

La Ley 2/2010, de modificación de la LOUGA. Un lugar para el encuentro

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Diputado en el Parlamento de Galicia
Prof. Titular de Geografía de la USC

Resumen: *La legislación urbanística de Galicia, ha experimentado en las últimas décadas un notable avance. El último escalón ha sido la aprobación de la Ley 2/2010 de medidas urgentes de modificación de la LOUGA, centrada en su mayor parte en el ajuste normativo respecto al espacio rural y en la reorganización de las tramitaciones administrativas.*

En esta aportación se plantea como se ha avanzado en la fijación de un sistema de regulación para el espacio rural, especialmente para sus asentamientos, desde la primera norma gallega, la LASGA, hasta el día de hoy. En segundo término, se presentan los principales objetivos y fundamentos de esta norma. Y se finaliza con la presentación de su proceso de elaboración, en el que se buscó diseñar un marco de encuentro y de consenso para dar soluciones y salidas a muchos problemas que se habían detectado, especialmente en el ámbito local, en la aplicación de una ley tan significativa como ha sido desde sus inicios la LOUGA.

Palabras clave: *Galicia, espacio rural, planificación, legislación urbanística.*

Abstract: *The land laws of Galicia, has experienced in recent decades remarkable progress. The last step was the adoption of the Law 2/2010 on urgent measures to amend the LOUGA, centered mostly in the regulatory setting over the countryside and in the reorganization of the administrative procedures.*

To this contribution is presented how progress has been made in establishing a regulatory system for rural areas, especially for settlements, since the first rule of Galicia, the LASGA, until today. Second, we present the main objectives and the basis of this rule. And it ends with the presentation of its manufacturing process, searching to design a framework for meeting and consensus to settle solutions too many problems which had been detected, especially at the local level in the implementation of a law as significant as it has been since its inception the LOUGA.

Key words: *Galicia, rural space, planning, urbanistic legislation*

Índice: *1. Preocupación urbanística por el medio rural. 2. Fundamentos de la reciente modificación. 2.1. Reducción de los plazos de las tramitaciones administrativas. 2.2. Reordenación del medio rural. 2.3. Reforzar el papel de los ayuntamientos. 3. La búsqueda de un lugar de encuentro. 4. Bibliografía.*



El Parlamento de Galicia aprueba en 2010 una nueva modificación de la legislación urbanística gallega, la Ley 2/2010 de medidas urgentes de modificación de la LOUGA. Centrada en su mayor parte en el ajuste normativo respecto al espacio rural y en la reorganización de las tramitaciones administrativas.

En el presente análisis se presenta cual tiene sido el interés del cuerpo social y político en ir dotándonos de un sistema de regulación para el espacio rural, especialmente para sus asentamientos, desde la primera normativa gallega, la LASGA, hasta el día de hoy. Las más de 30.000 aldeas, como es sabido un amplio porcentaje respecto al conjunto del Estado, la numerosa población residente, aunque con tendencia a reducirse, o la significativa proporción del territorio afectado, justifica la preocupación existente por dotar a Galicia de un cuerpo de planificación y gestión específico en este ámbito espacial.

En segundo término se plantearán los principales objetivos y fundamentos de esta norma. Termina con la presentación de su proceso de elaboración, en la que se procuró diseñar un marco de encuentro y de consenso para dar soluciones y salidas a muchos problemas que se tenían detectado, especialmente por los ayuntamientos, en la aplicación de una ley tan significativa como tiene sido desde sus inicios la LOUGA.

1 Preocupación urbanística por el medio rural

Desde la asunción por parte de Galicia de las competencias en materia urbanística y de ordenación del territorio se hace necesario esperar al año 1985 para contar con una normativa urbanística propia. En este año se aprueba la "Ley de adaptación de la del suelo a Galicia", conocida como LASGA. Como su propio nombre indica, se trata de una adaptación de la norma estatal de la "Ley del Suelo" de 1975 al ámbito gallego en aquellos aspectos que, a causa de la generalidad de la norma estatal, presenta una difícil aplicación, especialmente en el espacio rural.

La orientación ruralista se entiende a partir de la propia estructura de asentamientos de Galicia. Éstos prácticamente no eran tenidos en cuenta por la Ley de 1975 al centrarse sus fines, casi en exclusiva, en la ordenación de los espacios urbanos. Tal hecho era a todas luces inadecuado para nuestro caso, ya que significaba que un porcentaje muy significativo del espacio habitado se mantenía al margen de toda fórmula de planeamiento. En este sentido la evolución morfológica de la red de núcleos rurales se tenía hecho de modo espontáneo, adecuándose las formas constructivas a las características económicas y geográficas del entorno próximo, en un proceso simbiótico y complementario que se tiene materializado en una rica tipología de asentamientos en base a su encuadre territorial.

El principal objetivo de la LASGA era frenar la tendencia a la desmembración del sistema tradicional de asentamientos, identificada a partir de la proliferación de nuevas construcciones rurales fuera de los pequeños núcleos ya existentes. Tal lógica se enmarca fundamentalmente en la construcción de viviendas esparcidas en los márgenes de las vías de comunicación. Hecho que contribuía tanto a la degradación paulatina del medio natural, como al incremento de las dificultades económicas para dotar a las nuevas residencias unifamiliares de los servicios mínimos de infraestructura, servicios y equipamientos.

Los fundamentos que justifican esta norma se sustentan en la percepción de los cambios funcionales que se tenían desarrollado en el espacio rural en los años precedentes. Se hace evidente el cambio de modelo socioeconómico desde una situación autárquica, cerrada sobre

sí misma y de autoconsumo, a una economía agraria crecientemente conectada con el mercado. Tal situación implica un cambio tipológico en las construcciones anexas a la vivienda que impactan con cierta intensidad en la estructura del hábitat. Asimismo la modernización general de la sociedad supone un incremento de la movilidad individual, acompañada de una mejora infraestructural en materia de accesos para los núcleos rurales. De modo progresivo nuevas exigencias individuales llevan a que la célula tradicional de asentamientos se desmembre, con el interés de separar la vivienda del área de estabulación en la búsqueda de una mejora sanitaria y de calidad de vida. Por tales motivos muchas nuevas viviendas, también impulsadas por el retorno de la emigración, se construyen fuera de los asentamientos tradicionales, contribuyendo a esparcir la edificación por el espacio rural a partir de una red camineira asfaltada que da soporte al conjunto del cambio social. A nivel poblacional también las décadas precedentes suponen el inicio de un marcado éxodo que cristaliza en la actualidad con una muy intensa crisis demográfica en la mayor parte de los asentamientos rurales.

La LASGA, pese a algunas taras que tuvo en su desarrollo, aportó una serie de asuntos de interés, como la obligatoriedad de un Estudio detallado del medio rural, tendente al impulso de medidas para conservar sus valores y potencialidades. O la necesidad de elaborar un Análisis del modelo de asentamientos poblacional, cuya finalidad era profundizar en el conocimiento de los elementos constituyentes de los núcleos rurales, su tipología, y otros aspectos encaminados a trasladar la acción del planeamiento urbanístico al medio rural.

Con todo la LASGA no fue capaz de frenar el deterioro urbanístico del espacio y de los asentamientos rurales. Un deterioro que, por otra parte, no era más que el reflejo espacial del cambio funcional y socioeconómico que estaba experimentando con intensidad el rural gallego. Así, desde su aprobación las construcciones esparcidas se mantuvieron, no respetándose los presupuestos derivados de esta norma. Tal situación supuso un coste significativo, tanto para los paisajes, como para la sociedad en general y las administraciones en particular. Factores explicativos de esta no aplicación fueron el gran apego a la propiedad de la tierra y el hecho colectivo de entender que cada parcela era un potencial solar para edificar. En esta lógica intervienen dinámicas sociales de peso como las inversiones vinculadas al retorno de la emigración, la idea familiar de dejar una finca en la que los descendientes puedan levantar su propia vivienda, etc. Además desde la mayor parte de los ayuntamientos, encargados de velar por la legalidad urbanística, no se prestó demasiado interés por frenar la aleatoria construcción de viviendas en lo rural. No se entrometieron, en general, en decisiones personales, pues tal hecho le supondría un rechazo por parte de una sociedad aconstrumbrada a tener libertad constructiva. Además muchos municipios carecían de los mínimos recursos de planeamiento y gestión urbanística.

A partir de aquí se llega al año 1997 en que se aprueba la primera ley específicamente gallega, la Ley del Suelo de Galicia de 1997, ya que la anterior, como su propio nombre indicaba, era de adaptación de la norma estatal. Se mantiene en ésta la vocación ruralista, pues los instrumentos de planificación y gestión de los espacios urbanos y urbanizables se mantienen casi estables y sin grandes diferencias con los del conjunto del Estado. Sí se identifica una maior preocupación por la traslación a la acción urbanística de los principios de sostenibilidad derivados de los principios de la Declaración de Río de 1992. Así en el tratamiento del espacio urbano se incrementan los porcentajes de cesiones públicas para equipamientos y dotaciones, o el de los deberes de los propietarios en los planeamientos de desarrollo, en una clara tendencia orientada al logro de un uso más sostenible del territorio y a modificar los modelos urbanos preexistentes que tenían favorecido la colmatación de las tramas urbanas.



De nuevo las mayores novedades vienen de la preocupación por el desarrollo y organización urbanística del espacio rural. A nivel de la documentación exigida en los planes generales se introduce el "Estudio del medio rural y del sistema de asentamientos", con el cual se pretende conseguir un conocimiento pormenorizado de la estructura del territorio municipal a ordenar. Dicho documento tiene la vocación de ser referencia para plantear las medidas tendentes a su conservación y mejora, especialmente en aquellos espacios de particular valor natural, patrimonial o paisajístico. También es el soporte informativo sobre el que plantea la delimitación de la mayor novedad de esta ley, los Suelos de Núcleo Rural.

Crea esta norma una nueva categoría urbanística de suelo, el Suelo de Núcleo Rural (SNR), que se entiende como un perímetro que bordea los asentamientos de población existentes, y cuyo objeto es concentrar en los mismos el hecho constructivo residencial. Esta nueva modalidad aporta un régimen específico de uso, con ordenanzas propias. Esta nueva clasificación implica una evolución conceptual significativa respecto al que en la LASGA se definía como suelo urbanizable de núcleo rural, pues le aporta un régimen jurídico propio y diferenciado. En esta primera aproximación no se plantean criterios para su delimitación, que quedaban al albedrío de cada ayuntamiento sin ningún tipo de parámetro regulador. Si bien en el articulado que regula esta figura se recoge la necesidad de contar con un Estudio del sistema de núcleos de población, que se entiende como soporte para la delimitación del suelo urbano dentro del término municipal y de los núcleos rurales existentes. Entre los requisitos para la consideración como tal, se partía de una agrupación de viviendas de tipología rural, con una especial vinculación con las actividades agroganaderas y que debían estar identificados en los nomencladores y censos oficiales existentes.

Estos fundamentos van a ser asumidos en el campo urbanístico gallego, reforzándose de modo nítido con la aprobación el 31 de diciembre de 2002 de la nueva ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, la conocida como LOUGA. Esta norma presenta un carácter dual. Pues mientras en los suelos urbanos-urbanizables presenta un perfil bastante continuista, en lo tocante a los SNR y a los rústicos, las novedades son bastante significativas.

En los primeros se mantiene la situación en gran parte de los procedimientos administrativos de referencia para su gestión y desarrollo (se simplifica algún procedimiento para los ayuntamientos de mayor entidad), a la vez que se introducen ciertas variaciones en lo tocante a aspectos como los sistemas de ocupación del suelo, los índices de cesión, el reparto de los costes de urbanización, los coeficientes de aprovechamiento, etc.

Los aportes más novedosos, también los más conflictivos, se refieren a aquellos vinculados con las diferentes acciones humanas a desarrollar en el espacio rural. Tanto en lo tocante a las construcciones y tipologías de las construcciones, como en los usos a desarrollar sobre los diferentes suelos rústicos y de protección. Los objetivos fundamentales que se pretendían alcanzar con esta norma era avanzar en la regulación de los usos y las actividades económicas y constructivas que se desarrollan en el medio rural de un modo estricto. Así como introducir una cierta vocación de instrumento paisajístico, ya que al regular tanto los usos del suelo, como la tipología edificativa, con aportes en normas constructivas de alturas, huecos, cubiertas,... la aplicación de la norma deriva en una fuerte repercusión en la configuración de los paisajes. También fija unos criterios más estrictos para la delimitación de los SNR, en base al diseño de perímetros en función a distancias a las viviendas tradicionales. Y todas estas variables con un principio rector transversal, que es la preservación y protección de los valores y recursos depositados en el medio rural a nivel patrimonial, cultural, arquitectónico o ambiental.

Esta orientación se advierte de modo claro en la Exposición de Motivos. En la misma se insiste en que el "medio rural y el suelo rústico deben ser motivo preferente de atención con el fin de trazar una verdadera política territorial sobre este medio". El suelo rústico, por otra parte, es aquel espacio preservado de la acción constructiva, con excepciones contempladas en la propia ley. En esta línea se incrementan los niveles de protección de estos suelos, marcando diferentes niveles de protección en base al diferencial interés paisajístico o patrimonial de cada área: suelos rústicos de protección ordinaria, y de especial protección. En este último caso nos encontramos con una amplia tipología: protección agropecuaria, forestal, de aguas,... Presentándose también como una novedad significativa el hecho de que la competencia en materia de suelo rústico pasa a ser exclusiva de la Xunta de Galicia.

En el trasfondo de esta norma surge un debate que, en cierta medida, no tiene aún sido resuelto de un modo satisfactorio, vinculado con la orientación funcional que debe tener el espacio rural en el modelo territorial de Galicia. Este debate fija dos papeles: uno rural con una orientación principal orientada a la producción de materias primas agrarias, o un espacio residencial no dependiente en exclusiva de las actividades primarias. En lógica se tiene que avanzar y orientar la acción pública hacia la complementación de ambas potencialidades, si bien en los últimos años se tiene primado una visión más proteccionista del espacio rural, entendiéndose éste como el soporte de una serie de valores y recursos a proteger por la legislación urbanística. No se debe olvidar que la propia Ley 9/2002 puede considerarse la suma de dos leyes, una meramente urbanística y otra de protección del medio rural.

La LOUGA también incrementa la documentación necesaria para la aprobación del planeamiento. A mayores de los "Estudio del medio rural y del modelo de asentamientos" ya existentes, incorpora como novedad el "Estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico". Un compendio informativo que implica un análisis integral del espacio a planificar en aspectos demográficos, de aprovechamientos económicos del suelo, de relaciones funcionales de los SNR y otras cuestiones geográficas, que parten de la premisa comúnmente aceptada de que para planificar u ordenar un territorio, primero es necesario conocerlo.

Sin embargo, la aplicación concreta de esta norma rápidamente puso de manifiesto una serie de taras que era necesario encauzar para ir solucionando problemas que surgieron de modo paulatino en su aplicación. Algunas de las más significativas es que no reconocía las modificaciones que en las últimas décadas se tenían producido en el sistema de asentamientos rurales, que al margen de su carácter más o menos afortunado desde una perspectiva paisajística, tenían generado nuevos procesos morfológicos de ocupación del territorio como respuesta al cambio funcional acaecido en los mismos, o las excesivas rigideces que planteaba para el desarrollo de la actividad agropecuaria que es aún la mayoritaria en el conjunto del rural. Así en 2004 se impulsa una primera modificación de la LOUGA, que entre sus objetivos principales estaba definir con mayor precisión las delimitaciones de los SNR.

Se plantea así una diferenciación entre el SNR Tradicional, correspondiente con un perímetro de 50 m. desde las viviendas denominadas tradicionales, las existentes en el denominado "vo americano" de 1956. A éste le correspondía una ordenanza específica, en la que se regula el tamaño medio de parcelas, usos característicos,... Y, por otra parte, el Área de Expansión, perímetro con un máximo 200 m. desde las últimas viviendas, que se entendía que era el espacio preciso para el crecimiento futuro de cada núcleo. Esta diferenciación entre Núcleo Tradicional y Área de Expansión se materializaba en una serie de diferencias en el tratamiento urbanístico, en aspectos como las posibilidades de parcelamiento de las par-



celas existentes (prohibidas en las áreas de expansión), o los usos potenciales. Este avance en la delimitación y regulación de los núcleos rurales no aporta aún una solución del todo satisfactoria al tratamiento de los núcleos rurales, pues aunque se avanza en el reconocimiento de las formas de ocupación del territorio, no es quien por el momento de encorsetar la amplia diversidad morfológica y funcional de los asentamientos rurales. Asimismo se incrementan las líneas de regulación de usos en los suelos rústicos, tanto en los comunes, como en los de protección especial, otorgando un tratamiento integral de protección de los valores espaciales y patrimoniales de estos ámbitos.

Los últimos años han sido prolijos en la aprobación de modificaciones de la legislación urbanística y territorial. Así se continúa con la ley 6/2007 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, la conocida como la "ley de los 500 m.". Ésta no modifica los instrumentos de ordenación urbanística ni territorial, pero sí introduce un cambio significativo en la elaboración y en la tramitación de los planeamientos municipales: la necesidad, para dar cumplimiento a las normativas europeas, de someter los instrumentos de planificación urbanística a un nuevo trámite, la "Evaluación Ambiental Estratégica", la finalidad de este nuevo procedimiento es someter las acciones de transformación humana del territorio a un proceso de análisis de carácter ambiental, presentando alternativas de uso y/o transformación, calibrando la incidencia de la acción urbanística sobre los recursos naturales, garantizando la sostenibilidad de los recursos naturales, etc.

Se establece un procedimiento de participación pública, en el que hay que ir superando determinados pasos hasta llegar a la "Memoria Ambiental" definitiva en la que se plantean una serie de criterios, que el órgano promotor del instrumento de planeamiento debe introducir como parámetros de referencia en la ordenación del suelo.

Esta nueva tramitación se situó en su momento en la antigua Consellería de Medio Ambiente, mientras las tramitaciones administrativas se mantenían en un departamento diferente, el de Política Territorial. A consecuencia de esta desmembración en las tramitaciones se incrementó notablemente los tiempos de tramitaciones administrativas de los instrumentos de planificación, siendo frecuente el solapamiento de trámites y plazos, la promulgación de informes contradictorios, etc.

También por la vía de urgencia se plantea la ley 6/2008 de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo. La finalidad casi exclusiva de la misma radica en el incremento de los porcentajes de vivienda sometida a algún régimen de protección en los suelos urbanizables y en los planeamientos de desarrollo. Llegándose a una ratio de un 40% para los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Así como en otras cuestiones vinculadas con la organización de los Patrimonios Municipales del Suelo, los plazos temporales de construcciones para las viviendas protegidas, etc.

2 Fundamentos de la reciente modificación

En esta situación se llega a 2009, en que se identifica un interés por impulsar una nueva norma urbanística que corrija las taras que dificultaban la aplicación de la LOUGA, especialmente en el espacio rural, pues en los suelos urbanos y urbanizables no se tenían detectado disfunciones significativas. También en estos momentos se entra de lleno en un contexto económico muy marcado por la crisis del sector inmobiliario y por la necesidad de repensar algunos de los principios y de las formas anteriores de hacer urbanismo, específicamente tendentes a corregir y encauzar un modelo expansivo de la oferta de vivienda.

La modificación de la LOUGA surge de una reclamación del municipalismo gallego, partiendo de la base que los ayuntamientos son los que mejor conocen el funcionamiento del día a día, las dificultades de aplicación de los marcos jurídicos, y sobre todo las disfunciones que es necesario corregir. En esta nueva andaina se toma como referencia un documento elaborado por la FEGAMP en marzo de 2007, que aporta una serie de propuestas que elevan a la Xunta de Galicia con la intención de intentar tramitarlas, sin éxito, dentro de las acciones legislativas de ese momento. Este documento contempla 8 puntos: impulsar una mayor colaboración del gobierno autónomo con los ayuntamientos, reducir la lentitud de las tramitaciones administrativas, diseñar un nuevo régimen para los SNR, impulsar el planeamiento territorial, etc. La asunción por parte de la Xunta de Galicia de este documento como punto de partida para la modificación de la LOUGA, se manifiesta en la firma de un acuerdo marco entre la Xunta de Galicia y la propia FEGAMP, encaminado a fomentar los puntos de encuentro para una nueva modificación de la legislación que de respuesta a las demandas del mundo local.

Los objetivos principales que se proponen se centran en la reducción de las tramitaciones administrativas, en la reordenación urbanística del espacio rural, tanto de los SNR como del propio suelo rústico, así como el propio refuerzo competencial de los ayuntamientos en la planificación y gestión urbanística. Con posterioridad, y a lo largo de la tramitación de la modificación, surgen otros aspectos de interés, que incluso superaron en impacto mediático los tres iniciales, y que alcanzan también un valor sustancial.

2.1 Reducción de los plazos de las tramitaciones administrativas

Las tramitaciones administrativas del planeamiento, tanto general como de desarrollo, siempre han sido lentas y farragosas. Sin embargo la mala organización técnica, consistente en la separación entre los trámites urbanísticos propiamente dichos y los derivados de la implementación de la AAE, en consellerías diferentes, con plazos de exposición, e incluso informes contradictorios entre ellos, etc, aumentaron notablemente los tiempos administrativos de elaboración y posterior aprobación.

A esta situación se le añade la lentitud en lo tocante a la autorización en suelo rústico. En este caso las competencias autonómicas sobre este tipo de suelo, estaban llevando de nuevo a una acusada ralentización para la aprobación de cualquier tipo de actividad a desarrollar en suelo rústico. Esta situación llevó a una paralización de innumerables expedientes que dificultan el desarrollo de la actividad productiva rural (por ejemplo para recibir subvenciones económicas en los expedientes de incorporación o mejora de explotaciones agrarias).

Para dar salida a ambas problemáticas, se plantea como uno de los grandes objetivos de esta modificación el desatar el *nudo gordiano* de las tramitaciones. Propone en este sentido la uniformización en un único proceso administrativo de la tramitación ambiental y urbanística, mediante la vinculación de los plazos y exposiciones públicas de AAE y de la propia tramitación urbanística. Esta novedad se acompaña de una reducción de los plazos de informes autonómicos de 3 a 2 meses, con lo que se pretende acortar los tiempos de un modo significativo.

A nivel de autorizaciones en suelos rústicos, lo que se plantea es otorgar a los ayuntamientos capacidad efectiva para poder informar, y así reducir la dependencia del gobierno regional. Con la excepción de las viviendas vinculadas a la explotación agraria, la mayor parte de las nuevas autorizaciones pasan de nuevo a ser competencia de los propios entes locales.



Con esta medida se busca reducir los tiempos de espera de los expedientes, a la vez que se mantengan los mismos niveles de protección, pues de lo que se trató con esta medida es reducir los tiempos de espera, y no modificar los usos a desarrollar, que en su mayor parte se mantienen sin alteraciones significativas¹.

2.2 Reordenación del medio rural

Este objetivo se fundamenta en la existencia de un escenario de profunda crisis demográfica y económica en el mundo rural. La legislación urbanística debe favorecer, o por lo menos no entorpecer, las actividades económicas vinculadas a los recursos agroganaderos y forestales. Los cambios contemplados buscan favorecer e impulsar tanto el asentamiento de nuevas viviendas en los núcleos con la voluntad de aminorar la despoblación, de ahí la definición de un nuevo régimen de SNR, así como el desarrollo de aquellas actividades económicas vinculadas con los recursos del medio y con capacidad de fijar población en el mundo rural.

La tradición ruralista de la legislación urbanística gallega lleva a centrar la mayor parte de las modificaciones y mejoras introducidas en el proyecto normativo. Así 44 artículos del texto reformado, junto con la mayor parte de las Disposiciones tienen como referente este ámbito, con el objeto de nuevo de ir adecuando la praxis urbanística al espacio rural.

En este escenario lo más significativo viene a ser la definición de un nuevo régimen de SNR, que posibilite adecuar la norma a la amplia diversidad del sistema de asentamientos gallegos, en el que los núcleos de valle, montaña, costa, etc, tienen problemáticas y procesos de formación diferentes. Esta situación deriva también de una tipología de estructura del hábitat dispar con asentamientos de naturaleza lineal, otros compactos, de naturaleza más laxa, etc. Asimismo también se identifican diferentes dinámicas sociales y de vocación productiva en los núcleos, donde muchos de los mismos ya no se caracterizan por una prevalencia de la actividad agraria, presentándose en los últimos años evoluciones y situaciones contrastadas. Se plantea así una lectura más amplia del sistema de núcleos al no vincularse sus dinámicas en exclusiva a las actividades agroganaderas, entendiéndose que en el rural conviven en la actualidad diversos procesos de ocupación que es necesario reconocer y encauzar con la finalidad de favorecer su desarrollo. Por tal motivo, se posibilitan nuevos usos económicos no contemplados hasta el momento en los SNR, con la explícita intencionalidad de dar respuesta a los crecientes cambios funcionales del espacio rural.

El régimen de SNR pretende superar la visión uniformizadora previa, basada en un tratamiento uniforme para el amplio número de asentamientos rurales. Para ello establece tres tipologías: Histórico-Tradicional, Común y Complejo que manifiestan las diferencias existentes en la configuración de cada núcleo en lo relativo a su morfología, dinámica reciente, disposición edificatoria, ... También se plantean unos criterios de delimitación basados en la compacidad, abandonándose el criterio de distancia existente hasta el momento. Con esta alteración desaparece el Área de Expansión que había surgido en 2004. Los Planes Generales, a través del "Estudio del medio rural y del sistema de asentamientos", adquieren mayor protagonismo para fijar los criterios definitorios de los respectivos SNR, fijando la parcela mínima de ocupación en cada caso, las tipologías constructivas, ... con la finalidad de que sea este instrumento, en última instancia, quien fije las características específicas de

1 Con posterioridad, en la Ley de acompañamiento a la de presupuestos de 2011 se introduce una modificación puntual en lo tocante a los suelos rústicos de especial protección agrícola y forestal, tendente a posibilitar el desarrollo en los mismos de usos industriales y empresariales, evidentemente al amparo de los instrumentos de desarrollo pertinentes.

sus SNR. También, con el establecimiento de esta tipología lo que se pretende es dar una cobertura técnica a la complejidad y diversidad de los asentamientos rurales y, del mismo modo que se recoge en las DOT aprobadas en 2010, adecuar el diseño normativo a la zonificación territorial del rural.

En lo tocante al espacio rural, se pretende flexibilizar y facilitar, dentro de un contexto de crisis demográfica y económica, la implantación de actividades económicas agrarias y no agrarias, turismo, energías renovables,... que pueden desarrollarse en este entorno y que ponen en valor los recursos del territorio y aportan capacidad de creación de empleo.

En definitiva, los cambios funcionales y de uso de los núcleos rurales reflejan la evolución social y económica de las últimas décadas, modificándose sus tipologías en relación a cambios significativos como las mejoras en la accesibilidad viaria, la generalización del uso residencial no agrícola o la difusión de nuevos valores y pautas de comportamiento colectivo. Así la ley quiere ser efectiva y contemplar las diferentes tipologías y los cambios sociales acaecidos en el rural, facilitando que sea el ayuntamiento quien defina su propio modelo territorial. De este modo el nuevo régimen va a permitir establecer diferentes tipologías de SNR, que recojan mejor las notables diferencias y diversidad de los núcleos rurales.

2.3 Reforzar el papel de los ayuntamientos

El refuerzo del papel de los ayuntamientos en la planificación y gestión del urbanismo completa los grandes objetivos programáticos del presente marco normativo. En esta línea se pretende superar la idea colectiva de que carecen de capacidades y competencias en este ámbito. Dando pie a una nueva cultura en la que se hace necesario darle más responsabilidades y reconocer su función, pero también ofrecer más cooperación y superar una suerte de neocentralismo, que incluso llegó a cuestionar su posición dentro del entramado normativo urbanístico y teritorial.

En esta línea se apuesta por darle un mayor protagonismo al Plan General como instrumento que define el modelo territorial de cada término municipal. Se parte del hecho poco discutible de que los ayuntamientos son los que mejor conocen su propio territorio. Asimismo se le transfiere una mayor capacidad para informar los expedientes en suelo rústico, con la finalidad de dar mayor agilidad y capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, y favorecer de este modo la actividad económica rural.

De un modo transversal a los grandes objetivos anteriores, la modificación se fundamenta en unos ejes transversales que están presentes a lo largo de todo el documento. El primero hace referencia a la sostenibilidad y a la gestión de los recursos ambientales y paisajísticos, a partir de la premisa de que son finitos y un auténtico patrimonio colectivo que tenemos la obligación de preservar. El segundo, y en conexión con la idea de sostenibilidad de gestión eficaz de los recursos, se basa en el principio de posibilitar el desarrollo de las actividades humanas. Una cultura auténticamente sostenible no se fundamenta de modo específico en la prohibición, sino en la compatibilización del uso de los recursos con la preservación de los mismos. En este sentido se apuesta por una nueva cultura territorial que supere la idea "del no hacer", por la de "hacer bien", con los criterios, parámetros o medidas correctoras y de integración necesarias que posibiliten el uso con la peservación de los valores ambientales y paisajísticos del territorio.

3 La búsqueda de un lugar de encuentro

La Ley 2/2010 surge de una vocación de consenso y de escuchar al conjunto de los agentes sociales y políticos que comienza en el acuerdo con la FEGAMP, y que también se identifica a lo largo de la tramitación del texto normativo. En este sentido se van incorporando diferentes aspectos al texto inicial que contribuyen a enriquecerlo y sobre todo a ajustarlo a las demandas sociales formuladas. De este modo una modificación que nació con unos fines concretos, adquiere un protagonismo mucho mayor, planteando más soluciones de las que se pretendía en un inicio.

Este proceso de participación comienza con el informe del CES. En el texto se plantean 22 consideraciones, de las que 10 son aceptadas de modo íntegro, 6 lo son de modo parcial y sólo 6 son rechazadas. Este informe avala cuestiones fundamentales como la búsqueda de una reducción de las tramitaciones administrativas o la disposición de la norma de favorecer la actividad productiva en el medio rural. Sí fueron contempladas cuestiones como la rebaja de la ingerencia de la norma urbanística respecto a normativas sectoriales vigentes (por ejemplo la forestal), la reducción de los tamaños mínimos de las parcelas para usos no residenciales, o la maior flexibilidad en los materiales de las viviendas contruidas en el espacio rural. Por su parte plantea algunos aspectos incorporados en el trámite de enmienda. Tal es el caso de la regularización de las naves industriales en suelo rústico, u otros aspectos como la ampliación de los plazos de caducidad de licencias o la segregación en suelos rústicos, con la excepción de aquellos de especial protección agropecuaria, por motivos de herencia.

Algunos aspectos, sin embargo, no han sido contemplados. Es el caso de la equiparación directa de los montes en mancomún, a suelos rústicos de especial protección forestal, la rebaja de los porcentajes de vivienda sometida a algún tipo de protección, que se solicita sea adaptado a las particularidades de cada ayuntamiento. O que la obtención de autorización para la ubicación en suelo rústico de una vivienda vinculada a una explotación agropecuaria sea de licencia municipal directa. Otras consideraciones, como ya se ha dicho, han sido introducidas de un modo parcial. Tal es el caso, entre otros aspectos, de la revisión de las distancias entre viviendas y explotaciones ganaderas, caso en el que la modificación se quedó en una situación intermedia entre la norma preexistente y lo solicitado por el propio CES.

En el trámite parlamentario de Ponencia legislativa los partidos políticos con representación plantean un número significativo de enmiendas: el PP 31, el PSOE 44 y el BNG 33. Muestra del interés de alcanzar un consenso general y abrir la norma a la participación colectiva, un amplio porcentaje de estas enmiendas fueron aceptadas. Así del PSOE se admitense 25, se niegan 6, se transaccionan otras 6, y 4 son retiradas. Mientras en el BNG la situación se mueve entre 6 aceptadas, 17 negadas, 9 transaccionadas y 2 retiradas. Evidentemente las del PP, como fuerza que sustenta al gobierno, son aceptadas en su integridad.

Durante este procedimiento diferentes colectivos profesionales (Cluster de la Madera, Federación de Áridos, Sindicatos Agrarios, Colectivos ecologistas,...), se acercan a los grupos parlamentarios para proponer nuevas cuestiones a introducir en el texto de la ley. Un número significativo de las cuestiones planteadas son asumidas por las fuerzas políticas que las trasladan al marco normativo, contribuyendo al enriquecimiento del texto, y a dotarlo de un mayor valor resolutivo respecto a las problemáticas planteadas en cada uno de los casos.

La vocación de generar un consenso general también se manifiesta cuando, de modo inaudito por carecerse de precedentes, se recibe un informe del Ministerio de Vivienda durante el trámite de Ponencia. Pese a la excepcionalidad de este hecho y a su aparente discrecional-



lidad, pues no había sido solicitado por ninguna institución ni su participación se contempla desde una perspectiva procedimental, se resolvió de modo satisfactorio, incorporándose muchos de sus planteamientos, pues eran básicamente cuestiones de técnica jurídica.

Durante este proceso de elaboración, muy participativo como se acaba de presentar, se buscó dar soluciones a problemáticas existentes en la sociedad y en el territorio gallego. Se optó por un modelo de acción de “no cerrar los ojos” ante realidades existentes y consolidadas. Por este motivo se incorporaron una serie de cuestiones, algunas problemáticas y de fuerte impacto mediático, pero que se entendía necesario corregir o encauzar, pues de lo contrario tales problemáticas, en vez de corregirse y encauzarse jurídicamente, seguirían manteniéndose en una situación de indefinición.

Una de estas cuestiones, por ejemplo, fue la relativa a la regularización de los asentamientos industriales surgidos al margen del planeamiento. Auténticos polígonos industriales espontáneos en los que se ubica un significativo porcentaje de la creación de empleo y PIB de este país. En este caso en la Disposición Transitoria 13 se abre la posibilidad a que estos asentamientos adquieran la clasificación de suelos urbanizables para que posteriormente se pueda desarrollar un plan parcial o de sectorización que, a costa de los propietarios, se complete la urbanización de estos sectores y se dote de las medidas de corrección ambiental precisas. Se da un tratamiento común a una problemática general del territorio gallego, y que ya en la pasada legislatura se había iniciado, aunque con una diferencia, pues ahora se opta por una solución global, mientras con anterioridad se hacía mediante convenios particulares con los afectados de las bolsas de suelo de uso empresarial existentes.

Algo parecido se plantea para las viviendas sin licencia en suelo rústico que se pretenden regularizar y reconocer con el fin de que pasen a una situación de fuera de ordenación parcial y puedan adscribirse de modo efectivo al patrimonio de sus propietarios. Aquí se abre una amplia casuística, desde viviendas que cuentan con licencia al amparo de la LASGA, otras existentes en ayuntamientos sin ningún tipo de planeamiento, otras con una considerable antigüedad, etc. En este caso, y siempre y cuando sean construcciones previas a 2003 y que no cuenten con expedientes de infracción urbanística, se podrán reconocer mediante la presentación ante el ayuntamiento de un expediente administrativo específico².

En esta línea de dar soluciones, también se enmarca la ampliación del plazo de caducidad de las licencias constructivas. Se busca con esto evitar las posibles solicitudes de devolución del ICIO, que en este contexto de crisis financiera muy evidente en las arcas municipales supondría un auténtico mazazo para las mismas. O la articulación de mecanismos de coordinación y gestión conjunta entre la legislación de concentración parcelaria y la urbanística, que hasta el momento imposibilitaba que los procesos de concentración se pueden llevar a cabo en los SNR, y a partir de ahora se abre la vía, a partir de un convenio con el ayuntamiento afectado, de interactuar de modo conjunto sobre la realidad territorial.

Mención aparte merece, quizás, el aspecto de mayor repercusión mediática, vinculado a los usos permitidos en los espacios naturales, y nombradamente en aquellos clasificados como Red Natura. Estos usos, regulados en el art. 39, por su particular valor ambiental son merecedores de la introducción de las más significativas medidas de compatibilización. El principal debate surge en

2 Con la finalidad de facilitar la interpretación de estos aspectos, junto a otros de carácter sustancial, técnicos y profesionales se acaban de publicar en mayo de 2011 cuatro instrucciones centradas en la metodología del cálculo del grado de consolidación edificatoria en la delimitación de los SNR, su vinculación en lo tocante a las tramitaciones administrativas, y el propio desarrollo de las disposiciones orientadas a la aplicación de los asentamientos surgidos al margen del planeamiento y de las edificaciones y construcciones realizadas sin licencia o autorización autonómica.



torno a la posibilidad de ubicar instalaciones de piscifactorias en este tipo de suelos. Con anterioridad tanto el Plan de Acuicultura de 2005, como el de 2008, contemplaban la construcción de este tipo de plantas en la Red Natura, de conformidad con el conjunto de la Unión Europea en el que este uso está permitido en esta clasificación del suelo. La norma, después de las negociaciones tenidas entre las fuerzas políticas, plantea la introducción de las máximas cautelas de protección existentes, fundamentadas en la normativa comunitaria en vigor. De tal modo que la norma urbanística posibilita este uso, pero no es competencia de la misma la correspondiente autorización, que en todo caso recae en el órgano competente en protección de la naturaleza. Este último, emitirá su informe favorable, o no en base al proyecto particular de cada caso en el que se miden la integración paisajística y ambiental, criterios de sustentabilidad, etc.

El resultado final, el balance político, es conocido. Sólo fue rechazada por una minoría del arco parlamentario gallego, contando con 38 votos favorables, los del PP, 25 abstenciones correspondientes al PSOE y 12 votos negativos del BNG. Este resultado, teniendo en cuenta los equilibrios políticos, puede interpretarse como un fuerte aval para esta modificación, que se complementa con el apoyo directo del municipalismo desde sus inicios.

La ley 2/2010 puede considerarse el primer ensayo de un interés general por conseguir un Pacto por el Territorio en el que las fuerzas políticas fijen unas líneas maestras en lo tocante a la ordenación territorial y urbanística. Con posterioridad, la aprobación de las DOT y del Plan del Litoral, así como el anuncio de la elaboración de un nuevo marco urbanístico con vocación de permanencia en el tiempo, van en la línea de aunar esfuerzos en la búsqueda de este anhelo colectivo. Este es un proceso actualmente en marcha que, partiendo de las lógicas sensibilidades y discrepancias, llama a la responsabilidad a los agentes y representantes políticos. La consecución de un marco estable en la planificación, de unas reglas claras que den referencias y seguridad jurídica, el asentamiento de la sensibilidad colectiva respecto a los valores ambientales y de sostenibilidad o la defensa de un territorio vivo que compatibilice el uso con la conservación de los recursos ambientales y paisajísticos, son un anhelo común a alcanzar. Y en nuestra mano, en la de todos, está hacerlo.

4 Bibliografía

- A.A.V.V. (2004): Implicacións territoriais e socioeconómicas da lei 9/2002 de ordenación urbanística e de protección do medio rural en Galicia. FEGAMP, Santiago de Compostela.
- A.A.V.V. (2007): A protección da ordenación do territorio en Galicia. Consellería de Presidencia, Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- Díaz Lema, J.M (1989): Dereito urbanístico de Galicia. Fundación Caixa Galicia. A Coruña.
- Estévez Goytre, R. (2006): Manual práctico de planeamiento urbanístico. de Comarez. Granada.
- Fernández Carballal, A. (2003): Derecho urbanístico de Galicia. Civitas, Madrid.
- González-Cebrián Tello, J. (2009): Intervención sobre o medio rural en Galicia. E.T.S.A, Universidade da Coruña.
- Grandio Dopico, A., editor (2005): Ordenación dos espazos litorais en Galicia. Netbiblo. Oleiros.
- López Porto, P (2008): O solo de núcleo rural na lei 9/2002. EGAP. Santiago de Compostela.