

A LEI DO SOLO DE GALICIA E A LEXISLACIÓN URBANÍSTICA DO ESTADO

José Luis Meilán Gil

Catedrático de dereito administrativo

Almudena Fernández Carballal

Investigadora da Área de Dereito Administrativo. Universidade da Coruña

1. Presentación

A Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo (en adiante LSG) é a norma fundamental que rexe en Galicia na materia. Como expresa a súa exposición de motivos e evidencia a súa disposición derogatoria, vén substituí-la Lei 11/1985, do 22 de agosto de adaptación da do solo a Galicia.

O simple enunciado de ámbalas dúas leis, confirmado polo exame do seu contido, manifesta o distinto ámbito e propósito das mesmas, aínda que subsiste unha certa continuidade.

Na lei do 85 existe unha confesada aceptación da lexislación estatal como marco xenérico dentro do cal se introducen unha serie de excepcións, dominadas fundamentalmente pola preocupación de encontrar unha regulación máis congruente co asentamento disperso da poboación, ben coñecido¹, e que se concretou fundamentalmente na atención ós núcleos rurais nos que a clasificación do solo e o seu réxime xurídico, contidos

¹ Como dicía a exposición de motivos, con referencia ó censo de 1981, dos 63.022 núcleos existentes en España, en Galicia encontrábanse 31.894, é dicir, un pouco máis do 50%.

na lei estatal, non resultaban adecuados, máis aínda nalgúns aspectos contradictorios coa realidade de Galicia², así como as complexas esixencias técnicas da formulación xeral, que algo tiveron que ver co exíguo número de plans aprobados daquela.

Nada máis lóxico, polo tanto, que a lei de adaptación terminase recoñecendo o dereito estatal como supletorio en todo aquilo en que a lei non o modificase, obviamente, podendo modificalo.

Fronte ós 55 artigos da Lei 11/1985, os 194 da vixente 1/1997 revelan a diferenza anteriormente apuntada en canto ó seu propósito, como expresa a exposición de motivos ó referirse á “conveniencia de formular unha regulación legal da materia urbanística que debe constituír un bloque normativo completo”. Non obstante a súa extensión, a referencia á lexislación estatal é explícita: a Lei do solo de Galicia “incardínase no marco básico da lexislación estatal”, segundo propia declaración, “para asumir canto de aceptable e de adecuado á realidade galega ten a regulación do Estado” sen prexuízo, obviamente, de ofrece-las solucións que a súa singularidade require ou lle aconsella a posición autonómica”.

Sucede que esa lexislación estatal que o lexislador galego tivo en conta é a Lei 18/1990, do 25 de xullo e, sobre todo, o Real decreto lexislativo 1/1992, do 26 de xuño, que supuxeron un profundo –e discutido– cambio respecto da lexislación do solo estatal constituída polo texto refundido de 1976 e os regulamentos de desenvolvemento e que quedou seriamente danado pola STC 61/1997, do 20 de marzo ó declarar inconstitucionais un bo número de preceptos cualificados de carácter básico ou de aplicación plena e un número aínda maior doutros que foran cualificados de eficacia supletoria ás lexislacións autonómicas.

A diferenza entre as datas das sentencias e a da LSG non pode ser máis expresiva, sobre todo se se ten en conta que a lexislación estatal procede dun Goberno ideoloxicamente distinto da Xunta de Galicia. O paradoxo acentúase ante a nova Lei 6/1998, do 13 de abril sobre réxime do solo e valoracións (propiciada por un Goberno, esta vez do mesmo partido), de signo claramente oposto ó maioritariamente derogado no Real decreto lexislativo 1/1992.

Todo este proceso produce unha certa perplexidade desde o punto de vista da legalidade e da oportunidade. Desde este último non deixa de ser sorprendente que a lexislación urbanística dunha Comunidade Autónoma como a de Galicia, gobernada polo PP, se corresponda coa legisla-

² Un exemplo especialmente significativo é o do “núcleo de poboación” rural que, segundo a normativa estatal, se cualificaría como solo non urbanizable e que, en cambio, se converteu en elemento capital da citada lei. Nese sentido Meilán, J. L., prólogo ó libro de Díaz Lema, J. M., *Derecho urbanístico de Galicia. Comentarios á Lei do solo de Galicia do 22 de agosto de 1985*, Fundación Caixa Galicia, 1989, páx. 63-79.

ción emanada dun Goberno do PSOE, aínda que tamén ha de recordarse, para aumento do paradoxo, que a Comunidade Autónoma de Galicia non impugnou nin a Lei 8/1990 nin o Decreto lexislativo 1/1992.

Un asunto especialmente significativo e, probablemente, un dos poucos aplicados durante a vixencia plena daquela lexislación é o da cesión do 15% do solo por parte dos propietarios do solo urbanizable que a citada sentenza do Tribunal Constitucional declara nulo e, polo tanto, fai revivi-lo anterior deber de cesión do 10%, cando a Lei do solo de Galicia, en uso da súa autonomía, referendada polo Tribunal Constitucional, establece o 15%, agora diminuído pola nova Lei 6/1998, do 13 de abril a un máximo do 10%, coa posibilidade de que as comunidades autónomas poidan rebaixalo.

Como implicitamente queda dito, a STC 6/1997 fai legal o contido da LSG, redactada, en gran medida, de acordo co patrón da lexislación 1990-1992. Non existe a menor dúbida respecto dos preceptos anulados en virtude do carácter supletorio atribuído indebidamente, segundo o Tribunal Constitucional, polo lexislador estatal. Doutra parte, polo que se refire a normas estatais de carácter básico ou pleno, a disposición adicional primeira da lei galega encárgase de recordar que estas regularán os dereitos e deberes básicos dos propietarios no previsto por ela, así como as valoracións, expropiacións e réxime de venda forzosa, supostos indemnizadores e réxime xurídico.

Neste sentido non afectan á LSG as variacións que nesas materias introduciu a nova Lei estatal 6/1998, que se deducen de comparalos preceptos do Real decreto lexislativo 1/1992 que quedaron vixentes despois da STC 61/1997 e os que declara vixentes a disposición derogatoria única da citada Lei 6/1998, o contido da cal, ademais dos principios xerais en que non se produce unha esencial discontinuidade, se refire precisamente á clasificación do solo e dereitos e deberes dos propietarios, a valoracións, expropiacións e supostos indemnizadores.

Deixando a un lado cuestións de oportunidade que ha de apreciar o lexislador galego e, polo tanto, considerar se o cambio do marco estatal lle aconsella unha revisión da lei, desde o punto de vista da legalidade só quedaría comprobar ata qué punto os preceptos considerados co carácter de competencia exclusiva do Estado, o de lexislación básica pola nova Lei 6/1998, inflúen na lei galega e obrigan a modificala ou, en todo caso, a interpretala de conformidade con aquela.

Como é lóxico, ó ser impugnada ante o Tribunal Constitucional a citada Lei 6/1998, o xuízo que poida formularse sobre a corrección constitucional da LSG queda condicionado, nalgunha medida, polo éxito ou o fracaso do recurso.

De tódolos xeitos o problema, desde o punto de vista da legalidade, suxeito parcialmente ó xuízo de constitucionalidade pendente, non é

moi importante. Co carácter de competencias exclusivas do Estado, no seu sentido estricto, a Lei 6/1998 considerou o título III dedicado a valoracións, o IV que se ocupa das expropiacións –excepto o artigo 34 que se refire ás funcións da expropiación, cualificado de básico– así como preceptos relativos á responsabilidade da Administración (art. 44.2) ou de carácter civilista (transmisión de terreos e declaración de obra nova, tratados nos artigos 21 e 22), que a lei galega recoñece que son de competencia estatal.

2. Competencias estatais e autonómicas en materia de urbanismo

A discusión pode xurdir ó redor dos preceptos que se cualifican de básicos, tanto por esa cualificación como polo concreto contido dos mesmos. A título de exemplo resulta discutible a disposición adicional cuarta en canto que se aplica só ós territorios insulares. Compréndese que “a peculiaridade do feito insular”, descrita na citada disposición, permita que a lexislación urbanística das comunidades autónomas de referencia poida establecer “criterios complementarios para clasificarlos solos non urbanizables e urbanizables”; pero xorde a dúbida de se unha posibilidade de análoga natureza non debe admitirse en presenza doutros feitos diferenciais, como é o caso da peculiar distribución da poboación en Galicia coa ampla rede de núcleos rurais, onde a clasificación do solo de conformidade coas categorías da lexislación estatal, ademais de incongruente, suporía unha manifesta inxustiza por discriminación e paradoxalmente iría en contra da igualdade no exercicio dos dereitos recoñecida no artigo 149.1.1 da Constitución, reiteradamente invocado pola STC 61/1998 e explicitamente admitido tamén como fundamento pola Lei 6/1998.

Quizais o máis correcto sería a xeneralización dese precepto no articulado, ou interpretalo nese sentido sen necesidade de mante-la citada disposición. Esa xeneralización é incompatible coa disposición transitoria segunda, xa que carecería de sentido a obriga de adapta-la clasificación do solo contida no planeamento xeral vixente ó disposto na Lei 6/1998 cando se proceda á revisión daquel.

Nin sequera sería obrigatoria, desde a perspectiva que aquí se defende, a supresión da diferenciación entre solo urbanizable programado e non programado que desaparecera na Lei 7/1997, do 14 de abril de medidas liberalizadoras en materia de solo e de colexios profesionais (art. 1) e que loxicamente tampouco se recolle na Lei 6/1998 nin na LSG, aprobada pouco antes. O insólito é que se mantivese a categoría na lexislación urbanística estatal correspondente a un Estado composto como é o autonómico. Pero, pola mesma razón, correspóndelle á Comunidade Autónoma determinar se se mantén ou non tal clase de solo.

O que acaba de dicirse, a título de exemplo, revela que o problema central vai consistir en cómo entende a lexislación estatal e autonómica o concepto e o alcance do básico. Desde o punto de vista positivo e xurisprudencial o par –bases estatais e desenvolvemento autonómico– está perfectamente admitido. Cinguíndonos exclusivamente ó presente caso cabería recordar unhas palabras da STC 61/1997, do 20 de marzo:

“(…) A resultas desas condicións básicas, polo tanto, o Estado pode plasmar unha determinada concepción do dereito de propiedade urbana, nas súas liñas máis fundamentais, como, por exemplo e entre outras, a que disocia a propiedade do solo do dereito a edificar, modelo este que é tradicional no noso urbanismo (e que mantén a LRSV). *As comunidades autónomas, desde a competencia urbanística que lles recoñecen a Constitución e os estatutos de autonomía, poderán dictar normas atinentes ó dereito de propiedade urbana, con respecto, claro está, desas condicións básicas e das demais competencias estatais que, en cada caso, sexan de aplicación* (como, v. gr., a que descansa no art. 149.1.8 CE, en relación coa dimensión xurídico-privada do dominio; ou a relativa ás garantías expropiatorias ex art. 149.1.18 CE...

Se se ten en conta que a competencia estatal de regulación das condicións básicas para garanti-la igualdade non significa nin equivale a unha competencia sobre a lexislación básica en materia de dereitos e deberes constitucionais, dun lado, e que as comunidades autónomas teñen competencia para dictar normas sobre a propiedade urbana, é evidente que, para articular esta confluencia de títulos competenciais, *as normas estatais emanadas baixo a cobertura do art. 149.1.1 CE poden encontra-la súa mellor expresión, a través de principios ou de regras xerais que, en definitiva, sirvan para garanti-la igualdade nas posicións xurídicas fundamentais, sen menoscabo da competencia urbanística das comunidades autónomas e, en consecuencia, da competencia destas para dictaren tamén normas sobre a propiedade urbana*³”.

Desde o dereito positivo pode comprobarse a perfecta concordancia de preceptos estatais e da lei de Galicia. Así, o artigo 2 da Lei 6/98, que se encontra en liña co artigo 8 do texto refundido de 1992, salvo no que este implicaba de adquisición gradual de facultades urbanísticas (arts. 33 e segs.), encontra unha correspondencia paralela no artigo 62.1 da LSG: “As facultades do dereito de propiedade exerceranse no marco da lexislación básica do Estado e da súa función social, dentro dos límites e co cumprimento dos deberes nesta lei ou, en virtude da mesma, polos plans de ordenación, de acordo coa clasificación urbanística dos terreos”.

Á luz da doutrina do Tribunal Constitucional está claro que non pode fundarse a competencia estatal para regular todo tipo de propiedades no artigo 149.1.8 da Constitución relativo á lexislación civil, que non se trata

³ Vid. f. x. 10.

dunha “institución unitaria regulada no Código civil”, que “a Constitución non recolleu unha concepción abstracta deste dereito”, en expresións da STC 37/1987, do 26 de marzo. Produciuse unha diversificación da institución dominical nunha pluralidade de figuras ou situacións xurídicas reguladas cun significado e alcance diversos. En definitiva, “diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos xurídicos diversos, de acordo coa natureza dos bens sobre os que cada dereito de propiedade recae”.

Como recorda a STC 170/1989, do 19 de outubro, os poderes públicos deben delimita-lo contido do dereito de propiedade en relación con cada tipo de bens. E resulta obvio que a expresión “poderes públicos” non se refire só ó Estado, engloba tamén as comunidades autónomas.

Á mesma conclusión chégase atendendo á función social da propiedade, xa que “os fins de interese xeral ... poden xustifica-lo emprego de distintos instrumentos xurídicos en atención á propia localización dos bens ou en razón das cambiantes condicións económicas, sociais e incluso de orde cultural en cada parte do territorio” (STC 37/1987).

A confluencia do Estado e das comunidades autónomas na regulación da propiedade urbanística –ou “urbana” en expresión da exposición de motivos da Lei 6/1998– pode considerarse admitida comunmente e así o recoñece expresamente a STC 61/1997 ó declarar non só a constitucionalidade do artigo 5 do TR de 1992 (“a función social da propiedade delimita o contido das facultades urbanísticas susceptibles de adquisición e condiciona o seu exercicio”) senón tamén coa súa referencia á “legalidade ordinaria e, na súa virtude, ó planeamento” (f. x. 17.a) e máis concretamente ó dicir que “...se ben pode ser o planeamento o que determine para cada porción do territorio a súa aptitude para urbanizar e os concretos usos de edificación que eventualmente lle correspondan, coas súas cargas e beneficios, non o é menos que haberá de se-la lei –estatal ou autonómica–, de acordo coa orde constitucional de distribución de competencias, a que estableza os criterios xerais do sistema de propiedade urbana por imperativos da lei e do principio de legalidade (arts. 33.2, 53.1 CE e art. 103.1 CE)⁴” (f. x. 17.c).

¿Que perspectiva prevalece? O tema propicia a discusión. Na miña opinión, manifestada máis extensamente noutro momento, sendo o urbanismo unha competencia exclusiva das comunidades autónomas, ex. artigo 148.1.3 da CE, as comunidades autónomas teñen competencia prevalente, aínda que limitada pola competencia estatal ex. artigo 149.1.1 da CE, de acordo coa doutrina constitucional para a solución de coincidencia de diferentes títulos competenciais⁵.

⁴ Vid. f. x. 17.c.

⁵ Cfr. MEILÁN, J. L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988, páxs. 118-132. En preparación a publicación de varios relatorios expostos en diferentes xornadas sobre competencias en materia de urbanismo.

O lexislador de 1998, á vista da exposición de motivos, é máis cauto –ou quizais menos prepotente– có de 1990, probablemente como consecuencia da tantas veces citada STC 61/1997. Aquel reconece “que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo e de ordenación do territorio en sentido estricto” e reclama explicitamente “unha continuación por parte dos lexisladores das diferentes comunidades autónomas, sen a cal a reforma que agora se inicia quedaría incompleta”. Pero ámbolos dous lexisladores coinciden en utiliza-lo artigo 149.1.1 da Constitución –do que fixo un uso constante a STC 61/1997– como xustificación da maior parte das competencias no que xenericamente se denomina urbanismo e foi o contido das diferentes leis do solo, é dicir: “regula-las condicións básicas que garantan o exercicio do dereito de propiedade do solo en todo o territorio nacional”.

Ó longo da STC 61/1997 queda clara a dificultade con que o propio Tribunal Constitucional se encontra para distingui-lo que é exercicio do dereito e o que forma parte do seu contido, que non é do caso desenvolver agora. Bastaría con presenta-lo interrogante acerca da cesión obrigatoria do solo, ¿refírese ó exercicio do dereito ou trátase dunha delimitación do seu contido?

Para o lexislador de 1998 non ofrece a menor dúbida “a determinación das distintas clases de solo como presuposto mesmo da definición das condicións básicas do dereito de propiedade urbana”.

3. Contido da LSG

Anteriormente subliñouse o carácter de ordenamento completo da LSG dentro do marco da lexislación estatal, o cambio da cal, na súa maior parte, non lle afectou.

Polo que se refire ós principios xerais, como a propia exposición de motivos se encarga de reconecer, non existen grandes diferencias coa lexislación do Estado “sen prexuízo de reforza-la necesidade de incorporar á xestión pública a iniciativa dos particulares”, como así se evidencia no artigo 3.3.b), c) e 3.8⁶ e concordantes⁷.

⁶ A xestión pública canalizará e fomentará, na medida máis ampla posible, a iniciativa privada e substituiráa, cando esta non chegue a cumpri-los obxectivos necesarios, coas compensacións que a presente lei establece.

⁷ No mesmo sentido pronúnciase a Lei estatal 6/1998, do 13 de abril no artigo 4.2 e chega a dicir no apartado 3 do mesmo artigo que nos supostos de actuación pública a Administración actuante “promoverá a participación da iniciativa privada, aínda que esta non posúa a propiedade do solo”.

Seguindo a orientación da derogada Lei de 1985 atribúeselles ás normas provinciais de planeamento unha función de suplencia e de complementariedade do planeamento municipal, especialmente importante por razóns estatísticas, e acóllense os proxectos de ordenación rural.

A axilización que aparece como unha das preocupacións da LSG para a xestión e execución dos plans complétase coa Lei 7/1995, do 29 de xuño, sobre delegación de competencias nos municipios.

Pola súa importancia e pola coincidencia da regulación estatal e autonómica parece razoable analiza-lo réxime xurídico do solo ou o réxime urbanístico da propiedade do solo que lle dá nome ó título II da lei estatal.

3.1. A clasificación do solo

O artigo 63 da LSG prevé como posibles clases de solo os seguintes tipos: urbano, de núcleo rural, urbanizable e rústico. Constitúe sen dúbida un paso adiante do que contiña a lei do 85⁸. O homólogo da lei do 98 (en adiante LSRV) clasifica o solo en urbano, urbanizable e non urbanizable ou clases equivalentes reguladas pola lexislación urbanística.

Non parece que exista incompatibilidade insuperable entre ámbalas dúas clasificacións, e admítase a corrección constitucional do carácter de básico autoatribuído pola LSRV, calquera que sexa o alcance que queira atribuírselle á equivalencia. Non resulta esencialmente forzado, como se verá seguidamente, afirmar unha certa equiparación de solo rústico e solo non urbanizable.

Do contraste entre as dúas enumeracións resulta patente que o solo de núcleo rural, o máis característico da LSG, non figura explicitamente na LSRV. Trátase de terreos que así se delimiten polo planeamento e que se corresponden con aquelas áreas que constitúen "un asentamento de poboación singularizado" diferenciado administrativamente e, o que é sumamente significativo, "identificado como tal pola poboación residente e a práctica administrativa local" (art. 75 LSG). O seu destino son "os usos relacionados coas actividades propias do medio rural e coas necesidades da poboación residente nos ditos núcleos" (art. 76 LSG). Xustamente estas necesidades explican a súa aptitude para ser urbanizados e para a edificación, neste caso contando coa "dispoñibilidade, cando menos, dos servizos de acceso rodado, saneamento, abastecemento de auga e enerxía eléctrica", é dicir, os que configuran o solo urbano, sen alcanza-la condición de soares. Séguese así depurando a redacción da lei do 85.

⁸ En relación co núcleo rural, os terreos poderían clasificarse como urbanos, urbanizables programados ou non programados, ou aptos para urbanizar, ou non urbanizables.

Non parece que, á vista da STC 61/1997, exista ningún obstáculo para recoñecer-la competencia estatal para a clasificación de solo co carácter de preceptos básicos, baixo a cobertura do artigo 149.1.1 da CE en canto “presuposto da mesma propiedade do solo” e sen a cal “non sería posible regular ningunha condición básica do exercicio do dereito de propiedade urbana que aquel precepto lle reserva ó Estado, posto que constitúe a premissa a partir da cal se fixan tales condicións básicas” (f. x. 14.b).

O problema xorde en relación co posible réxime xurídico dos supostos básicos de clases de solo, para o que a LRSV se apoia tamén no artigo 149.1.13 da CE que considera o urbanismo como un sector da economía para conseguir unha “reforma do mercado do solo no sentido dunha maior liberalización que incrementa a súa oferta”, ó que se dirixe que “todo o solo que aínda non foi incorporado ó proceso urbano” e que non deba ser preservado “poida considerarse como susceptible de ser urbanizado”.

De acordo con ese obxectivo liberalizador, a LRSV inverte o que foi a orde tradicional nas leis do solo, configurando como residual o urbanizable. A dita sistematización contrasta coa da LSG, inspirada no TR do 92, que considera solo rústico –non se fala de non urbanizable– “os terreos que o planeamento xeral non inclúa en ningunha das clases de solo anteriores” (art. 68.1 LSG). Polo contrario, a decisión do planeamento de incorporar terreos ó proceso de desenvolvemento urbano determina o solo urbanizable (art. 67 LSG).

A peculiar incidencia que a STC 61/1997 tivo na lexislación urbanística produce o paradoxo de que a regulación da LSG teña afinidades formais co derogado TR de 1992, pero substancialmente está máis cerca a LRSV, pese a diferencias tamén formais.

A propia denominación de solo rústico debería levar a unha concepción non residual dese solo, como ocorre co solo non urbanizable do art. 9 da LRSV, que se define positivamente, ben pola súa natureza de especial protección, ben porque o planeamento considere os terreos “inadequados para o seu desenvolvemento urbano”, que se corresponden, sen forza-las categorías, coas de solo rústico de especial protección e rústico común do artigo 68 da LSG.

A redacción do artigo 68.1 da LSG non é moi afortunada. O precedente do artigo 80 do TR de 1976 non configuraba como residual todo o solo non urbanizable, xa que xunto ós terreos non incluídos nos tipos de solo urbano e urbanizable recollía os espazos de especial protección determinados polo plan. No artigo 68.1 da LSG é preciso realizar unha interpretación para separar ámbolos dous supostos.

A correspondencia, sen embargo, das categorías de solo dista de ser exacta. Dentro do solo rústico, a LSG inclúe áreas delimitadas polo plan xeral “que sexan aptas para urbanizar” (art. 68). Dun lado poderían corresponderse co solo urbanizable non programado do TR de 1992 que

a LSG, con bo criterio, non incorpora e, doutro, materialmente encontra cabida na ampla concepción que do solo urbanizable ten a LRSV.

As categorías de solo non se aplican do mesmo modo na realidade. Depende de que os municipios teñan ou non planeamento. E esta última circunstancia é especialmente importante en Galicia.

O artigo 11 LRSV dispón, para estes municipios, que o solo que non teña a condición de urbano de conformidade cos criterios establecidos na dita lei (criterios que coinciden cos da LSG), terán a consideración de solo non urbanizable.

Con esta declaración, a LRSV está imponéndolles ós municipios sen planeamento a obriga de clasificalo seu solo –a través do instrumento específico que prevea a lexislación autonómica–, unicamente, en dúas clases de solo, urbano e non urbanizable ou clases equivalentes, pero iso en tanto no teñan planeamento.

¿Ata que punto esta determinación da lei estatal vincula a LSG? Encontrámonos de novo cun caso ó que habería de aplicárselle a interpretación ampla de clases equivalentes de que se falou anteriormente ou, con maior ambición, do xogo da prevalencia do título autonómico ou, incluso, minimalistamente, do alcance do carácter básico atribuído a este precepto.

A cuestión preséntase porque o citado artigo 11 da LRSV fai referencia ó planeamento xeral. Quizais non existiría aquela se se limitase a falar de planeamento conforme o disposto na lexislación autonómica. Porque a LSG prevé para eses municipios sen plan xeral dos específicos instrumentos de planeamento: os proxectos de ordenación do medio rural e as normas provinciais de planeamento.

Para aqueles municipios de baixa complexidade urbanística que non opten pola realización dun Plan xeral de ordenación municipal, a LSG (art. 18.1) obriga á tramitación dun Proxecto de ordenación do medio rural no que se realice un estudo do medio rural e do sistema de núcleos de poboación de natureza urbana ou rural. A previsión deste instrumento de planeamento xeral obedece ó obxecto específico (art. 18.2) de “facér posible que tódolos concellos contén cun instrumento que estableza as determinacións básicas da ordenación urbanística (reguladas no art. 19 LSG), orientadas a establece-las medidas de protección do territorio e a paisaxe, facer posible a actividade de edificación dentro dos núcleos de poboación sen desnaturalizalo seu carácter e mellorar, no seu caso, as condicións de vida nos mesmos a través de **plans especiais de mellora do núcleo ou do medio rural**” (estes plans especiais preveos, así, a LSG como instrumentos específicos de desenvolvemento dos proxectos de ordenación do medio rural en municipios sen PXOM: arts. 26 a 29 LSG).

Cando estes pequenos municipios que, aínda sen contar con PXOM, posúan un Proxecto de ordenación do medio rural, pero sen ordenanzas de edificación e uso do solo, determinación que, con carácter potestativo,

prevé o art. 19.d) LSG – “no seu caso” – ó regula-lo contido dos proxectos de ordenación, a LSG prevé como instrumento de planeamento de desenvolvemento destes, as normas provinciais de planeamento que deberán establece-las disposicións aplicables nestes municipios (art. 6 LSG).

Así, nestes municipios que carezan de PXOM, o solo só poderá clasificarse, conforme as clases de solo que prevé a LSG, como urbano, como solo de núcleo rural (subespecie de solo urbano, sometido ó mesmo réxime xurídico có solo urbano) ou como solo rústico (art. 63 LSG).

3.2. Réxime xurídico do solo urbano

A definición do solo urbano na LSG (art. 64) non difire do que foi tradicional na lexislación do solo e correspóndese co que se inclúe no artigo 8 da LRSV, é dicir, contar cos servicios de acceso rodado, abastecemento de auga, evacuación de augas e subministración de enerxía eléctrica ou ben por estar consolidados pola edificación “na forma e coas características que estableza a lexislación urbanística”, que no caso da LSG (art. 64.a) se concreta en “polo menos dúas terceiras partes dos espazos aptos para a mesma segundo a ordenación que o plan xeral ou o Proxecto de ordenación do medio rural establezan”, (amén dos terreos que en execución do planeamento cheguen a dispor dos citados elementos de urbanización, como dicía o artigo 78 do TR de 1976).

A LSG achegou a innovación de distinguir no solo urbano dúas categorías: **consolidado e non consolidado**, segundo que non resulte ou si resulte “necesario o desenvolvemento de actuacións de execución integral”, é dicir, segundo a propia aclaración da exposición de motivos, que se “chegou ó final do proceso de desenvolvemento urbanístico” ou non, o cal ha de ser previsto no planeamento xeral (art. 64.2 LSG).

A LSG adiantouse, nese sentido, á LRSV, que acolle tamén a distinción, aínda que con terminoloxía quizais máis apropiada, de solo xa transformado (o que conta cos servicios citados) e solo consolidado pola edificación, para evita-las posibles confusións, sendo este equivalente ó non transformado se se toma como punto de referencia a transformación.

A LSG, sen embargo, non regula con suficiente claridade o réxime xurídico correspondente a unha e outra categoría de solo urbano, a diferenza da LRSV que, en relación cos deberes dos propietarios en solo urbano, os distingue en dous apartados do artigo 14. Os deberes aparecen recollidos no artigo 70.2 da LSG sen distinción ningunha, o que obriga a unha interpretación sistemática da propia lei coa axuda –neste caso moi conveniente– da LRSV.

A) Dereitos

Polo que se refire ós dereitos dos propietarios de solo urbano, o artigo 70 da LSG reproduce literalmente o artigo 83.1 do TR de 1976 declarado vixente pola STC 61/1997 e que se corresponde coa máis sintética redacción do artigo 13 da LRSV: "dereito a completa-la urbanización dos terreos para que adquiran a condición de soares e a edificar estes nas condicións que en cada caso estableza a lexislación urbanística e o planeamento". A LSG, como o TR de 1976, fórmulao dun modo negativo: non poder edificar se a parcela non é soar salvo que se asegure a execución simultánea da urbanización e da edificación mediante as garantías regulamentariamente establecidas (arts. 40 e 41 do RXU, polo momento), xeralmente consistentes na prestación de aval.

A LRSV non contén definición ningunha de soar e a LSG, no seu artigo 69, reproduce o artigo 82 do TR de 1976 coa única diferenza de non incluí-lo encintado de beirarrúas: contar cos servizos propios do solo urbano, a pavimentación da vía a que a parcela dea fronte e ter sinaladas aliñacións e rasantes no planeamento se existiran.

Aínda que segundo os preceptos citados, constitúe un requisito imprescindible para poder edificar un terreo clasificado como solo urbano, a previa condición de predio na parcela ou terreo sobre o que se sitúe a edificación ou, como criterio alternativo, a adquisición da dita condición a través da urbanización adecuada pero, en todo caso, simultánea á edificación, o TS declarou que:

"... tal simultaneidade, en circunstancias concretas adecuadamente motivadas, pode e debe ser susceptible dunha flexible modulación, pero sempre dentro duns parámetros temporais próximos ó estricto concepto literal de simultaneidade" (STS 23/VI/1997, Arzdi. 5365).

Así, o TS admitiu a posibilidade de conceder unha licenza de obra e, posteriormente, a autorización de primeira ocupación, sempre e cando o terreo que sustente o edificio, fose xa *ab initio* un predio ou porque nel se realizase ou, polo menos, se estivese realizando, "con finalización próxima", a tarefa urbanizadora.

A LRSV limitábase a recoñece-lo **dereito a urbanizar**. Desde a lexislación estatal complétase co precepto xeral contido no artigo 24 do TR 1992, no anulado pola STC 61/1997, segundo o cal "a adquisición do dereito a urbanizar require a aprobación do planeamento preciso en cada clase de solo". Este precepto encontra o seu correlato no artigo 119.1 da LSG, que cambia a última parte da frase por planeamento **pormenorizado**, esixible segundo a clase de solo de que se trate, adxectivo que, cando menos, resulta equívoco e por iso innecesario, xa que se trata dunha determinación concreta (art. 11.1.b), necesaria para a aprobación do plan, que ha de entenderse definitiva (ex. arts. 53 e 62 LSG).

En relación co **dereito a edificar**, como “facultade inherente ó dereito de propiedade urbana⁹”, o TC declarou que este dereito ou facultade “representa o eixe mesmo desta manifestación do dominio¹⁰” e consiste en materializar sobre o terreo, o aproveitamento urbanístico adquirido polo seu titular mediante o cumprimento dos deberes e cargas inherentes ó sistema¹¹, no prazo establecido polo planeamento e de conformidade co mesmo¹².

Aínda que a LRSV non di cómo se adquire este dereito, ha de entenderse, segundo os arts. 242.1 e 243.1 TR/92 (vixentes, en virtude da disp. derogatoria única, 1) e consonte o art. 70.2.d) LSG para o solo urbano e art. 72.2.e) LSG para o solo urbanizable, que se adquire, en xeral, co outorgamento por parte do concello da licenzia de edificación, sempre que o exercicio de tal dereito sexa conforme coa ordenación urbanística aplicable –isto é, consonte a lexislación urbanística e o planeamento vixente–, ademais, dada a natureza normativa do mesmo, ha de estar publicado (arts. 9.3 CE e 70.2 LBRL)¹³.

Non obstante, a disposición adicional terceira da LSG determina que nos concellos que carezan de plan xeral ou de Proxecto de ordenación do medio rural “poderá edificarse nos terreos que merezan a condición de solo urbano consolidado ou estar en áreas consolidadas pola edificación”.

En canto ós prazos para a edificación, a LSG, como a LRSV, establece que serán os fixados polo planeamento e non pola preceptiva licenzia, como dicía o TR/92. Nun ou noutro caso, o sometemento a prazo para edificar constitúe unha manifestación da dimensión temporal da propiedade urbana, un elemento determinante ó servizo, en última instancia, da utilización do solo de acordo co interese xeral e da loita contra a

⁹ Vid. STC 61/97 (f. x. 17.i).

¹⁰ Vid. STC 61/97 (f. x. 17.c).

¹¹ Vid. STC 61/97 (f. x. 17.d).

¹² Vid. STC 61/97 (f. x. 34.a): o acto de edificación implica a materialización sobre un determinado terreo xa convertido en soar do aproveitamento urbanístico patrimonializado polo titular dominical daquel, de tal maneira que o acto autorizatorio da licenzia municipal constitúe o modo de control ou intervención administrativa para fiscalizar se se produciu a adquisición da facultade urbanística concretada no dereito de edificar.

¹³ Para determinar cál é, entón, a “ordenación aplicable” que determina o contido do dereito de propiedade –pois ha de terse en conta que despois de solicita-la licenzia e antes de que se dicte resolución sobre o seu outorgamento ou denegación, pode producirse un cambio de ordenación–, se ben existiron distintas posturas xurisprudenciais, a partir dunha STS 15/IV/1981, veu afirmándose o criterio que distingue segundo que a resolución se dicte dentro ou fóra do prazo legal (art. 168.4 LSG e art. 9 RSCL): no primeiro caso, sería a ordenación que estivese vixente no momento da resolución, e se o acordo sobre a mesma recae transcorrido o dito prazo, a existente no instante da solicitude (STS 1/XII/1992; Arzdi. 9737).

especulación¹⁴, sendo a Administración, a competente para fixar tales prazos que, consonte a LSG –arts. 70.2.d) e 72.2,e) LSG– deberá facerse no plan xeral.

B) Deberes.

A LSG, a pesar de pór especial énfase, na súa exposición de motivos, na diferenciación das dúas categorías de solo consolidado e non consolidado dentro do solo urbano, non distingue claramente cáles son os deberes dos propietarios nas mesmas ó regulalos no artigo 70.2. Polo contrario, o artigo 14 da LRSV distingue en dous apartados os deberes duns e doutros propietarios.

Podería concluírse, *prima facie*, que ó non realizar esa diferenciación de réxime xurídico a LSG estaría imponéndolles practicamente os mesmos deberes a uns e a outros en virtude dunha posible competencia autonómica para desenvolve-las bases estatais, o que suporía considerar estas como un mínimo común para tódalas CCAA.

Tal apreciación estaría en contra do que a propia LRSV di en relación coa cesión obrigatoria tanto de propietarios de solo urbano (art. 14.2.c) como do urbanizable (art. 18.4) que “ten un carácter de máximo” de conformidade co declarado na STC 61/1997 e que loxicamente “poderá ser reducido pola lexislación urbanística”.

De acordo con iso e cunha interpretación adecuada da funcionalidade das bases estatais como preservadoras contra unha desigualdade inxusta, desde o punto de vista do interese xeral común, habería que concluír que os preceptos básicos da LRSV que recoñecen deberes han de interpretarse como un máximo que non poden traspasar as comunidades autónomas, aínda que si poden reducilos.

Esta consideración ha de conducirnos a rexeita-la xeneralización dos deberes dos propietarios de solo urbano, sen distinción entre o consolidado e o non consolidado, por supoñer unha interpretatio *in peius* á luz da LRSV.

Doutra parte, a enfática diferenciación das citadas categorías de solo urbano obriga a buscar unha interpretación congruente, para o que a propia LSG proporciona elementos, a pesar da súa insatisfactoria sistematización.

A exposición de motivos aclara a distinción. Convén transcribi-las súas palabras para maior claridade:

“O solo urbano consolidado debe ser aquel no que, por determinación do planeamento xeral, non é necesario realizar operacións ou actuacións de execución integral, é dicir, non é preciso delimitar un polígono e apli-

¹⁴ Vid. STC 61/97 (f. x. 17.j).

car un sistema de actuación para levar adiante as cesións, a distribución de cargas e beneficios e a execución da urbanización. É o solo no que culminou o proceso da súa conversión en urbano, aínda que non se edifícase. Normalmente este solo terá a cualificación xurídica de predio, aínda que non cabe excluír desta categoría de solo parcelas nas que aínda se teña que efectuar algunha obra parcial de urbanización para alcanzar aquela cualificación mediante simples proxectos de obras. A fronteira entre o solo urbano consolidado e o non consolidado encóntrase, pois, no límite entre o solo que non require un proceso completo e complexo de xestión urbanística, comprensivo de cesións, distribución de cargas e beneficios e urbanización completa, aínda que precise dalgunha illada de urbanización; e o que, sendo urbano por reunir ou estar baixo a influencia dos servizos urbanísticos básicos, debe aínda someterse ó proceso descrito”.

E máis adiante,

“O recoñecemento expreso das dúas categorías de solo urbano esixe que se extraian as consecuencias lóxicas no plano dos seus respectivos réximes urbanísticos. Encontrándose o solo urbano consolidado recoñecido polo planeamento ó final do seu proceso de formación, non cabe esixirlle novas cesións; ó contrario, estas serán procedentes no solo que, por requirir-la finalización do proceso descrito, se integra en unidades de execución integral porque no alcanzou aquel grao de consolidación”.

E en concreto sobre o deber de cesión, a propia exposición de motivos concreta que

“só está xustificada nas áreas de nova urbanización e nos terreos urbanos que non culminasen o proceso de conversión polo cumprimento das obrigas de cesión, equidistribución e urbanización, en congruencia coas dúas categorías de solo urbano que en realidade existen”.

a) Solo urbano consolidado

O deber de urbanización –dereito simultáneo ó de edificación– refírese ó necesario para que o solo urbano xa consolidado adquira a condición de predio. Só nese sentido poderá ser aplicable o deber a que se refire o apartado c do artigo 70.2 (“custea-la parte que lle corresponda do importe da urbanización”).

E, por suposto, en concordancia co dereito á edificación o propietario de solo urbano consolidado debe “solicita-la licenza de edificación e edifica-los predios cando o plan o estableza e nos prazos que o mesmo sinala” (art. 70.2.d).

Polo que se refire á cesión de terreos en que se localice o aproveitamento correspondente ó Concello –a STC 61/1997 di que debe facérselle á Administración actuante e non necesariamente ó Concello– por exceder do susceptible de apropiación privada, hai que ter en conta o que dispón o artigo 71 da LSG relativo a aproveitamento urbanístico da propiedade.

Concretamente prevese que os terreos situados en zonas de solo urbano consolidado poden estar ou non incluídos polo plan urbanístico en áreas de repartimento. No segundo caso, o seu aproveitamento é o real, é dicir, o que “resulte da aplicación directa das ordenanzas ou normas urbanísticas ou da parcela” (art. 71.a). Pero no primeiro caso o aproveitamento urbanístico será “o aproveitamento tipo fixado para a área” (art. 71.b).

Así como para o solo urbano non consolidado é razoable que sexa obrigatorio o establecemento de áreas de repartimento (art. 87.1) de cargas e beneficios e fixación dos aproveitamentos tipo (art. 10.b), no consolidado é potestativo, de modo que os plans xerais “poderán definir áreas de repartimento, fixando os aproveitamentos tipo para os únicos efectos de facilita-la distribución dos novos beneficios e cargas que o plan estableza e de determina-lo aproveitamento atribuíble ós propietarios de terreos que, polo seu destino público, sexan obxecto de cesión ou de expropiación” (art. 87.2).

Dada a transcendencia da inclusión ou non en áreas de repartimento bótanse de menos criterios obxectivos que guíen os planificadores para a correspondente decisión que, agora, sen desenvolvemento regulamentario, pode conducir á arbitrariedade. Quizais a xustificación podería encontrarse en relación coa non necesidade ou na necesidade, respectivamente, de efectuar algunha obra parcial de urbanización a que se refire a exposición de motivos. En todo caso, para evita-la actual inseguridade, necesítase unha concreción regulamentaria, ademais do razoable precepto de que “en ningún caso entrará no repartimento o aproveitamento da edificación existente que o plan manteña” (art. 87.2 in fine).

A citada distinción relativa ó solo urbano permite que poidan aplicarse no consolidado, incluído en áreas de repartimento –como obviamente no non consolidado– as **transferencias de aproveitamento urbanístico** recollidas no artigo 108 e seguintes da LSG. A anulación pola STC 61/1997 dos preceptos da TR de 1992 que os regulaban fundouse no carácter supletorio que lles atribuíu a lexislación estatal de 1990-1992, o que, en principio, constituiría un argumento favorable para a competencia autonómica.

Polo tanto, só no solo urbano consolidado que estea incluído en áreas de repartimento, necesitado dunha motivación seria e obxectiva, será esixible o deber de cesión a que se refire o artigo 70.2.c) da LSG.

b) Solo non consolidado (ou “non transformado”)

Os deberes que o artigo 70.2 da LSG enumera nos seus cinco apartados son atribuíbles ós propietarios de solo urbano non consolidado e correspóndense substancialmente cos seis apartados de que se compón o artigo 14.2 da LRSV para os terreos de solo urbano “que carezan de urbanización consolidada”. Ha de subliñarse que esa regulación coincide coa prevista no artigo 18 da LRSV dos deberes relativos ó solo urbanizable, salvo

o de custear e, no seu caso, executa-las infraestructuras de conexión cos sistemas xerais exteriores á actuación.

Velaquí os citados deberes:

1º) O deber que impón o primeiro apartado do art. 70.2.a) LSG, de “cederlles gratuitamente ós concellos respectivos os terreos destinados a viais, parques, xardíns públicos e demais dotacións públicas establecidas polo planeamento sempre que sexa posible o repartimento equitativo das cargas e beneficios entre os propietarios afectados” é unha cesión *obligatoria*, pois a finalidade deste deber básico, non é outra, que responder ó principio constitucional de participación da comunidade nas plusvalías xeradas pola acción urbanística dos entes públicos (art. 47.2 CE), que establece o art. 3 da LRSV como principio xeral en materia de réxime do solo¹⁵. Así se reconece no artigo 14.2.a) da LRSV¹⁶.

Non parece que exista inconveniente en entender que se trata de dotacións públicas de carácter local, como recolle o citado artigo 14.2 da LRSV, xa que forman parte do modelo urbanístico e territorial, sendo, conseguintemente, unha competencia urbanística autonómica determina-la forma de obtención destes terreos en función do tipo de actuación –sistemática ou asistemática– de que se trate¹⁷.

O artigo 153 da LSG proporciónalle o fundamento positivo a aquela tese: a cesión de terreos para dotacións públicas locais será gratuíta “sempre que poida aplicarse algún dos instrumentos de distribución de cargas e beneficios”. Á mesma conclusión chégase consonte unha reiterada xurisprudencia e o artigo 46.2 do RXU¹⁸.

Con carácter xeral, pode sinalarse que, mentres que a obtención de terreos dotacionais ó servizo da colectividade se poderá facer por expropiación ou por ocupación ou mediante transferencias de aproveitamentos urbanísticos (arts. 152 e 109 LSG), no caso de que estean ó servizo dunha área de repartimento, os terreos han de ser cedidos polos propietarios “en canto especialmente beneficiados¹⁹”.

¹⁵ Este deber é, así mesmo, unha manifestación, do principio constitucional proclamado no art. 45.2 CE, en virtude do cal “os poderes públicos velarán pola utilización racional de tódolos recursos naturais, co fin de protexer e de mellora-la calidade de vida e de defende-lo medio natural, para o que se apoian na indispensable solidariedade colectiva”: *vid.* voto particular, núm. 3, da STC 61/97.

¹⁶ Art. 14.2.a) LRSV: “Os propietarios de terreos de solo urbano que carezan de urbanización consolidada deberán asumirlos seguintes deberes: a) Cederlle *obligatoria* e gratuitamente á Administración todo o solo *necesario* para os viais, espazos libres, zonas verdes e dotacións públicas de *carácter local* ó servizo do ámbito de desenvolvemento en que os seus terreos resulten incluídos”.

¹⁷ *Vid.* STC 61/97 (f. x. 17.b e 29.b).

¹⁸ *Vid.*, entre outras, SSTS 27/III/1990 (Arzdi. 2261) e 13/VI/1995 (Arzdi. 4952).

¹⁹ *Vid.*, por todas, STS 24/III/1997 (Arzdi. 3563).

Neste sentido, constitúe unha xurisprudencia consolidada a que declara que, a cesión gratuíta de terreos para viais, parques, etc., en solo urbano, constitúe un principio xeral obrigatorio, imposto –no noso caso– polo art. 70.2.a) LSG –art. 14.2.a) LRSV– e que se produce, unicamente, cando os ditos viais sexan para o servizo do polígono correspondente, non obstante tal cesión para que o propietario afectado poida esixir-lo repartimento equitativo da carga que iso supón e que haberá de efectuarse, en principio, a través do instituto da reparcelación (que prevé a LSG)²⁰.

2º) Cesión obrigatoria e gratuíta de terreos destinados a sistemas xerais que se inclúan en áreas de repartimento –art. 70.2.a) *in fine* LSG–.

No mesmo sentido se expresa o art. 14.2.b) LRSV (que contempla este deber nun apartado independente, precisamente, para destaca-la diferenza que con respecto ó mesmo, existe entre o solo urbano non consolidado e o solo urbanizable):

“Ceder obrigatoria e gratuitamente o solo necesario para a execución dos sistemas xerais que o planeamento xeral, no seu caso, inclúa no ámbito correspondente, *para os efectos da súa xestión*”.

A diferenza fundamental a que se facía referencia entre o contido e o alcance deste deber en solo urbano, e no urbanizable, consiste en determinar se o dito deber leva ou non aparelado o deber de custear ou executa-la urbanización dos sistemas xerais. A resposta ha ser negativa, xa que no solo urbano non consolidado a cesión de solo para a execución de sistemas xerais se impón “para os efectos da súa xestión”; finalidade que non prevé o art. 18.2 LRSV.

A tese debe ser tamén aceptada para a LSG pola consideración de máximo que ten o deber contido na LRSV.

3º) “Cede-lo terreo necesario para situa-lo 15 por 100 do aproveitamento tipo que lles corresponda ós terreos incluídos nas áreas de repartimento que se definan polo planeamento en solo urbano non consolidado” (art. 70.2.b LSG).

O artigo 14.2.c) LRSV di, en cambio: “Cederlle obrigatoria e gratuitamente á Administración actuante o solo concerne ó 10 por 100 do aproveitamento do correspondente ámbito”.

O legislador de 1998, ó configurar este deber, volvendo á mesma terminoloxía do TR de 1976 seguiu a pauta xa marcada polo Real

²⁰ Cando tal repartimento, por esta vía, non sexa posible e o afectado non obteña ningunha compensación coa afectación, haberá de arbitrarse un medio para tal efecto, que non poderá ser outro que o da indemnización a través do procedemento sinalado para a expropiación. É dicir, cando non exista polígono obxecto da xusta distribución (suposto dun único propietario) nin sexa posible a reparcelación e o afectado non obteña ningunha compensación coa afectación, entón, haberá de acudirse ó instituto expropiatorio. *Vid.*, entre outras, SSTS 17/XI/1975 (Arzdi. 4400); 31/X/1984 (Arzdi. 57359; 29/X/1996 (Arzdi. 9514).

decreto-lei 5/96 e a posterior Lei 7/97, impondo, así, o deber de cedelo 10 % do aproveitamento tipo da área de repartimento²¹ coa finalidade de garanti-lo principio constitucional de equidistribución dos beneficios e cargas derivados da ordenación urbanística (arts. 5 LRSV e 74 LSG)²².

O propio lexislador estatal dispón, expresamente –art. 14.2.c) LRSV–, que esta porcentaxe “ten carácter de máximo”, outorgándolle-la posibilidade ós lexisladores autonómicos de reduci-la dita porcentaxe, así como acurta-la “participación da Administración actuante nas cargas de urbanización que lle correspondan ó dito solo”.

Con esta previsión, queda definitivamente fixada a porcentaxe máxima de cesión de aproveitamento á Administración que, consonte a disposición transitoria 4^a da LRSV, deberán aplicar de *forma inmediata* os lexisladores autonómicos e, polo tanto, o galego, que, como se deriva do precepto citado, previra unha porcentaxe superior. E iso, en tanto non acometan a súa reforma, na que poderán “reducir” a dita porcentaxe pero nunca aumentala.

En canto á participación da Administración actuante nos custos de urbanización –que, de acordo coa xurisprudencia, será o Concello, salvo que a lexislación autonómica estableza outra cousa²³ (no caso galego é o concello)–, o concello ó que lle corresponda o 10 por 100 do aproveitamento deberá participar nesa proporción nos custos de urbanización, podendo a lexislación autonómica “reducir” a dita participación.

Podería cuestionarse se a lexislación autonómica pode chegar a eliminar totalmente a dita participación con base nunha interpretación extensiva da marxe de manobra que lle ofrece a lei. En concreto, cál sería a consecuencia dunha eliminación de toda participación da Administración nas cargas de urbanización: ¿sería o mesmo que impoñe-lo deber de cesión do solo correspondente ó 10 por 100 do aproveitamento do correspondente ámbito “libre de cargas”?

O TS resolveu esta constante confusión cunha resposta claramente negativa, declarando que:

“Efectivamente, a expresión ‘libre de cargas e gravames’ que recollen (as ordenanzas do PXOU), e referida ó 10% do aproveitamento medio que ha de facérselle ó concello *non fai ningunha alusión ó custo da urbanización* senón á condición de libres dos bens obxecto de cesión. Pola súa parte, a alusión do estudio económico a que o custo da urbanización corre a cargo

²¹ O aproveitamento tipo e as áreas de repartimento constitúen as técnicas que utilizou o lexislador galego, baseándose no TR/92 son plenamente constitucionais, para garanti-lo principio de igualdade no repartimento de cargas e beneficios na execución do planeamento: STS 30/VI/1997 (Arzdi. 5385).

²² Vid. STS 4/V/1982 (Arzdi. 3114): “...a xusta distribución de beneficios e cargas é presuposto da cesión obrigatoria e gratuíta...”.

²³ Vid., por todas, unha STS 23/XII/1997 (Arzdi. 9620).

dos propietarios non exclúe a Administración pois tan propietaria é ela do 10% cedido como os demais propietarios, e precisamente, por asemellarse a súa condición á dos demais propietarios é polo que esta propiedade non se distingue para estes efectos da dos demais propietarios²⁴ (STS 23/XII/1997).

Polo tanto, esta dobre medida do art. 14.2.c) LRSV non pode interpretarse separadamente.

A tese exposta pode defenderse de acordo coa citada STC na medida en que admitiu²⁵:

Por unha parte, que “o feito de que a “carga”, “límite” ou “deber” urbanístico se faga efectivo na fase de execución do planeamento non significa que, en termos substantivos (...) a lei que o establece non estea regulando por definición as condicións básicas do dereito de propiedade urbana, con todo o que iso poida supoñer para os efectos competenciais (arts. 33.2 e 149.1.1 CE)”.

Por outra, que o art. 149.1.1 CE “pode comprender así mesmo o establecemento –a prol das condicións básicas que garantan a igualdade no exercicio do dereito de propiedade– dun mínimo do aproveitamento urbanístico obxecto de apropiación, isto é, o contido básico ou elemental do dereito de propiedade urbana (ben sexa por referencia a algúns criterios básicos ou principios xerais que teñan que observarse en todo o territorio nacional, ben sexa acudindo a algunha fórmula abstracta que permita unha cuantificación, sempre que nun e noutro caso non exceda das condicións básicas, nin se invada por esta vía a competencia urbanística)”.

E ademais, tamén se lle recoñecía ó Estado, para darlle cumprimento ó principio constitucional consagrado no art. 45 CE, a competencia para “fixar un mínimo en punto á recuperación pola comunidade das plusvalías xeradas pola acción urbanística dos entes públicos (...), en caso de que opte por un modelo de devolución a través da determinación do aproveitamento urbanístico susceptible de apropiación²⁶”.

²⁴ Vid. STS 23/XII/1997 (Arzdi. 9620).

²⁵ Vid. STC 61/97 (f. x. 17.c).

²⁶ Con base nestas declaracións, podería cuestionarse por qué o lexislador estatal, na súa competencia para fixa-los “mínimos” non estableceu a forma de calcula-lo aproveitamento ou a base de cálculo do aproveitamento tipo, pois esta técnica, aínda sendo propiamente urbanística, ten por obxecto iguala-lo dereito de propiedade. E iso, de acordo coa doutrina establecida polo TC en relación coa “concreta forma de configuración legal do aproveitamento urbanístico susceptible de apropiación”, que se derivaba do art. 27 TRLS de 1992: “... resulta rexeitable, a este propósito, afirmar que o aproveitamento urbanístico susceptible de apropiación (o 85 por 100 do aproveitamento tipo ou medio, de que falan os apartados 1.2 e 4 do art. 27) non pode ser entendido como unha limitación ou, mellor, delimitación do contido da propiedade urbana, cando non é senón unha das regras máis básicas e fundamentais do seu alcance e contido no ámbito urbanístico”.

Sen entrar en discusións doutrinais nin aludir a aspectos fiscais, cabe destacar unha diferenza substancial respecto do réxime xurídico que prevía o TR/92.

Na medida en que o art. 14 LRSV non utiliza ningún criterio poboacional para os efectos de distinguir aqueles municipios nos que se non se aplican as técnicas ou ámbitos equidistributivos, se a lexislación urbanística autonómica non establece tal distinción, o deber de cesión que prevé o art. 14.2.c) LRSV será aplicable a tódolos municipios²⁷. Este é o caso da CA de Galicia, tal e como se declara, expresamente, na propia E.M da LSG (n.º 4, último parágrafo):

“O principio de igualdade esixe que o réxime de cesións e de apropiación de aproveitamento sexa o mesmo en tódolos municipios. A cesión do 15 por 100 (hoxe 10 por 100) baseada na plusvalía creada pola clasificación do solo, só está xustificada nas áreas de nova urbanización e nos terreos urbanos que non culminasen o proceso de conversión polo cumprimento das obrigas de cesión, equidistribución e urbanización, en congruencia coas dúas categorías de solo urbano que na realidade existen”.

Con todo, o cumprimento deste deber de cesión xunto co deber de urbanizar que, así mesmo prevé a LRSV con carácter básico (art. 14.2.e) nesta clase de solo, determinan a adquisición por parte do propietario do dereito ó aproveitamento urbanístico; aproveitamento que integra o contido urbanístico da propiedade inmobiliaria e que a LSG regula no art. 71, o apartado c) da cal deberá interpretarse de acordo coa LRSV.

Agora ben, a atribución efectiva ó propietario afectado por unha actuación urbanística dos usos e intensidades susceptibles de adquisición privada, ou, no seu caso, o seu equivalente económico, isto é, do aproveitamento urbanístico apropiable –que se concreta nun determinado volume edificatorio ou na posibilidade de obtelo²⁸–, deberá facerse polo planeamento²⁹ nos termos e coa técnica urbanística que a LSG prevé

²⁷ Dentro do marco do TR de 1992, o xogo do art. 27.4, disposición transitoria primeira, núm. 2º, letra d) e disposición adicional primeira, núm. 3, nos municipios de poboación inferior a 25.000 habitantes, se a comunidade autónoma (de oficio ou a instancia do concello) non establece disposición autonómica en contrario, aplicaríase o 100% do aproveitamento susceptible de apropiación ós particulares, non podendo o concello impoñe-lo 85% do aproveitamento tipo por vontade propia sen acordo da CA. Agora ben, era de esperar que o TC declarase a nulidade de tales normas, pois o TRLS de 1992 na súa regulación incorrera claramente nunha extralimitación, xa que a LRRU (art. 9) vinculaba ese 85% á execución do planeamento e non á existencia do aproveitamento tipo. A STC 61/97, así o confirmou, ó declarar inconstitucionais tales disposicións, “tendo en conta a expresa referencia a concretas e detalladas técnicas urbanísticas (f. x. 17.c)”.

²⁸ Vid. STS 24/II/1997 (Arzdi. 1290).

²⁹ Vid. STS 1/1/1994 (Arzdi. 602): O “volumen edificatorio” ou aproveitamento de que é susceptible cada parcela obxecto de equidistribución determíno o propio plan,

para o seu cálculo, que é o aproveitamento tipo; técnica plenamente compatible, consonte a STC 61/97, coa LRSV³⁰:

“O aproveitamento urbanístico que lle corresponde a cada terreo será o 85 % (agora, o 90 %) do aproveitamento tipo da área de repartimento en que se encuentre situada, sen que teña relevancia respecto disto a súa cualificación concreta no plan” (art. 73 LSG).

4º) “Proceder á distribución equitativa dos beneficios e cargas derivados do planeamento, con anterioridade ó inicio da execución material deste” (art. 14.2.d LRSV).

O lexislador galego, se ben non contempla dun modo autónomo e explícito este deber entre os deberes urbanísticos básicos que se lles imponen ós propietarios de solo urbano, no artigo 70.2 fai unha referencia ó repartimento equitativo das cargas e beneficios entre os propietarios afectados no apartado a, ó tratar de cesión de terreos para dotacións públicas.

De tódolos xeitos ese deber pode deducirse dunha interpretación sistemática, con base nos artigos 131 e seguintes da LSG que figuran no capítulo segundo do título IV relativo á execución dos plans, e o artigo 120 relativo ós polígonos que son necesarios para a execución dos plans e que han de ser delimitados, precisamente, para permitirla xusta distribución de cargas e beneficios, que é unha das finalidades da acción urbanística (art. 3.26 da LSG) e, para o solo urbano, incluído en áreas de repartimento, recoñécese no artigo 96.

Que esa distribución –xusta ou equitativa– deba facerse antes do inicio da execución material do planeamento é razoable. Por vía interpretativa e/ou regulamentaria pode –e debe– aceptarse a súa aplicación na LSG

non a Administración municipal nin, moito menos, o particular interesado, e non pode ser obxecto de variación, como declarou o TS “nin so pretexto de novas obrigas, pois aquel, polo seu rango regulamentario, non pode establecer máis cesións nin outros deberes cós previstos na lei”.

³⁰ A STC 61/97 outorgáralle ó lexislador autonómico para a regulación destas unha dobre alternativa: a) Establece-las técnicas ou mecanismos que regulaba a lexislación anterior de 1992, xa que, precisamente, a súa inconstitucionalidade foi declarada polo TC por exceder do que son condicións básicas de exercicio do dereito de propiedade urbana, e o Alto Tribunal recoñécelle ó lexislador urbanístico a competencia para “determinalo instrumento, o procedemento ou a forma en que ha de realizarse a execución do planeamento”; b) Prever outros instrumentos distintos, sempre e cando cos mesmos se “garanta a distribución equitativa dos beneficios e cargas entre os afectados, así como o cumprimento dos deberes de cesión correspondentes e custeamento da obra urbanizadora, na medida en que iso entronca co estatuto básico da propiedade urbana amparado no art. 149.1.1 CE (f. x. 27.b).”

Por tanto e, na medida en que a LSG contempla os mesmos instrumentos que prevía o TR/92, deben entenderse plenamente conformes coa STC 61/97 e coa LRSV. En solo urbano son os previstos no art. 95 LSG.

que só esixe que as operacións de redistribución deberán realizarse “con anterioridade á petición de licenzia”.

5º) “Custea-la parte que lles corresponda do importe da urbanización, ou executala nos polígonos que se xestionen polo sistema de compensación de acordo cos prazos previstos” (art. 70.2.c, LSG).

A LRSV, con carácter xeral, dispón: “Custear e, no seu caso, executa-la urbanización (art. 14.2.e).

Tal e como dispón a LSG, o cumprimento deste deber pode limitarse a custea-los gastos de urbanización ou ben, abarcar, así mesmo, a execución material das obras de urbanización, segundo o sistema de actuación de que se trate previsto na LSG.

O deber de urbanizar como condición de exercicio do dereito de edificar constitúe un deber básico inherente ó contido esencial da propiedade urbana nesta clase de solo e forma parte do modelo secuencial de adquisición de facultades urbanísticas (urbanizar e edificar).

A obriga de soporta-la carga do custo da urbanización ten, en virtude do art. 178 RXU e como declarou o TS, carácter real, nunca persoal³¹. Do que resulta, que o suxeito obrigado a custea-las obras será, en principio, o promotor da urbanización, pero despois, por subrogación, os sucesivos propietarios das parcelas, sen prexuízo da execución subsidiaria por parte do concello nos termos establecidos pola LSG.

En segundo termo, a concreción e o alcance das específicas obras para realizar, así como a calidade das mesmas, han de vir establecidas polo planeamento urbanístico de conformidade co esquema xeral fixado pola LSG en función do sistema de actuación aplicable en cada caso.

6º) “Solicita-la licenzia de edificación e edifica-los predios cando o plan así o estableza e nos prazos que este sinala” –art. 70.2.d) LSG–.

Polo contrario, o art. 14.2.f) LRSV límitase a establecer, como manifestación da dimensión temporal da propiedade urbana, con carácter básico, o deber de: “Edifica-los predios no prazo que, no seu caso, estableza o planeamento”, e omite, polo tanto, o de solicita-la licenzia de edificación que, como se sinalou, ha de entenderse, na nova lei estatal, implícito no dereito para edificar.

É unha novidade da LSG, acollida tamén na nova regulación estatal do réxime do solo, que se lle atribúa, expresamente, ó planeamento a función de fixa-los prazos para o exercicio do *ius aedificandi*, pois consonte a lexislación estatal anterior era a licenzia en canto acto autorizadorio a que determinaba, mediante o seu outorgamento, a adquisición do dereito de edificar e a que sinalaba os prazos para o seu exercicio.

De acordo co teor literal do artigo 70.2.d), *in fine*, o propietario unicamente ten o deber de edificar se “así” o establece o planeamento e nos

³¹ *Vid.*, por todas, STS 24/VI/1997 (Arzdi. 5371).

prazos que o mesmo fixase. Polo tanto, se o plan non determinase nada respecto disto, dado que o artigo 83.1 LSG determina que “os propietarios de predios deberán solicita-la licencia de edificación dentro do prazo fixado no plan que se execute”, habería de entenderse que é no acto de outorgamento da licencia cando terán que fixarse os prazos de iniciación, interrupción máxima e finalización das obras³².

Máis correcta é a redacción do artigo 14.2.f) da LRSV, xa que “no seu caso” se refire só á fixación de prazos polo planeamento –pode facerse no outorgamento da licencia– pero non fai referencia ó deber de edifica-los predios, que debe entenderse un deber xeral, dada a vocación mesma dos predios para ser edificados.

3.3. Réxime xurídico do solo urbanizable

a) Segundo o artigo 67 da LSG,

“constituirán o solo urbanizable os terreos que o Plan xeral de ordenación municipal ou as normas provinciais de planeamento incorporen ó proceso de desenvolvemento urbano en consecuencia coas actuacións públicas programadas ou privadas concertadas”.

Nalgunha medida, salvo na non distinción entre programado e non programado, a LSG segue a tradición da lexislación urbanística. Polo contrario, a LRSV defínea así:

“O solo que, para os efectos desta lei, non teña a condición de urbano ou de non urbanizable, terá a consideración de solo urbanizable, e poderá ser obxecto de transformación nos termos establecidos na lexislación urbanística e no planeamento aplicable” (art. 10 LRSV).

É, na definición desta clase de solo, onde a nova Lei 6/1998 supón un xiro radical respecto da anterior regulación estatal e tamén en relación coa LSG, pois configúroa cun carácter residual –propio do solo non urbanizable común da lexislación urbanística anterior e da LSG– o que reserva o seu desenvolvemento ou transformación ó correspondente planeamento de desenvolvemento –Plan parcial na LSG (art. 21– que en canto peza do PG “de natureza subordinada ó seu nivel operativo e elaboración demorada por razóns puramente estratéxicas”, constitúe, como sinalou o TS un verdadeiro instrumento de *flexibilización* do planeamento³³.

O obxecto primordial da LRSV e a clave da reforma operada por esta é, precisamente, a “busca dunha maior flexibilidade” no desenvolvemento das políticas urbanísticas, crendo que para iso, debía rexeitarse a concepción da propiedade que inspiraba a lexislación urbanística anterior,

³² Vid. STC 61/97 (f. x. 17.j).

³³ Vid. STS 13/V/1988 (Arzdi. 3755).

desde a LS de 1956 que a lexislación de 1990-1992 levara “ás súas últimas consecuencias³⁴”, e que asumiu, plenamente, a LSG.

O lexislador de 1998, aínda sendo consciente das súas limitadas competencias para alcanzar este obxectivo, propónse introducir unha concepción da propiedade na que se reforce a dimensión individual do dereito –isto é, as facultades urbanísticas dos propietarios–, realizando, desde a súa competencia para regula-las condicións básicas do dereito de propiedade (art. 149.1.1 CE), un cambio, presuntamente substancial, nos criterios de clasificación do solo, co fin de “facilita-lo aumento da oferta de solo, a través da posibilidade de que todo o solo que aínda non foi incorporado ó proceso urbano, en que non concorran razóns para a súa preservación, poida considerarse susceptible de ser urbanizado³⁵”.

A regulación que contén a Lei 6/98 desta clase de solo –que coincide, practicamente, co solo urbanizable programado e apto para urbanizar do TR de 1992³⁶–, distingue dous subtipos ou categorías deste único solo urbanizable segundo estea delimitado ou incluído en ámbitos –“solo sectorizado”, podería denominarse– ou non, aínda que ambos, coa mesma finalidade de poder ser susceptibles de urbanización, ben mediante a tramitación do correspondente planeamento de desenvolvemento (plans parciais) cando se trate de solo urbanizable en que o planeamento xeral delimitase os seus ámbitos –ou sectores– ou fixase as condicións para o seu desenvolvemento (art. 16.1 LRSV), ben na forma establecida pola lexislación urbanística cando non estean delimitados os ditos ámbitos ou non se fixasen as condicións para o seu desenvolvemento por parte do planeamento xeral (art. 16.2 LRSV).

Esta distinción introduciuna o lexislador cunha finalidade clara. E é que, a presunta desaparición da programación temporal nesta nova clase de solo que xa se derivaba da Lei 7/1997, do 14 de abril de medidas liberalizadoras en materia de solo e colexios profesionais (art. 1), co obxecto de “incrementa-la oferta de solo coa finalidade de abarata-lo solo dispoñible”, non podía entenderse como unha eliminación total da dita programación.

³⁴ Vid. E.M.1, parágrafo segundo, da Lei 6/98. Nela fálase do fracaso da dita concepción “que hoxe é imposible de ignorar” e que “reclama unha enérxica rectificación, o norte da cal non pode ser este que se repite ata catro veces na E.M.-. Agora ben, mentres que o éxito deste obxectivo aínda está por ver, o certo é que non pode falarse, de forma tan tallante, dun fracaso do TRLS de 1992, cando non existe unha base xurisdicucional consolidada que o confirme.

³⁵ Vid. E.M., 2, parágrafo primeiro da Lei 6/98.

³⁶ A Lei 7/1997 do 14 de abril, que suprimiu a distinción entre solo urbanizable programado e non programado (art. 1.1) declarou aplicable ó solo urbanizable as disposicións contidas no TRLS de 1992 para o solo urbanizable programado (art. 1.3).

É dicir, o programa desaparece como concepto imperativo ou coercitivo para os particulares, pero, de acordo coa STC 61/97 ha de entenderse que segue existindo en canto inherente a todo planeamento urbanístico municipal, para fixa-los desenvolvementos prioritarios, o sistema de infraestructuras, etc., e en xeral, para realiza-la fixación duns parámetros lóxicos coa finalidade de “asegurarlle un mínimo de consistencia ó dereito do propietario do solo clasificado polo planeamento como urbanizable que como tal mínimo, debe entenderse comprendido sen discusión dentro das condicións básicas do estatuto xurídico da propiedade³⁷”.

A exposición de motivos da LRSV esténdese na súa explicación:

“O réxime urbanístico do solo prescinde así de impoñerlles ós propietarios un sistema de actuacións programadas pola Administración, sen datos nin garantías efectivas que aseguren a súa execución, que esta só está en condicións de ofrecer en relación coas súas propias actuacións. Isto non implica, en ningún caso, unha renuncia á función directiva e orientadora que é consubstancial á idea de plan. Moi ó contrario, a lei parte do efectivo exercicio desa función por parte do planeamento xeral, que pode e debe fixar en todo caso a estrutura xeral do territorio, isto é, a imaxe da cidade que a comunidade que o aproba considera desexable, xa que esa é unha referencia da que, en ningún caso, pode prescindirse.

Esta é a idea xeral da que a lei parte co propósito de non introducir, desde a definición do estatuto xurídico básico da propiedade do solo, rixideces innecesarias que poidan impedi-lo despregamento por parte dos lexisladores autonómicos e por parte das administracións públicas competentes, de políticas urbanísticas máis flexibles e con maior capacidade de adaptación ás cambiantes circunstancias no contexto dunha economía, a globalización da cal a fai especialmente sensible ós cambios de conxuntura”.

Sendo o lexislador estatal consciente de que o aumento da oferta de solo, en canto obxectivo central da nova concepción, excede da competencia que a CE lle atribúe para regula-las condicións básicas do dereito de propiedade, reforza a dita competencia, autoinvocando a que lle atribúe o art. 149.1.13 CE³⁸

A invocación deste título é controvertible, incluso desde a STC 61/1997, pero en tanto non resolvan os correspondentes recursos de inconstitucionalidade contra a nova norma, a LSG debe adaptarse, no básico, á LRSV, o cal supón, en relación co réxime xurídico do solo urbanizable, un cambio total de perspectiva.

³⁷ Vid. E.M. 2, último parágrafo, da LRSV.

³⁸ Así se deriva da propia E.M. da Lei 6/98 cando sinala que: “Hai que ter presente, así mesmo, que a reforma do mercado do solo no sentido dunha maior liberalización que incrementa a súa oferta forma parte da necesaria reforma estrutural da economía española, para a que o lexislador estatal ten as competencias que lle atribúe o artigo 149.1.13 da Constitución española”.

b) Os propietarios de solo urbanizable xenérico ou residual, segundo a LRSV, teñen dous dereitos básicos (art. 15 LRSV):

1º- O “dereito a usar, gozar e dispoñer dos terreos da súa propiedade consonte a natureza rústica dos mesmos”. É unha facultade que terá o propietario en tanto non exercite o seu dereito a promove-la transformación do mesmo, podendo destina-los seus terreos, unicamente, ós fins que a LRSV prevé para o solo non urbanizable: “agrícolas, forestais, gandeiros, cinxéticos ou outros vinculados á utilización racional dos recursos naturais” (art. 20 LRSV) encadrando a “natureza rústica” no solo non urbanizable.

Polo tanto, ata que os propietarios non insten a Administración para a aprobación do correspondente Plan parcial para promove-la súa transformación, este solo estará sometido ó mesmo réxime xurídico có solo non urbanizable, coas limitacións que, no seu caso, establezan as leis ou o planeamento, ó exercicio do dereito de edificar.

2º- O “dereito de promove-la súa transformación”. A presunción xeral favorable á transformación urbanística do solo, concrétase no dereito que a LRSV lles atribúe ós propietarios do solo urbanizable “a promove-la súa transformación instando a Administración para a aprobación do correspondente planeamento de desenvolvemento, de conformidade co que estableza a lexislación urbanística”.

Malia esta remisión xenérica á lexislación urbanística, é dicir, á competencia das comunidades autónomas, o artigo 16 da LRSV establece dous réximes diferentes: un, contido na propia lei (art. 16.1) e outro xenéricamente deixado ás comunidades autónomas.

O dereito a promove-la transformación do solo urbanizable poderase executar desde o momento en que o planeamento xeral delimite os seus ámbitos ou se establecesen as condicións para o seu desenvolvemento (art. 16.1 LRSV). Tal dereito exercítase, loxicamente, mediante a presentación ante o concello do correspondente planeamento de desenvolvemento. A regulación deste dereito é congruente, dentro da filosofía de lei, co obxectivo de flexibilización e a supresión das dúas categorías de programado e non programado. De todos modos, a aprobación correspóndelle á potestade discrecional do concello, o control da cal será o propio de toda potestade discrecional, pero non asegura a rapidez perseguida pola lei.

Tamén, no mesmo solo, poderán solicitarlle á Administración, mentres non se aprobe o correspondente planeamento de desenvolvemento (art. 17 LRSV), a oportuna autorización para levar adiante, excepcionalmente, usos e obras de carácter provisional³⁹, pero, neste caso, sempre que non estean prohibidas pola lexislación urbanística autonómica.

³⁹ Cabe destacar, respecto das denominadas, xurisprudencialmente, “licencias provisionais” ou “a precario”, que a LRSV (art. 17) suprime o previo informe preceptivo

Polo contrario, no solo urbanizable non “sectorizado” (art. 16.2 LRSV) o exercicio do dereito de promover a súa transformación ou desenvolvemento, dependerá da delimitación dos correspondentes ámbitos ou sectores e do establecemento da súa ordenación precisa mediante o planeamento de desenvolvemento, nos termos que sinala a lexislación urbanística das CCAA (art. 78 en relación co 72.1 da LSG), xa que existe unha correspondencia entre o solo rústico en áreas delimitadas precisamente para poder incorporarse ó proceso de desenvolvemento urbanístico (art. 68.3 LSG) e o solo urbanizable da LRSV.

A través do procedemento que prevexa a lexislación autonómica poderán autorizarse, neste solo, con carácter excepcional, actuacións específicas de interese público, trala xustificación de que non concorren circunstancias que fagan incompatible a súa transformación por encontrarse sometido a algún réxime especial de protección, que é o recoñecido para propietarios de solo non urbanizable (arts. 17 e 20.1. parágrafo 2º da LRSV).

A dita autorización, segundo o artigo 77.3 da LSG, é competencia do órgano autonómico, xa que se trata de fins de interese supramunicipal e é anterior ó outorgamento da licenza municipal e trala información pública por prazo de vinte días.

Os propietarios de solo urbanizable non sectorizado teñen tamén o **dereito de consulta urbanística** (art. 16.2 da LRSV) que, con esta denominación xenérica se regulaba no artigo 43 do TR de 1992, pero para salvar a inconstitucionalidade declarada por uso incorrecto da supletoriedade segundo a STC 61/1997, remíteselle a súa regulación ás comunidades autónomas, coa indicación de que deberán regular tamén os prazos de contestación á dita consulta.

A LSG non regula a consulta urbanística e é unha lagoa do ordenamento autonómico que debe cubrirse fixando o prazo para contestar e os efectos da non contestación. Na actualidade habería que invocar o dereito recoñecido como precepto estatal básico e a Lei 30/1992 de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

A situación de **transitoriedade** en que se encontren os solos urbanizables ou aptos para urbanizar consonte os instrumentos de planeamento xeral existentes á entrada en vigor da Lei 6/98 ha de resolverse coa aplicación inmediata ós mesmos do réxime que prevé o seu art. 16.1 LRSV para promover a súa transformación, diferíndose, polo contrario, a aplicación das regras básicas que para o exercicio do dito dereito prevé o art.

e vinculante da CA que prevía a lexislación anterior, e que coincidía así coa regulación que, dos “usos e obras provisionais” contén a LSG, na que xa non se esixía o dito informe (art. 57 LSG).

16.2 no momento da revisión do planeamento en que deberá incorporarse a clasificación do solo consonte a nova lei⁴⁰.

Agora ben, a diferenza das leis estatais anteriores, a LRSV xa non prevé un prazo preceptivo para proceder á adaptación do planeamento á nova lexislación, senón que difire a mesma e, polo tanto, a clasificación do solo, ó momento da revisión do planeamento xeral.

Polo contrario, o planeamento que se encontre en tramitación á entrada en vigor da Lei 6/98, isto é, o planeamento xeral ou a súa revisión que foran obxecto de aprobación inicial, poderá seguirse tramitando consonte as clasificacións existentes sen necesidade de adaptalas ás previstas na nova lei⁴¹.

c) Deberes dos propietarios de solo urbanizable.

Seguindo a concepción que se deu da facultade de "transformación do solo clasificado como urbanizable", non xa como un dereito subxectivo connatural no contido mesmo do dereito de propiedade senón como un dereito propiamente urbanístico que lle atribúe directamente a Administración ó propietario, os deberes ós que a LRSV condiciona a súa adquisición (art. 18) son os mesmos que os que a lei lles impón ós propietarios de solo urbano non consolidado.

Remitíndonos, por iso, á análise que se fixo dos deberes dos propietarios de solo urbano non consolidado ó estudia-lo réxime xurídico do solo urbano, onde xa se apuntaba, neste sentido, que aquel constituía, por razón dos deberes a que dá lugar, materialmente, un solo urbanizable, unicamente resta por examinar, o deber que regula o apartado terceiro do art. 18 LRSV, consistente en:

"Custear e, no seu caso, executa-las infraestructuras de conexión cos sistemas xerais exteriores á actuación e, no seu caso, as obras necesarias para a ampliación ou reforzo dos ditos sistemas requiridos pola dimensión e densidade da mesma e as intensidades de uso que esta xere, de conformidade cos requisitos e condicións que estableza o planeamento xeral".

A previsión deste deber legal, que constitúe a única diferenza entre o réxime de deberes dos propietarios de solo urbanizable e de solo urbano non consolidado –pois neste último os sistemas xerais deben estar fixados polo planeamento xeral–, xa se contiña no TRLS de 1976 (art. 123 e 146.3.c) e no RXU (art. 66), respectivamente, para o desenvolvemento do solo urbanizable non programado que fose obxecto dun programa de actuación urbanística e para solo apto para urbanizar de NNSS para desenvolver por un Plan parcial, que incluía entre os seus deberes a execución das ditas conexións.

⁴⁰ Vid. disp. trans. primeira, b) e segunda da LRSV.

⁴¹ Vid. disp. trans. terceira da Lei 6/98.

A finalidade deste deber básico dos propietarios de solo urbanizable, que é inherente ó carácter residual co que configura a LRSV esta clase de solo, non é outra que facer posible o proceso productivo, consistente en crear un “hipotético” ou “futurible” solo apto para propiciar novos desenvolvementos urbanos mediante actuacións illadas desconectadas dos núcleos xa existentes. E iso, de conformidade co principio rector da política social e económica que consagra o art. 45.2 CE e co inescusable mandato ós poderes públicos, á vez que principio, contido no art. 47 da dita norma, en canto directrices constitucionais de obrigado cumprimento tanto pola Administración no exercicio da súa potestade de planeamento para estende-lo solo urbanizable requirido para o crecemento da cidade, como polos administrados no exercicio dos seus dereitos e deberes urbanísticos.

Así, e aínda que non o sinala, expresamente a lei, ha de entenderse⁴² que neste deber básico de custear-las obras de conexión se encontra implícito o deber de cesión do solo correspondente en que teñan que sustentarse as mesmas, podendo recoñecérselles ós interesados o beneficio de expropiación de acordo co declarado vixente art. 183 TRLS de 1992⁴³ –e co art. 226 RXU–, en virtude do cal:

“En todo caso, a aprobación do programa de actuación urbanística implicará a declaración de utilidade pública e a necesidade de ocupación, para os efectos de expropiación forzosa, dos terreos necesarios para o enlace da zona de actuación cos correspondentes elementos dos sistemas xerais”.

Agora ben, aínda que a referencia que contén o dito precepto ós PAUS (pois en solo urbanizable programado non se prevía este deber de urbaniza-las infraestructuras de conexión) puidese aplicárselles perfectamente ós plans parciais que prevé a LSG nos novos procedementos de tramitación do planeamento ou nos xa revisados, o certo é que este suposto expropiatorio por razón de urbanismo só poderá aplicarse, de acordo cos arts. 33 e 34 LRSV, cando a lexislación autonómica a previra, como causa de utilidade pública, coa finalidade de enlaza-lo solo urbanizable obxecto de transformación cos correspondentes sistemas xerais exteriores á actuación.

E así se deriva da LSG, pois a mesma se remitiu, neste punto, á regulación que, das expropiacións urbanísticas, establece a lei estatal (disposición adicional primeira da LSG).

Agora ben, de acordo coa disposición transitoria segunda da LRSV, o deber que prevé o seu art. 18.3 trátase dun deber “futuro”, pois o seu exercicio non é preceptivo en tanto non se revise o planeamento xeral e se incorpore a nova clasificación do solo consonte os criterios establecidos na LRSV.

⁴² Cfr. ORTEGA GARCÍA, A., *Derecho Urbanístico Estatal (Después de la Ley 6, do 13 de abril de 1998)*, ed. Montecorvo, Madrid, 1998, pág. 94.

⁴³ Vid. disposición derogatoria única da LRSV.

3.4. Réxime xurídico do solo rústico

Como se indicou anteriormente, a LSG utiliza a categoría de solo rústico e non a de solo non urbano, e doutra parte, aquel ten un carácter residual como tradicionalmente o tivo en parte na lexislación estatal o solo non urbano, pasando agora a ter ese carácter o solo urbanizable na LRSV.

Co obxecto de examinar qué posibles correlacións existen nunha e noutra lei en función da seguridade xurídica e concluír cál é o dereito aplicable, é preciso analiza-la regulación de ámbolos dous solos nas citadas leis.

De acordo co artigo 9 de LRSV distínguense tres tipos de solo non urbanizable: a) os que **están** "sometidos a algún réxime especial de protección incompatible coa súa transformación" de acordo con plans e lexislación sectorial (agricultura, defensa, medio natural, dominio público, etc.); b) os que "o planeamento xeral considere necesario preservar polos valores" que xustificaron o sometemento dos anteriores; c) aqueles outros que o planeamento xeral "considere **inadecuados** para un desenvolvemento urbano".

Nos dous primeiros casos é inequívoco que nos encontramos ante realidades obxectivas, reconducibles a conceptos xurídicos indeterminados⁴⁴. E é tamén claro que a inadecuación en que se basea o terceiro dos supostos supón unha potestade discrecional, o exercicio da cal esixe motivación para non caer en arbitrariedade, segundo xurisprudencia consolidada.

Na LSG non se distingue entre o solo protexido "externamente" e o protexido "internamente" por determinación do propio plan. Pero esa ausencia de diferenciación é irrelevante porque, en último termo, o planeamento debe incluír eses dous supostos de solo protexido. O artigo 79 da LSG relativo a proteccións especiais no solo rústico correspóndese co solo non urbanizable protexido, tanto porque o planeamento xeral "deberá delimitar aqueles espazos ou elementos existentes no solo rústico que polos seus valores ecolóxicos, do medio natural, paisaxísticos, históricos, etnográficos e culturais ou con **potencialidade** productiva sexan obxecto de especial protección urbanística", canto por que se prohíbe "calquera utilización que implique transformación do seu destino ou natureza ou lesione o valor específico que queira protexerse" (art. 79.2 LSG), xa que a incompatibilidade coa súa transformación é a que define tal solo na LRSV.

⁴⁴ Así se deduce da propia xurisprudencia cando declara que a clasificación dun terreo como solo urbanizable especialmente protexido "implica o simple recoñecemento da súa singularidade coa finalidade da adecuada protección dos espazos naturais do territorio municipal, en harmonía co modelo territorial deseñado polo planificador municipal", sen que tal determinación da natureza clasificatoria deste solo permita deducir ou supoñer "que foi efecto dun desaxuste ou excepción non motivada do modelo elixido, ou dunha decisión administrativa (STS 22/XII/1997; Arzdi. 9617).

Polo que se refire ó terceiro suposto do artigo 9.2 da LRSV, a súa funcionalidade resulta tecnicamente mellor cuberta polo solo rústico común que prevé a LSG: “en tanto manteñan este carácter –determinación obxectiva– só poderán ser destinados a usos característicos do medio rural, vinculados á utilización racional dos recursos naturais” (art. 77.1). E aínda pode engadirse que a regulación da LSG é máis consistente cá da LRSV, precisamente pola existencia da categoría de solo rústico común, como salienta a exposición de motivos: “partindo das categorías básicas de *protexido e común* trátase de evitarlle calquera tipo de agresión ó protexido e disciplínase o uso do común”.

Baste para iso comproba-lo disposto no apartado 1 do artigo 20 da LRSV. En relación cos dereitos dos propietarios do solo non urbanizable que, con carácter xeral, reconece o parágrafo primeiro, non se distingue entre os seus tres supostos e coinciden cos do solo rústico común da LSG que, en cambio, contén unha limitación máis estrita para os de protección especial, como se indicou antes (art. 79.2).

A incongruencia da regulación da LRSV evidénciase en relación co réxime excepcional recollido no segundo parágrafo para autorizar actuacións específicas de interese público, que non deberían admitirse en ningún dos dous supostos de solo non urbanizable protexido –externa ou internamente– do artigo 9 e non só no protexido externamente, recollido no seu apartado 1.

Esa mesma posibilidade que, como se recordou anteriormente, se dá tamén no solo urbanizable non sectorizado é admisible no solo rústico común, o réxime do cal, entendo, é o recollido no artigo 77 da LSG, xa que ó de protección especial se lle dedica o artigo 79, sen violentar, polo tanto, a natureza do solo rústico de especial protección.

Polo que se refire ó solo rústico previsto no artigo 68.3 da LSG –áreas delimitadas polo plan xeral “en tanto son incorporadas ó proceso de desenvolvemento urbanístico mediante a aprobación do correspondente Plan parcial”– o seu réxime xurídico é equiparable ó do solo urbanizable non incluído en “sectores ou ámbitos para o seu desenvolvemento” ó que se refire o artigo 17, *in fine*, que, pola súa vez, remite ó do solo non urbanizable (art. 20).

A falta de correspondencia completa entre a LSG e a LRSV provén, como se expuxo anteriormente, da distinta concepción que unha e outra teñen da residualidade do solo que para a primeira caracteriza o rústico e para a segunda o urbanizable. A explicación formal hai que buscala no marco estatal que a LSG tivo en conta. Pero a intención do lexislador galego queda claramente expresada na exposición de motivos da LSG. Esas áreas previstas no artigo 68.3 da LS responden inequivocamente á idea central da LRSV acerca do solo urbanizable, en que non se diferencia entre programado e non programado, que non era o que preexistía e que tivo que to-

mar en conta a LSG. Paga a pena transcribi-las palabras da exposición de motivos:

“O estudio profundo do solo rústico, categoría de solo a que se lle devolve a súa xenuína denominación, permite que poidan incorporarse ó proceso de desenvolvemento urbanístico áreas de solo rústico común que presenten as condicións de aptitude obxectiva para seren soportes de tal desenvolvemento, co que se evita así a excesiva clasificación de solo urbanizable cando aínda non está asegurada a existencia de iniciativas públicas ou privadas para o seu desenvolvemento”.

¿Para que clasificar como solo urbanizable non programado eses terreos? Máis lóxico é que conserven a súa natureza de rústicos –e non de protección– e poidan ser utilizados segundo ela.

Dada a importancia que a LSG lle atribúe na súa exposición de motivos ó solo rústico, malia a forzada incongruencia de consideralo residual respecto das outras clases de solo, resulta razoable que conteña un réxime xurídico máis detallado cá LRSV, e non só polo carácter básico dos preceptos da lei estatal.

Entre os **dereitos** dos propietarios deste solo figura o de poder realizar construcións destinadas a usos característicos do medio rural, reproducindo con algunha modificación o que se dicía no artigo 85 do TR de 1976.

A LSG reconece explicitamente (art. 77.6) a posibilidade de que o plan xeral permita a construción de vivendas unifamiliares illadas no solo rústico que non sexa obxecto de especial protección.

Tamén, como se expuxo anteriormente ó tratar do solo urbanizable non sectorizado, “poderán autorizarse construcións e instalacións para fins de interese xeral que teñan que situarse no solo rural, ou aquelas, a situación das cales veña determinada polas características e esixencias da actividade” (art. 77.3 LSG).

O artigo 20.1 da LRSV recolle análoga permisión e subliña que será “excepcionalmente” e que non poderán construírse en terreos que estean sometidos a algún réxime especial de protección (art. 9.1 LRSV), para o que as cualifica como “actuacións de interese público” e remite ó procedemento que se prevé na lexislación autonómica. Polo que se refire a Galicia é o contido no artigo 77.4 da LSG comentado anteriormente.

O carácter excepcional debe ser admitido como criterio interpretativo, xa que a LSG, segundo a exposición de motivos, pretende impoñer “un maior rigor no emprego dos parámetros da *utilidade pública e interese social*”⁴⁵. Estes eran os que figuraban no artigo 40 da Lei 11/1985 de Galicia. O procedemento previsto no citado artigo 77.4 da LSG é menos

⁴⁵ Tal declaración non era vinculante en canto á idoneidade da súa localización.

detallado⁴⁶ e á súa vista a declaración da exposición de motivos resulta un tanto voluntarista.

Agora ben, en todos estes casos, como destacou o TS, o “carácter social” da edificación ou o “interese social” da obra proxectada require para a súa situación en solo non urbanizable a súa previa xustificación⁴⁷, obriga imposta polo artigo 44.2.d) RXU ó esixí-la xustificación por parte do interesado da utilidade pública ou do interese social, así como no seu artigo 44.4 ó esixir que “na resolución haberá de valorarse a utilidade pública ou interese social da edificación ou instalación”⁴⁸.

Á luz da exposición de motivos da LSG esa xustificación debe ser esixida con maior razón.

En relación cos tipos de construcións permitidas, a LSG precisa algo máis que o TR de 1976 (art. 85) e a Lei 11/1985: prohíbese non só as edificacións características das zonas urbanas, senón tamén as vivendas e usos residenciais⁴⁹.

E unha determinación especialmente interesante é a contida no apartado 9 do citado artigo 77 da LSG: “non poderá autorizarse clase ningunha de edificación se non estivesen resoltos, por conta do propietario, os servizos urbanísticos” que se requiren para construír no solo de núcleos rurais (art. 76.2).

Por último, cabería facer referencia á ulterior limitación que, seguindo a tradición do réxime urbanístico desta clase de solo, contén o artigo 77.7 e 8 da LSG, concordante co 20.2 da LRSV, consistente na prohibición de efectuar no mesmo parcelacións urbanísticas, así como fraccionamentos, nas transferencias de propiedade, divisións e segregacións en contra do disposto na lexislación agraria, forestal ou outra de similar natureza⁵⁰.

3.5. Conclusión reflexiva

A STC 61/1997 é discutible en varios aspectos, tanto polo que se refire á interpretación do artigo 149.1.1 da CE como fundamento para cualificar como básicos preceptos do TR de 1992 como moi especialmente

⁴⁶ Anteriormente iniciábase no concello coa obriga de remitirle o expediente despois da preceptiva información pública por un prazo de quince días á Comisión Provincial de Urbanismo, coa posibilidade de subrogación desta se aquel non cumpría en tempo co seu deber. Suprimidas as comisións provinciais pola Lei 7/1995, a competencia para autorizar correspóndelles ós delegados provinciais da consellería. Sobre a dobre autorización autonómica e municipal existe unha consolidada xurisprudencia. Cfr. STS 22/VII/1997.

⁴⁷ Vid. STS 1/XII/1997 (Arzdi. 9450).

⁴⁸ Vid. STS 15/X/1985 (Arzdi. 4595).

⁴⁹ Na Lei do 85 dicíase “vivendas colectivas”

⁵⁰ Vid. STS 5/XI/1997 (Arzdi. 8159).

pola súa concepción da supletoriedade do dereito estatal con graves consecuencias desde o punto de vista da *prudencia iuris* e da prudencia política. Pero supuxo tamén un reto á responsabilidade das comunidades autónomas en relación coa competencia sobre urbanismo que a Constitución lles atribúe como exclusiva.

Algunhas tiveron que reaccionar por vía de urxencia aceptando o dereito estatal anulado pola sentenza e aprobando medidas transitorias ou urxentes⁵¹. A Comunidade Autónoma de Galicia non se encontrou nesa situación, xa que tiña aprobada unha lei suficientemente completa.

Ó longo do exposto anteriormente pretendeuse razoar sobre a legalidade vixente tendo á vista a Lei 6/1998, do 13 de abril, que declara básicos unha serie de preceptos que se corresponden, en canto á materia, co regulado na LSG.

Sen cuestionar dialecticamente a corrección deses preceptos da LRSV pode concluírse que non afectan significativamente ó disposto na LSG, nin sequera polo que se refire ó carácter residual que a LRSV lle atribúe ó solo urbanizable. Basta, nos casos menos conformes, cunha interpretación para salva-la falta de correlación, se se quere defender por razóns de carácter práctico.

Desde unha perspectiva autonómica esa operación sería, incluso, innecesaria. É claro que a lexislación autonómica, como ás veces recoñece a LRSV pode ir máis alá do que nela se prevé ou se regula, sempre que se respecte o contido esencial do dereito de propiedade⁵². Pero, por discutible que sexa o fundamento do artigo 149.1.1. non parece razoable que a Comunidade Autónoma poida impoñer un deber superior ó fixado como base estatal en tanto sexa configuradora do contido do dereito de propiedade, como sería a cesión de solo.

A LSG segue o que foi a regulación tradicional do urbanismo, condensada no TR de 1976, cos seus aspectos positivos e negativos: por un lado, o hábito xerado na súa aplicación, en favor por tanto da seguridade xurídica, e por outro, a excesiva complexidade da súa armazón técnica, que non foi eficaz para cumprir cos principais obxectivos da lexislación urbanística.

Seguindo a tendencia da Lei de 1985, a LSG incorporou, e matizou as principais innovacións daquela relativas ó peculiar asentamento disperso da poboación, coa extraordinaria importancia que teñen os núcleos, que son máis determinantes que a clasificación do solo á hora dunha regulación xurídica.

⁵¹ Así, a Lei 1/1997, do 25 de abril da C.A. de Cantabria, Lei 1/1997 do 18 de xuño da C.A. de Andalucía, Lei 5/1997, do 10 de xullo da C.A. de Castela-A Mancha, Lei 20/1997, do 15 de xullo da C.A. de Madrid, Lei 9/1997, do 13 de outubro da C.A. de Castela e León.

⁵² Cfr. STC 61/97 (f. x. 7 e 9).

Desde o punto de vista da legalidade non resultaría necesaria unha reforma da LSG; se acaso unha pequena modificación, se non se quere acudir á vía da interpretación, polo que se refire á clasificación do solo e ós seus réximes xurídicos.

Obviamente o novo sistema de valoracións que contén a LRSV e que o lexislador estatal regulou con carácter de lexislación plena en virtude dos arts. 149.1.1 e 18 CE, partindo da afirmación dun contido urbanístico inherente á propiedade⁵³, deberá aplicarse tanto na Comunidade Autónoma galega como no resto do territorio nacional.

O procedemento de tramitación dos instrumentos de ordenación urbanística, os instrumentos e sistemas de execución do planeamento, os supostos indemnizatorios e o réxime de expropiacións urbanísticas, que prevé a LSG, non resultou afectado pola LRSV e, polo tanto, nin sequera son cuestionables desde o punto de vista da legalidade.

Outra cousa sería contempla-lo problema desde o punto de vista da conveniencia de reforma-la LSG para afastarse dunha regulación en exceso complexa nuns aspectos, e continua-la liña iniciada para a aprobación do planeamento pola Lei 7/1995, de delegación e distribución de competencias. En relación con estas non deixa de chocar, como expoñente dunha inercia⁵⁴, as que se lle atribúen á Consellería en materia de normas provinciais ou de ordenación urbanística común a varios municipios e protección da legalidade en zonas verdes, espazos libres, dotacións, equipamentos e solo rústico con especial protección.

Pero tamén a plausible orientación flexibilizadora que ofrecen outros preceptos, dos que depende a inclusión ou non de solo en áreas de repartimento e equivalentes, e consecuentemente un réxime xurídico, requirirían unha maior obxectivización ou criterios obxectivos para a súa determinación.

Como a historia recente do urbanismo revela, un dos grandes problemas para o éxito da súa regulación radica na efectividade da súa aplicación. A Lei 8/1990 e o TR de 1992 practicamente non foron aplicados e, numerosos preceptos da lexislación anterior ou non o foron ou o foron con notoria dificultade xerando o problema que querían resolver: creación de solo apto para edificar. Neste sentido a LSG é, quizais, demasiado debedora desa tradición.

⁵³ Vid. STC 61/97 (f. x. 19).

⁵⁴ Cfr. MEILÁN, J. L. prólogo cit., pág. XII, con crítica tamén sobre as comisións provinciais de urbanismo, acertadamente suprimidas en Galicia.

Postscriptum

Redactado o presente traballo, publicouse no *Diario Oficial de Galicia* do 25 de setembro de 1998 a Instrucción 1/1998, do 24 de xullo da Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda da Xunta de Galicia sobre aplicación da Lei do solo de Galicia no marco da Lei 6/1998, do 13 de abril sobre réxime do solo e valoracións.

Segundo declaración auténtica da súa introducción, a Lei do Solo de Galicia "foi escrupulosamente respectuosa coa orde constitucional de distribución de competencias", do que ofrece como proba a remisión que a disposición adicional 1ª lle fai á lexislación estatal.

A finalidade da citada instrucción é de carácter hermenéutico –non podía ser doutra maneira– dirixida ás administracións públicas e ós "distintos operadores urbanísticos", "buscando a interpretación que permita a eficaz e plena aplicación da lexislación urbanística autonómica en canto resulte compatible co novo marco da lexislación estatal".

Tal obxectivo coincide substancialmente co do traballo, co que existen notorias coincidencias e algunha diferenza.

1. A citada instrucción entende que no solo urbano consolidado non poden aplicarse os procedementos de xestión previstos na LSG, como delimitación de polígonos, actuacións sistemáticas, etc., por entender que o impide o artigo 14.1 da estatal LRSV.

Como se di no traballo, a LSG admite que no solo urbano consolidado os plans xerais poden definir áreas de repartimento coa conseguinte repercusión no aproveitamento (art. 87.2). Coa cautela que establece o artigo 87.2 in fine ("en ningún caso entrará no repartimento o aproveitamento da edificación existente que o plano manteña") e a necesidade dunha motivación "seria e obxectiva" da inclusión do solo urbano en áreas de repartimento para evita-la arbitrariedade, estimo que a interpretación que realiza a instrucción é innecesariamente contundente. Poden existir casos nos que sexa moi conveniente utilizar eses procedementos de xestión en beneficio dun urbanismo racional en aspectos concretos que melloren a imaxe da cidade, sen ter que acudir á expropiación forzosa, que dificilmente podería xustificarse, a súa oportunidade, en operacións daquela natureza.

Doutra parte, como se razoa no traballo, os preceptos sobre transferencia de aproveitamento urbanístico, ós que non se alude explicitamente na instrucción, anulounos a STC 61/1997, en razón do carácter supletorio que lles atribuíu a lexislación estatal 1990-1992.

2. Polo que se refire ó solo de núcleo rural, a instrucción equipárao taxativamente ó solo urbano "por estar consolidados pola edificación e coas características que establece a lexislación urbanística", segundo a expresión do artigo 8.b in fine da LRSV que equipara a esa consolidación cualificadora o "feito físico da agrupación de vivendas", xa que en defi-

nitiva "ámbalas dúas clases de solo lle serven de soporte físico a un asentamento de poboación", por suposto sen que estea asegurada a equivalencia da calidade.

A instrucción engade –pasando o seu carácter, para adoptar outro de tipo regulamentario– que o planeamento deberá incluír no estudio do medio rural unha análise detallada do grao de consolidación edificadora de cada núcleo rural e que xustifique o ámbito delimitado.

3. A instrucción participa, como o traballo, da diferente concepción da LRSV e da LSG en relación co carácter residual do solo: para aquela, esa condición tena o solo urbanizable e para a segunda o solo rústico de acordo cunha inercia que debía superarse. De tódolos modos as equivalencias non resultan difíciles:

- a) O solo urbanizable definido pola LSG correspóndese co solo urbanizable "sectorizado" da LRSV, como reconece a instrucción e se razoa no traballo.
- b) O solo rústico común apto para urbanizar da LSG correspóndese co urbanizable non sectorizado da LRSV.
- c) O solo rústico de especial protección da LSG correspóndese co non urbanizable, o mesmo que o rústico non obxecto de especial protección da LSG se corresponde co solo non urbanizado inadecuado para o desenvolvemento urbano da LRSV.

Dado o amplo carácter residual que ten o solo urbanizable na LRSV, a instrucción puntualiza –con espírito regulamentario– que "o planificador estará obrigado a considerar como apto para urbanizar a totalidade do solo rústico común, excepto os ámbitos que resulten inadecuados para o desenvolvemento urbanístico, o que terá que xustificarse cumpridamente no preceptivo estudio do medio rural". 