no solo de núcleo rural hase aplicar conforme as seguintes regras:*

*a) Os propietarios deberán cederlle ao municipio os terreos destinados polo planeamento a viais, fóra das aliñacións, (...)*

*c) Os propietarios deberán urbaniza-la súa parcela nos termos do artigo seguinte."*

Sobre o solo urbano, dinos a Lei 6/1998:

*"Artigo 14.1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieron- la condición de solar, y edificados en plazo (...)."*

E pola súa parte, o artigo 19 da Louga, establece sobre o solo urbano consolidado o seguinte:

*"Artigo 19. Deberes dos propietarios de solo urbano consolidado.*

*En solo urbano consolidado, os propietarios teñen os seguintes deberes:*

*a) Completar pola súa conta a urbanización necesaria para que aqueles alcancen, se aínda non a tivesen, a condición de soar."*

2º).- Son terreos coñecidos coloquialmente como "de licenza directa", posuíndo o aproveitamento recollido directamente nas previsións do planeamento. O artigo 18 da Louga dinos o seguinte:

*"Artigo 18. Aproveitamento urbanístico.*

*O aproveitamento urbanístico dos propietarios do solo urbano será:*

*a) Nos terreos incluídos polo plan na categoría de solo urbano consolidado, o aproveitamento real que resulte da aplicación directa das determinacións do plan sobre a parcela."*

3°).- Non existe o deber de ceder aproveitamento urbanístico algún ao concello.

Vémolo no devandito artigo 18 da Louga "(...) o *aproveitamento real* (...)”

4°).- Non precisan, nin son posibles, operacións de equidistribución.

Aínda que parece que a Louga non recolle este suposto expresamente, si o fai indirectamente, remitíndonos en todo momento á área de expansión como único lugar axeitado para efectuar “*operacións de carácter integral*”.

Vémolo por defecto no artigo 24.5 da Louga, incluído pola modificación 15/2004:

*“Artigo 24.5. No suposto de execución de plans especiais que desenvolvan operacións de carácter integral sobre unha área de expansión do núcleo rural, ademais das obrigas establecidas no apartado anterior, os propietarios do solo estarán obrigados a cederlle obrigatoria, gratuitamente e libre de cargas á administración municipal o solo correspondente ao 10 % do aproveitamento urbanístico da dita área”*

No que non parece que existe dúbida de ningún tipo é no solo urbano consolidado, onde a Lei expresamente recolle este suposto no artigo 111 da mesma Louga:

*“Artigo 111. Determinación. (...)*

*2. En solo urbano consolidado, os plans xerais non poderán definir áreas de reparto nin ningún outro instrumento ou técnica de distribución de cargas e beneficios.”*

En conclusión, o réxime de dereitos e obrigas en SNR “*orixinario*” e en solo urbano consolidado é máis que semellante, polo que podemos afirmar que o SNR “*orixinario*” se equipara coa categoría solo urbano consolidado para os efectos da *Lei 6/1998 de Réximen do Solo e Valoracións*.

## 8.2. Equiparación en área de expansión

Máis polémica é a equiparación do SNR categorizado coma área de expansión.

A área de expansión non deixa de ser un terreo integrado en SNR que o lexislador prevé para o crecemento e expansión dun núcleo rural. A súa regulación vén establecida nos artigos 13, 24.4, 29 e 171 e seguintes da Louga.

A equiparación desta categoría de SNR, non é doada, pois concorren no seu réxime xurídico elementos que fan dela unha categoría moi peculiar e particular, co que toda equiparación é polémica e de seguro moi discutible. Pasaremos a estudar as peculiaridades do seu réxime xurídico, sen prexuízo dun estudo pormenorizado desta institución a posteriori neste traballo. Deberemos de partir dunha regulación común e dunhas peculiaridades que fan que teñamos que distinguir dous supostos, á hora de atopar unha equiparación coas categorías da lei 6/1998.

O punto de partida para a análise desta cuestión é a Instrución 1/1998 da COTOP, lembremos que herdeira da concepción do SNR da Lei 1/1997 de solo de Galicia xa nomeada, que parcamente nos dicía sobre o SNR incluído en áreas de “*actuación integral*” dentro de SNR:

### "3.3. Réxime de solo de núcleo rural.(...)"

*Para os ámbitos do núcleo rural obxecto das actuacións integrais é aplicable o artigo 76.5º da lei galega, e correspóndese co réxime do solo urbano non consolidado que regula o artigo 14.2º da lei estatal (...)"*.

Equipáranos pois ao SNR (lembrems que en todo caso dentro do concepto que se recollía na Lei 1/1997 do Solo de Galicia) englobado dentro de áreas de "actuación integral", co solo urbano non consolidado.

Vexamos agora o novo réxime desta figura na Louga:

#### **A) Características comúns a todo tipo de áreas de expansión:**

1º).- A área de Expansión dun núcleo é a para todos os efectos SNR. *(artigo 13.1 "Constitúen SNR os terreos (...) así como as áreas de expansión ou crecemento destes núcleos."*

2º) A súa situación é discrecional para o planificador. A súa situación non depende de requisitos regrados establecidos na Lei, senón de criterios de situación discrecionalmente apreciados pola administración.

*"Artigo 13.3. (...)Igualmente delimitará a área de expansión dos ditos núcleos, de acordo cos criterios de crecemento que o planeamento urbanístico prevexa. A dita área estará comprendida polo terreos delimitados por unha liña poligonal paralela á de circunscrición do núcleo existente e como máximo a 200 metros lineais dela (...)"*.

#### **B) Distribución entre tipos de áreas de expansión:**

a) Áreas de expansión nas que non estean previstas "operacións de carácter integral".

Son a práctica totalidade das áreas de expansión delimitadas á luz da Louga, a desenvolver mediante PEMMR. Estas áreas de reparto na práctica non se adoitan utilizar moito polas complicacións que a xestión destas supón. Vexamos a continuación cales son as súas peculiaridades para establecer a equiparación que lle corresponde a este tipo de solo coas categorías da lei 6/1998:

1) Son terreos en principio de "licenza directa" (Artigo 29.1 da Louga).

2) O planeamento municipal poderá limitar a edificación e a construción en área de expansión co fin de facilitar a redacción posterior dun PEMMR.

*"Artigo 24.4. O plan xeral establecerá as limitacións necesarias para impedir que a edificación na área de expansión poida dificultar a aprobación do futuro plan especial de protección, rehabilitación e mellora do medio rural."*

3) Está prohibida a segregación de parcelas nestas áreas, antes da aprobación definitiva dun PEMMR. (artigo 24.4 da Louga)

*"artigo 24.4. (...) En todo caso antes da aprobación do plan especial non se permitirán segregacións ou división de parcelas na área de expansión agás no suposto previsto no parágrafo cuarto do artigo 206.1 desta lei."*



4) Os propietarios teñen as mesmas obrigas e deberes que os do SNR "orixinario", ata que se redacte un PEMMR (artigo 24.3), polo que non teñen o deber de cesión do 10% do aproveitamento urbanístico concedido polo planeamento, non teñen o deber de urbanizar nin de ceder terreos máis alá da fronte da súa parcela coa vía pública, etc.

Por todo isto, concluímos que os terreos catalogados como SNR -área de expansión neste suposto, son equiparables na súa totalidade ó SNR "orixinario" e en consecuencia, a Solo Urbano consolidado, para os meros efectos da Lei 6/1998, namentres non se redacta un PEMMR.

b) Núcleos nos que se prevexan "*operacións de carácter integral*", xa directamente polo planeamento xeral, xa por un PEMMR.

1) Estase ante terreos nos que cómpre proceder á delimitación de polígonos para a equidistribución de beneficios e cargas entre propietarios.

2) Existe o deber dos propietarios de ceder o 10% do aproveitamento lucrativo do ámbito.

*"Artigo 24.5.- No suposto de execución de PE que desenvolvan operacións de carácter integral sobre unha área de expansión (...) os propietarios do solo estarán obrigados a cederlle obrigatoria, gratuitamente e libre de cargas á administración municipal o solo correspondente ao 10% do aproveitamento urbanístico da dita área. (...)"*

3) Existe o deber de urbanizar e de ceder os terreos destinados a vias, zonas verdes e espazos libres, que se establezan.

*"3. No suposto de execución de plans especiais de protección, rehabilitación e mellora do medio rural que prevexan actuacións de carácter integral nos núcleos rurais e delimiten polígonos, os propietarios de solo están obrigados a:*

*a) Cederlles gratuitamente aos concellos os terreos destinados a vias, equipamentos e dotacións públicas.*

*b) Custear e executa-las obras de urbanización previstas no plan especial.*

*c) Solicita-la licenza de edificación e edificar cando o plan especial así o estableza."*

Por iso, cremos que neste único punto, é dicir, no SNR incluído en áreas de expansión, a equiparación desta categoría deberase efectuar coa de solo urbanizable, xa que estes terreos son de situación discrecional, non existen edificacións, ou existindo non se sitúan á distancia suficiente para facer nacer unha cerna, e tampouco existen servizos ou consolidación edificatoria ningunha.

Tamén é moi semellante no réxime de dereitos e deberes: cesión do 10%, deber de urbanización, deber de equidistribuir, de cesión de terreos para sistemas xerais e dotacións públicas, etc...

Atopamos un exemplo deste tipo de PEMMR que plasman no seu contido "*operacións de carácter integral*", no PEMMR de Roxos (Concello de Santiago de Compostela), co fin de abrir un novo vial.

En resumo, o solo zonificado como área de expansión, terá a consideración de solo urbano consolidado para os efectos da equiparación ás categorías da lei 6/1998, agás que exista unha previsión de operacións de carácter integral, nas que a equiparación será co solo urbanizable.

### 8.3. Equiparación do SNR en concellos sen planeamento

Que acontece cando se pretende a equiparación dun terreo inmerso nun núcleo ubicado nun concello sen planeamento xeral? Temos que ter en conta que o artigo 13.3 da Louga, establece que a consolidación edificatoria do mínima do 50%, deberá ser “*de acordo coa ordenación establecida*”. Polo tanto ata que non exista un instrumento de planeamento que determine o alcance deste solo, non imos a coñecer cales son os seus límites con claridade. Para resolver esta cuestión, temos que acudir á disposición adicional segunda da Louga, (modificada pola lei 15/2004) que nos di:

*“Disposición adicional segunda. Réxime do solo nos municipios sen planeamento.*

*2. Para edificar nos núcleos rurais existentes nos municipios sen planeamento, será necesaria a previa aprobación do expediente de delimitación do solo de núcleo rural, no que se acreditará o cumprimento dos requisitos establecidos polo artigo 13 desta lei.”*

Polo tanto, para determinar a equiparación deste tipo de terreos teremos que probar, xa en vía administrativa na folla de aprecio (no caso de tratarse dunha expropiación), xa en vía xudicial mediante unha pericial técnica, que a parcela que se expropia está incluída dentro do núcleo, de acordo cunha ordenación que siga os criterios do artigo 13.3. Despois só teremos que conseguir convencer o xurado ou o tribunal de que esta delimitación é axeitada. Para iso, remitímonos ao capítulo deste traballo que nos introduce na complicada e ardua tarefa da delimitación de SNR, evitando deste xeito toda odiosa reiteración. Trátase entón, dunha mera cuestión de proba.



# 9. BIBLIOGRAFÍA



- A Arquitectura Tradicional en Galicia*. LLANO, Pedro de, Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia. Santiago de Compostela, 1983.
- Aportaciones para un Debate de la Vivienda Unifamiliar en el Mundo Rural*. PORTELA, César. Editorial Obradoiro núm. 9. Santiago de Compostela, 1984. Páxinas 28 a 36.
- As construcións da Arquitectura Popular. Patrimonio Etnográfico de Galicia*. CAAMAÑO SUÁREZ, Manuel, Consello Galego de Colexios de Aparelladores e Arquitectos Técnicos. Editorial Zeica 55 S.L. Santiago de Compostela, 2003.
- As Construción Populares: un Tema de Etnografía de Galicia*. BAS LÓPEZ, Begoña. Caderno do Seminario Galego de Sargadelos núm. 44. Edicións do Castro, Sada-A Coruña, 1983.
- Curso de Derecho Administrativo*. García de Enterría. Editorial Civitas. X Edición. 2000. Madrid.
- Derecho Urbanístico de Galicia*. FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena. Editorial Civitas. Madrid 2003.
- Derecho Urbanístico de Galicia*. DÍAZ LEMA, J. M. Fundación Caixa Galicia, Santiago, 1989.
- Derecho Urbanístico de Galicia*. VVAA. Editorial El Consultor de los Juzgados y los Ayuntamientos. Madrid, 2004.
- Diccionario da Real Academia Galega*, na súa edición en internet (<http://www.edu.xunta.es/diccionarios/index.html>).
- Diccionario Enciclopédico Galego Universal* (Tomo 49, 1ª edición). Editorial Ir Indo Edicións. Santiago de Compostela, 2003.
- El Régimen Jurídico de la Concentración Parcelaria*. GÓMEZ REIMONDEZ, Alberto. Revista de Derecho Urbanístico. Madrid. 2002.
- La Galice. Essai Geographique d'Analyse et d'Interpretation d'un Viex Complexe Agraire*. Abel Bouhier, Imprimerie Yonnaise, La Roche-Sur-Yon (Vendée) París, 1979.
- La Ley del Suelo de Galicia*. SANZ LARRUGA, J. Y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. Biblioteca de Legislación, Madrid, 1998.
- Los Asentamientos Rurales en Galicia*. FARIÑA TOJO, José. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1980.
- Manual de Licencias de Apertura de Establecimientos*, CANO MURCIA, Antonio. Editorial Aranzadi. 1998, Madrid.
- Normas Complementarias e Subsidiarias de Planeamento Provincial das Provincias da Coruña, Pontevedra, Ourense e Lugo*.
- Plans Xerais de Ordenación Municipal dos Concellos de Oroso, Ames, A Coruña e Cabanas (A Coruña), Santiago de Compostela, Muxía, A Capela e Ourense.
- Revisión dos Plans Xerais de Ordenación Municipal de Santiago, Teo, Laxe, Vigo, Vedra, Rodeiro, Caldas de Reis, O Grove, Lugo, Boqueixón, Boimorto e Arzúa.



ISBN 978-84-453-4702-7



9 788445 347027



**XUNTA DE GALICIA**  
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E  
XUSTIZA



Escola Galega de  
Administración  
Pública