

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS PROPIETARIOS. CLASES DE SUELO. SU VINCULACIÓN CON LA DISCIPLINA, EN LA LEY GALLEGA

Luis Miguel López Fernández

Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad Autónoma de Madrid

Consideración Preliminar

El presente trabajo constituye la publicación de una ponencia que tuve la satisfacción de exponer el día 16 de diciembre de 2002, en el Curso sobre el Procedimiento de Disciplina Urbanística organizado por la Escola Galega de Administración Pública y la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Por tanto la preparación y exposición de la ponencia se llevó a cabo antes de la promulgación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, pero teniendo en cuenta la existencia de un Proyecto de Ley en tramitación. Llegado el momento de publicar el contenido de esa ponencia, existían dos alternativas extremas y una solución intermedia: publicarla según fue expuesta y distribuida a los asistentes al curso, y por tanto con exclusiva referencia a la versión del Proyecto que utilizamos para su elaboración, sustituir los artículos de esa versión del Proyecto por los de la Ley 9/2002, cambiando también el título para que no se hiciera referencia a una Ley futura que es ya, venturosamente, Ley vigente, o mantener el texto inicial, con las siempre necesarias revisiones de estilo, pero relacionando a pié de página las correspondencias entre los preceptos del Proyecto que utilizamos en su día y los preceptos de la Ley

9/2002. Nos ha parecido que esta última solución permite dejar constancia del alcance y origen de nuestro trabajo y que, al mismo tiempo, mantiene su actualidad, evitando la posibilidad de inducir a error a aquellos que tengan la amabilidad de consultarla. Esperamos haber acertado en la elección.

1. Relaciones entre el Régimen urbanístico del suelo y la Disciplina Urbanística

El Proyecto de Ley del Suelo de Galicia establece, en su artículo 7, que «Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad relativas al uso del suelo, subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y edificación, se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley y, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios»¹, consagrando el principio tradicional del Derecho Urbanístico que se contempla también en el artículo 62 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, vigente aún al escribir estas líneas. Por otro lado el concepto de Disciplina Urbanística se ha usado tradicionalmente para agrupar las materias relacionadas con la intervención de la Administración en la edificación y uso del suelo, las medidas a adoptar contra las obras realizadas sin licencia, sin ajustarse a sus prescripciones o al amparo de licencias concedidas en contra de la legislación urbanística, y el establecimiento de sanciones para las conductas consideradas como infracción urbanística, entendiéndose como tales «Las acciones u omisiones que vulneren las prescripciones contenidas en la legislación y el planeamiento urbanísticos, tipificadas y sancionadas en aquella», según el artículo 218 del Proyecto², resulta fácil deducir la estrecha relación existente entre el régimen jurídico previsto para cada una de las clases de suelo establecidas por el legislador y ese conjunto de medidas de intervención, infracciones y sanciones que configuran la disciplina urbanística, ya que la infracción sancionable tiene como presupuesto necesario

¹ El artículo 7.1 de la Ley 9/2002, de 30 diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, aprobado en el momento de revisar estas líneas para su publicación, no se aparta de la regulación básica del Proyecto, al decir que «Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad relativas al uso del suelo, subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y edificación, se ejercerán dentro de los límites y con cumplimiento de los deberes establecidos en la presente Ley y, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de las fincas, asegurando que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas y coordinadamente con la legislación sectorial.

² Que pasa a ser el artículo 216.1 en la redacción definitiva de la Ley 9/2002.

la realización de una acción u omisión que infrinja los deberes impuestos a los propietarios o titulares de derechos reales sobre bienes inmuebles, o que sobrepase el ejercicio legítimo del derecho que la Ley le atribuye. De ahí que el estudio previo de los derechos y deberes establecidos por el Proyecto resulte necesario punto de partida para analizar luego el catálogo de conductas sancionables.

2. Clases de Suelo en el Proyecto

De acuerdo con artículo 10 del Proyecto de Ley del Suelo de Galicia, «*Los planes generales de ordenación municipal deberán clasificar el territorio municipal en todos o algunos de los siguientes tipos: suelo urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico*» (como indica el artículo 63.1 de la Ley 1/1997, vigente al escribir estas líneas)³.

3. El suelo urbano

3.1. Consideraciones generales

En relación con el suelo urbano el Proyecto establece lo siguiente:

«*Los planes generales clasificarán como suelo urbano, incluyéndolos en la delimitación que para tal efecto establezcan, los terrenos que estén integrados en la malla urbana existente siempre que reúnan alguno de los siguientes requisitos:*

a) *Que cuenten con acceso rodado público y con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, proporcionados mediante las correspondientes redes públicas con características adecuadas para servir a la edificación existente y la permitida por el planeamiento.*

A estos efectos, los servicios construidos para la conexión de un sector de suelo urbanizable, las vías perimetrales de los núcleos urbanos, las vías de comunicación entre núcleos, las carreteras y las vías de la concentración parcelaria no servirán de soporte para la clasificación como urbanos de los terrenos adyacentes, excepto cuando estén integrados en la malla urbana.

b) *Que, aun careciendo de algunos de los servicios citados en el apartado anterior, estén comprendidos en áreas ocupadas por la edificación al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para ella, según la ordenación que el plan general establezca.*

³ Igual en la redacción definitiva de la Ley 9/2002.

A los efectos de esta Ley se consideran incluidos en la malla urbana los terrenos de los núcleos de población que dispongan de una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de servicios de las que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén desligados del entramado urbanístico ya existente»⁴.

Si comparamos la regulación citada con la contenida en el artículo 64 de la Ley 1/97, inmediatamente advertiremos que:

1º) El proyecto de ordenación del medio rural no puede clasificar terrenos como suelo urbano, sino que han de ser precisamente los planes generales.

2º) El Proyecto acentúa el carácter reglado que la clasificación de determinados terrenos como suelo urbano supone para el planificador, imponiendo expresamente que los terrenos con determinadas características de hecho se clasifiquen como suelo urbano y regulando con minuciosidad las mencionadas características fácticas. En relación con esas características fácticas el elemento necesario pero no suficiente para la clasificación de un suelo como urbano pasa a ser su integración en la malla urbana, de acuerdo con el significado que el mismo Proyecto atribuye a ese concepto, exigiéndose además, y alternativamente, la existencia de servicios urbanísticos básicos o la consolidación de la edificación al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para ella.

Los únicos residuos de discrecionalidad que parecen quedar para el planificador guardan relación con el hecho de que los servicios urbanísticos básicos han de bastar para servir a la edificación existente «*y la permitida por el planeamiento*» y que las dos terceras partes de consolidación de la edificación se refieren a «*los espacios aptos para ella, según la ordenación que el plan general establezca*».

Esta misma reducción de la discrecionalidad del planificador en relación con el suelo urbano ha conducido a suprimir la posibilidad, contemplada como adicional en la Ley 1/97, y consistente en clasificar como suelo urbano a los terrenos que en ejecución del planeamiento lleguen a disponer de los elementos de urbanización. Esos terrenos serán urbanos si están integrados en la malla urbana y consolidados por la edificación, sin necesidad de tal norma adicional, y en otro caso simplemente habrán de clasificarse como suelo urbanizable.

3.2. Categorías de suelo urbano

El proyecto establece que «*Los planes generales diferenciarán en el suelo urbano las siguientes categorías:*

⁴ Párrafos 1 y 2 de la Ley 9/2002, aprobada al revisar estas líneas sin modificación sustancial en este punto.

a) Suelo urbano consolidado, integrado por los solares así como por las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y de escasa entidad que pueden ejecutarse simultáneamente con las de edificación o construcción.

b) Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, por los terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas, aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente, así como las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento»⁵.

La norma proyectada, moviéndose dentro de los parámetros establecidos por la Ley estatal 6/98, diferencia dos categorías dentro de la clase de suelo urbano atendiendo al criterio de la consolidación de la urbanización, diferente del de la consolidación de la edificación en más de las 2/3 partes de la superficie edificable que sirve para clasificar terrenos sin urbanización consolidada e integrados en la malla urbana como suelo urbano: esos terrenos consolidados por la edificación serán suelo urbano no consolidado por la urbanización, por irremediablemente confusa que pueda resultar la terminología legal.

Según el Proyecto, han de incluirse en el suelo urbano consolidado:

1º) *Los solares*, definidos en el Proyecto como «Las superficies de suelo urbano legalmente divididas y aptas para la edificación que, en todo caso, cuenten con acceso por vía pública pavimentada y servicios urbanos de abastecimiento de agua potable, evacuación de aguas residuales a la red de saneamiento, suministro de energía eléctrica, alumbrado público, en condiciones de caudal y potencia adecuadas para los usos permitidos. Si existiera planeamiento, además de lo anterior deberán estar urbanizadas de acuerdo con las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas por éste»⁶ (definición similar a la contenida en el artículo 69 de la Ley 1/97, vigente al escribir estas líneas).

2º) «las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y de escasa entidad que pueden ejecutarse simultáneamente con las de edificación o construcción».

⁵ Artículo 12 de la Ley 9/2002, aprobada al revisar estas líneas sin modificación sustancial en este punto.

⁶ Definición del solar contenida en el artículo 16 de la Ley 9/2002, aprobada sin modificación sustancial en este punto.

En cuanto a la definición del suelo urbano no consolidado, citada anteriormente, ha de decirse que indudablemente resulta más precisa que la contenida en el artículo 65 de la Ley gallega 1/97, todavía vigente al escribir estas líneas y que atiende a la necesidad de realizar actuaciones integrales de ejecución del planeamiento, con toda la dificultad que encierra determinar el alcance de los términos «actuación urbanística» y «actuación integral»⁷. Sin embargo todavía podemos apuntar dos cuestiones que pueden inducir algunas dudas:

1ª) constituyen suelo urbano consolidado los terrenos que puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y de escasa entidad, de manera que la norma parece interpretar el complemento de la urbanización, aludido en el artículo 14.1 de la Ley 6/98, de acuerdo con el concepto estricto de «urbanización» contenido en la STC 164/2001, en la cual el Tribunal Constitucional hizo coincidir implícitamente los términos «urbanización» y «obra urbanizadora», sin incluir en el primero de los términos la cesión de terrenos que han de urbanizarse.

Sin embargo, según el Proyecto de Ley, constituyen suelo urbano no consolidado «en todo caso» los terrenos precisados de «procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas». Con esta redacción, la regulación gallega plantea cierta duda sobre si pueden clasificarse como suelo urbano no consolidado los terrenos precisados de una dotación pública a los efectos de obtener mediante cesión obligatoria el suelo destinado a la instalación de la misma, distribuyendo equitativamente la carga entre los propietarios de los terrenos afectados mediante la delimitación de un ámbito de equidistribución que integre el suelo dotacional y los terrenos precisados de su instalación, aunque esos terrenos cuenten con las obras de urbanización precisas para considerarlos solares o sólo precisen para ello obras «accesorias o de escasa entidad». Sinceramente creemos que en tales casos los terrenos han de clasificarse como suelo urbano consolidado, pero la posibilidad de conflicto sin duda existe⁸.

⁷ En especial, como ya dijimos en nuestro trabajo «Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 191, enero-febrero de 2002, págs. 11-46, se plantea el problema de si basta la necesidad de obtener suelo para instalar una dotación local para poder delimitar un polígono o unidad de actuación formado por los terrenos a los cuales se desea gravar con esa obtención: es decir si la actuación planteada a efectos meramente equidistributivos de una cesión gratuita es «actuación integral», dado que no parecen existir dudas de que estamos ante una actuación urbanística, y permite clasificar los terrenos afectados como suelo urbano no consolidado.

⁸ En relación con estas cuestiones puede consultarse nuestro trabajo «Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 191, enero-febrero de 2002, págs. 11-46.

2ª) La necesaria clasificación como suelo urbano no consolidado de «*las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento*» nos sitúa ante la dificultad de determinar cuando una urbanización es «reciente», planteando además el espinoso problema de definir las relaciones entre ese mecanismo de «legalización de urbanizaciones ilegales» y la aplicación de las medidas orientadas al restablecimiento del orden urbanístico vulnerado que pudieran suponer la demolición de la «urbanización ilegal».

Parece que el criterio de mantenimiento de la riqueza creada, por no mencionar la pasividad de la Administración y la de los mismos propietarios colindantes ante infracción tan manifiesta como la de una urbanización ilegal, orientan el conflicto hacia la «legalización», mediante la adscripción de los terrenos correspondientes al suelo urbano no consolidado cuando se cumplen los requisitos establecidos por el legislador para que la urbanización constituya suelo urbano (recordemos: integración en la malla urbana y existencia de servicios urbanísticos o consolidación de la edificación en 2/3 partes). Pero la solución resultaría aberrante en el caso de que la urbanización se hubiera ejecutado al margen del planeamiento y en espacios de especial protección (zonas verdes, espacios naturales protegidos integrados o próximos al suelo urbano, etc., etc.), lo cual pone bien de manifiesto que la relación entre esta norma y las medidas de Disciplina Urbanística no está totalmente resuelta, como tampoco lo estaba en el artículo 65.2 de la Ley 1/97.

3.3. Régimen urbanístico aplicable al suelo urbano consolidado

Los propietarios tienen derecho, de acuerdo con los artículos 17 y 18 a) del Proyecto⁹:

- A completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificarlos en las condiciones establecidas en la Ley y en el planeamiento.
- Al aprovechamiento real que resulte de la aplicación directa de las determinaciones del plan sobre la parcela, materializando ese aprovechamiento directamente sobre la parcela o previa normalización de fincas.

Y están sometidos a los siguientes deberes (artículo 19)¹⁰:

⁹ Sin modificaciones sustanciales en los artículos correspondientes de la Ley 9/2002.

¹⁰ En el artículo 19 de la Ley 9/2002 desaparece el límite del 10% establecido por el Proyecto para esta cesión impuesta a los dueños de suelo urbano consolidado, con lo cual la crítica que hacemos más adelante parece aún más fundada.

- a) Completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar. Según el Proyecto *«A tal efecto deberán costear los gastos de urbanización precisos para completar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas, ejecutar las obras necesarias para conectar con las redes de servicios y viario en funcionamiento y ceder gratuitamente al municipio los terrenos destinados a viales fuera de las alineaciones establecidas en el planeamiento, siempre que no supere el 10% de la superficie de la parcela»*.
- b) Regularizar las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento cuando fuere preciso por ser su superficie inferior a la parcela mínima o su forma inadecuada para la edificación.
- c) Edificar los solares en los plazos que en su caso señale el planeamiento urbanístico.
- d) Conservar y, en su caso, rehabilitar la edificación a fin de que ésta mantenga en todo momento las condiciones establecidas en el apartado b) del artículo 9 de esta Ley.

El Proyecto adapta la legislación gallega a la regulación desarrollada por el artículo 14.1 de la Ley estatal 6/98, cuyo contenido fue declarado conforme con la Constitución Española por la STC 164/2001. De esta manera se eliminan los deberes de cesión de terrenos dotacionales y de aprovechamiento en concepto de participación en plusvalías, impuestos a los propietarios de suelo urbano con independencia de su categoría por el artículo 70.2 de la Ley 1/97, así como la posibilidad de incluir el suelo urbano consolidado en áreas de reparto que permitieran disociar el aprovechamiento subjetivo atribuido a sus propietarios y el aprovechamiento real.

Plantea algunas dudas el deber de cesión de terrenos situados fuera de alineación, impuesto por el artículo 19 del Proyecto a los dueños de suelo urbano consolidado, ya que la STC 164/2001 admitió implícitamente la imposibilidad de que la legislación autonómica estableciera deberes relativos a la cesión gratuita de terrenos dotacionales a cargo de los propietarios de suelo urbano consolidado, amparándose en el simple contraste entre los apartados 1 y 2 del artículo 14 de la Ley 6/98 y con razonamientos que no parecen admitir el establecimiento de ulteriores diferencias entre terrenos destinados a viales (que serían los situados más allá de la alineación con la vía pública), y terrenos destinados a los restantes usos dotacionales¹¹. El mismo Proyecto, en su artículo 179¹² y

¹¹ La argumentación vertida en la STC 164/2001 sobre estos aspectos ha sido comentada con mayor precisión en nuestro trabajo citado anteriormente «Los últimos acontecimientos relacionados con la gestión del suelo urbano».

¹² El precepto citado del Proyecto ha pasado, sin modificación alguna de fondo sobre este particular, a constituir el artículo 167.1 del texto definitivo de la Ley 9/2002.

cuando relaciona los mecanismos orientados a la cesión de dotaciones locales, se refiere a la expropiación forzosa, el convenio urbanístico, la permuta forzosa o la ocupación directa, pero no incluye en ningún caso la cesión obligatoria y gratuita. Esto significa que la cesión de terrenos de propiedad particular y situados fuera de las alineaciones establecidas en el planeamiento difícilmente podrá imponerse a los propietarios sin su consentimiento, aunque en este sentido debemos apresurarnos a destacar que el Proyecto de Ley de suelo de Galicia se sitúa entre las normas autonómicas más moderadas en la exigencia de cesiones a los dueños de suelo urbano consolidado¹³.

Pero hay que señalar la escasa litigiosidad que plantearán estas cesiones cuando el propietario pueda materializar todo el aprovechamiento real otorgado por el plan a su finca en la porción que no ha de ceder (incluyendo, claro está, el que correspondiera a la porción que sí ha de ser cedida), sin olvidar que la propia alineación puede producir un incremento del valor de mercado del resto de la finca como consecuencia de la regularización de su lindero con la vía pública: estos dos aspectos de la cuestión bastarán para desincentivar la resistencia del propietario a estas peculiares cesiones, aunque que no hagan desaparecer la cuestión jurídica subyacente.

Y puestos a afinar, también plantea dudas la atribución de todo el aprovechamiento real derivado del planeamiento a los respectivos propietarios, porque esa solución pugnaría con el derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento establecido, con carácter general para los propietarios de toda clase de suelo, por el artículo 5 de la Ley 6/98. Pensemos que la ciudad no es un fenómeno estático y que el valor económico de los terrenos puede incrementarse mo-

¹³ Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (artículos 98 y 144: cesión para viales sin límite alguno), Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (artículo 167: cesión sin derecho a equidistribución hasta el límite del 20% de la parcela), o la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (artículo 19.1: cesión de viales e infraestructuras pendientes a todo lo largo del perímetro de la parcela, o cuota de urbanización correspondiente). Precisamente las dos leyes primeramente citadas son muy similares a la Ley de Galicia por el grado mínimo de los deberes de cesión impuestos a los propietarios de suelo urbano consolidado. La Ley madrileña es algo más ambiciosa en este particular, y nos permitimos omitir, por razones de espacio, la referencia detallada a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, como ejemplo extremo de otras regulaciones autonómicas del suelo urbano cuyo análisis dejamos para otra ocasión, que son en todo caso mucho más exigentes en relación con los deberes impuestos a sus propietarios, y que nos parecen absolutamente incompatibles con los términos en que se manifestó la STC 164/2001 (en el grupo podríamos incluir la legislación andaluza, la castellano-manchega, y, por supuesto, la valenciana).

dificando el aprovechamiento atribuido a los terrenos situados en suelo urbano consolidado, modificando los usos de dichos terrenos, u otorgando utilidad edificatoria al subsuelo, cuando antes no la tenía: ¿será justo que esa regulación incremente el valor de unos terrenos mientras disminuye el de otros y que la legislación consagre el principio de «lotería urbanística» aunque se circunscriba al suelo urbano consolidado?. De todos modos hay que decir que el problema ahora planteado no puede imputarse en modo alguno al Proyecto de Ley del Suelo de Galicia, que se ha limitado a adaptar la norma autonómica a la legislación estatal declarada conforme con la Constitución por la referida STC 164/2001¹⁴.

3.4. Régimen del suelo urbano no consolidado

Los propietarios tienen los siguientes derechos (artículo 17 y 19.b)¹⁵:

■ A completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y edificarlos en las condiciones establecidas por la Ley y el planeamiento aplicable.

■ Al aprovechamiento resultante de referir a su superficie el 90% del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se hayan incluido. Si se trata de terrenos incluidos en polígonos para los que el plan imponga cargas especialmente onerosas relativas a la rehabilitación integral o la restauración de bienes de interés cultural o inmuebles catalogados, ese aprovechamiento será el 100% del que resulte de aplicar a los terrenos el mencionado aprovechamiento tipo.

■ A materializar ese aprovechamiento sobre las parcelas que resulten de la nueva ordenación o mediante compensación económica.

Y están sometidos a los siguientes deberes (artículo 20):

a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración municipal todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio preferentemente del polígono en el que sus terrenos resulten incluidos.

b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el plan general incluya dentro del

¹⁴ Las normas castellano-manchega, andaluza o extremeña, son más respetuosas con el principio de equidistribución, estableciendo mecanismos para evitar la patrimonialización de los incrementos de edificabilidad derivados de un cambio de planeamiento. Pero precisamente por ello son difícilmente articulables con la STC 164/2001, escasamente atenta a las consecuencias derivadas de sus afirmaciones en relación con el principio de distribución equitativa de beneficios y cargas.

¹⁵ Sin cambios sustanciales en los artículos 17 y 19 b) de la Ley 9/2002, aprobada al revisar estas líneas.

área de reparto en el que estén comprendidos los terrenos y ejecutar su urbanización básica.

c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento tipo del área de reparto. La Administración actuante no tendrá que contribuir a los costes de urbanización de los terrenos en que se localice este aprovechamiento, que deberán ser asumidos por los propietarios.

d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.

e) Costear y, en su caso, ejecutar o completar las obras de urbanización del polígono en los plazos establecidos por el planeamiento, incluidas las conexiones con los sistemas generales existentes.

f) Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.

No podrá ser edificado terreno alguno que no reúna la condición de solar, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante aval que deberá alcanzar al 25% del coste estimado de las obras de urbanización y las demás garantías que se determinen reglamentariamente¹⁶.

En este sentido el Proyecto adapta las previsiones contenidas en los artículos 70 y 71 de la Ley 1/97 a la Ley estatal 6/98, situando las cesiones de suelo por participación en plusvalías en el máximo de la horquilla permitida por el artículo 14.2.b) de la citada norma estatal, y poniendo el coste de urbanización de los terrenos cedidos a cargo de los propietarios (como viene siendo moneda corriente en la legislación de otras Comunidades Autónomas). Además «corrige» la redacción de la norma estatal en cuanto los terrenos destinados a dotaciones locales objeto de cesión son los que «preferentemente»¹⁷ presten servicio al polígono en que estén incluidos, al resultar imposible circunscribir absolutamente el área de influencia de las dotaciones situadas en el suelo urbano. Esa «corrección» se extiende también a la exigencia de que la urbanización básica de los sistemas generales sea costeada por los propietarios. Por último resulta interesante la previsión de que el aval necesario para

¹⁶ El contenido del artículo 20 del Proyecto ha pasado al artículo 20 de la Ley 9/2002, sin más modificación sustancial que la de extender el aval para la ejecución simultánea de urbanización y edificación a todo el importe del coste estimado de las obras de urbanización.

¹⁷ «Predominantemente» dice el artículo 20 del texto finalmente aprobado, sin que el cambio de redacción pueda estimarse demasiado significativo.

garantizar la ejecución simultánea de la edificación y la urbanización alcance el 25% del coste estimado de las obras, además de las garantías que reglamentariamente se determinen¹⁸.

4. Suelo de núcleo rural

4.1. Consideraciones generales

Constituye uno de los puntos a los cuales dedica mayor atención la norma proyectada, incluyendo toda una serie de criterios que orientan la actividad planificadora y reducen la discrecionalidad interpretativa de la Administración. Destacan, en este sentido, las normas dedicadas por el Proyecto a regular el propio ámbito territorial de los núcleos rurales y las actividades permitidas y prohibidas a los propietarios, prestándose especial atención a las condiciones de la edificación permitida en estos núcleos.

Según el artículo 13 del Proyecto¹⁹ *«Constituirán el suelo de núcleo rural los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del asentamiento con el medio físico donde se sitúa y diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales, así como las áreas de expansión o crecimiento de estos asentamientos».*

Mientras el artículo 75.2 de la Ley 1/97 se limitaba a imponer que el planeamiento delimitara gráficamente los núcleos rurales, el artículo 13.3 del Proyecto establece criterios más detallados, incluyendo los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado, y exigiendo la delimitación de un área de expansión del núcleo que, salvo justificación, comprenderá los terrenos delimitados por una poligonal paralela a su circunscripción y como máximo a 200 metros de la misma, sin que pueda incluir suelo rústico de especial protección y sin que puedan ampliarse los núcleos ubicados en la franja de 200 metros desde la ribera del mar en dirección a éste, salvo casos excepcionales en que el Consello de la Xunta lo autorice expresamente.

Además se exige en el apartado 2 del propio artículo 13 del proyecto que el planeamiento urbanístico realice *«un análisis detallado de la forma-*

¹⁸ Como ya dijimos en una nota anterior, el texto finalmente aprobado elevó la cuantía del aval a todo el coste estimado de las mencionadas obras.

¹⁹ Sin modificaciones sustanciales en la redacción definitiva del artículo 13 de la Ley 9/2002.

ción y evolución de los asentamientos, de sus peculiaridades urbanísticas, morfológicas, de su grado de consolidación por la edificación y de sus expectativas de desarrollo, así como de las tipologías edificatorias, forma de los huecos y de las cubiertas, y características de los materiales, colores y formas constructivas empleadas en las edificaciones y construcciones tradicionales de cada asentamiento», sirviendo estas últimas circunstancias como pauta para el otorgamiento de licencias.

4.2. Régimen jurídico de los núcleos rurales

4.2.1. Disposiciones generales

La regulación contenida en el artículo 76 de la Ley 1/97 se mantiene en sus líneas generales, de manera que los usos serán los relacionados con las actividades propias del medio rural y con las necesidades de la población residente (24.1 del Proyecto²⁰).

También se mantiene la necesidad proclamada por el artículo 76.2 de la Ley 1/97 de que esté resuelta la disponibilidad de los servicios de acceso rodado, saneamiento, abastecimiento de agua y electricidad, como requisito mínimo y previo a la autorización de cualquier clase de edificaciones, si bien el artículo 29.1.g del proyecto se refiere al servicio de evacuación y tratamiento de aguas residuales (no al de saneamiento), específica que la disponibilidad de esos servicios ha de procurarse a costa del Promotor, y permite que se autorice la edificación si se garantiza la ejecución simultánea de la edificación y la instalación de esos servicios²¹.

En caso de construcción de nuevas edificaciones o sustitución de las existentes se sigue exigiendo a los propietarios que cedan gratuitamente los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso y ejecuten, a su costa, la conexión con los servicios existentes en el núcleo (76.3 de la Ley 1/97 y 24.2 del Proyecto²²). Si se trata de ejecutar planes especiales de protección, rehabilitación y mejora del medio rural que prevean actuaciones de carácter integral, los propietarios vienen obligados a ceder terrenos dotacionales, costear la urbanización prevista, y solicitar licencia y edificar si el plan así lo establece, pero desaparece la cesión de terreno en proporción al 15% del aprovechamiento, impuesta por el artículo 76.5 de la Ley 1/97 en concepto de participación en plusvalías (artículo 24.3 del Proyecto²³).

²⁰ Sin modificaciones en la redacción definitiva del artículo 24.1 de la Ley 9/2002.

²¹ Sin modificaciones en la redacción definitiva del artículo 29.1.g de la Ley 9/2002.

²² Sin modificaciones en la redacción definitiva del artículo 24.2 de la Ley 9/2002.

²³ Sin modificaciones en la redacción definitiva del artículo 24.3 de la Ley 9/2002.

Pero la novedad fundamental del Proyecto consiste en el establecimiento, a nivel legislativo, de un catálogo de condiciones de uso y de tipología edificatoria que proporcionará mayor seguridad jurídica a los dueños de suelo rural. Esas condiciones son las que expondremos seguidamente.

4.2.2. Condiciones de uso de los terrenos y edificaciones.

A) Usos de las edificaciones en los núcleos rurales:

Según el artículo 27 de la norma proyectada, que desarrolla la previsión genérica del artículo 24.1, *«El uso característico de las edificaciones en los núcleos rurales será el residencial. Asimismo se podrán permitir usos comerciales, productivos, turísticos y tradicionales ligados a la vida rural siempre que no se altere la estructura morfológica del asentamiento y el nuevo uso contribuya a revitalizar la vida rural y mejorar el nivel de vida de sus moradores y, en todo caso, resulten compatibles con el uso residencial»*²⁴.

B) Actuaciones permitidas en los núcleos rurales

Prevía licencia municipal y sin necesidad de autorización autonómica, *se permitirán*, según el artículo 25 del Proyecto²⁵, *«las siguientes actuaciones:*

- a) Obras de conservación y restauración de las edificaciones existentes, siempre y cuando no supongan variación de las características esenciales del edificio, ni alteración del lugar, del volumen y de la tipología tradicional; ajustándose en todo caso a lo dispuesto en el artículo 29 de esta Ley.*
- b) Obras de rehabilitación y ampliación en planta o altura de las edificaciones existentes, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 29 de esta Ley y no impliquen variación de su tipología.*
- c) Nuevas edificaciones de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 29 de esta Ley».*

C) Actuaciones prohibidas

1. Derribo o demolición de las construcciones existentes: **se prohíbe** con carácter general en el artículo 26.1 del proyecto²⁶, *«salvo en los siguientes supuestos:*

²⁴ La única modificación de interés consiste en la incorporación del pequeño taller en el catálogo de usos autorizables del artículo 27 de la Ley 9/2002.

²⁵ La redacción del artículo 25 de la Ley 9/2002 coincide sustancialmente con la transcrita, salvo algunas modificaciones de estilo.

²⁶ Sin modificaciones sustanciales en la redacción definitiva del artículo 26.1 de la Ley 9/2002.

- a) *Aquellas construcciones sin interés arquitectónico alguno que por su reducido tamaño o imposibilidad de acceso, no sea posible su recuperación, restauración o reconstrucción para cualquier uso de los autorizados en esta ley.*
- b) *Las edificaciones de escaso valor histórico o etnográfico, que estando en ruina material de acuerdo con la legislación urbanística, con evidente peligro para las personas o cosas no sea viable su recuperación total o parcial.*
- c) *Todos los añadidos que desvirtúen la tipología, forma y volumen de cualquier edificación primitiva, o que por los materiales empleados supongan un efecto distorsionador para la armonía y estética del conjunto edificatorio. Igualmente todos los alpendres, almacenes y edificaciones auxiliares, que estén en las mismas condiciones.»*

Por su parte el apartado 2 del propio artículo²⁷ establece que «*En los supuestos previstos en el número anterior, se solicitará licencia de demolición acompañando al proyecto técnico un estudio justificado y motivado del cumplimiento y veracidad de las circunstancias que concurren de acuerdo con lo especificado anteriormente».*

Además, el artículo 28 del Proyecto²⁸ establece que dentro del asentamiento rural **no se permitirán:**

2. Las edificaciones, ya sean de vivienda o auxiliares u otro uso, cuya tipología no responda a las del asentamiento en el que se ubica, de acuerdo con los artículos anteriores (28.a).
3. Viviendas adosadas, proyectadas en serie, de características similares y colocadas en continuidad en más de tres unidades (28.b).
4. Naves industriales de cualquier tipo (28.c).
5. Aquellos movimientos de tierras que supongan una agresión al medio natural o que varíen la morfología del paisaje del lugar (28.d).
6. La apertura de pistas, calles o caminos que no estén contemplados en el planeamiento, así como la ampliación de los existentes y el derribo de muros tradicionales de manera injustificada de los rueiros o corredoiras existentes (28.e).
7. Los nuevos tendidos aéreos de telefonía, electricidad y otros (28.f).
8. Actividades dedicadas a la producción agropecuaria que excedan del tipo tradicional y familiar del asentamiento rural (28.g).
9. Aquellos usos que, sea por el tamaño de las construcciones, por la naturaleza de los procesos de producción, por las actividades a des-

²⁷ Sin modificaciones en la redacción definitiva del artículo 26.2 de la Ley 9/2002.

²⁸ Sin modificaciones sustanciales en la redacción definitiva del catálogo de prohibiciones relacionado en el artículo 28 de la Ley 9/2002.

arrollar, o por otras condiciones, aún cumpliendo con los requisitos de la legislación medioambiental, no sean propios del asentamiento rural (28.h).

4.2.3. Condiciones de edificación

Reguladas en el artículo 29 del Proyecto, son las siguientes²⁹:

- a) Parcela mínima: 300m² salvo casos excepcionales de parcelas inferiores entre parcelas edificadas.
- b) Condiciones ambientales, morfología, tipología, materiales, colores y formas constructivas propias del núcleo. Carpintería de madera pintada o aluminio lacado y con colores acordes con el medio rural. Excepcionalmente, previa autorización de la Consellería, podrán emplearse otros materiales si se garantiza su adecuación al entorno.
- c) Volumen máximo similar a las edificaciones tradicionales existentes, pudiendo adosarse o retranquearse a otras construcciones.
- d) Altura máxima de 7 metros medidos desde la línea media de todas las fachadas, planta baja y piso.
- e) Cubierta con pendiente igual o inferior a la media de las existentes en el asentamiento, no superior a 40% y sin quiebros. Si se permite por el planeamiento aprovechamiento bajo cubierta, ha de ser prolongación de la vivienda interior, recibiendo su iluminación y ventilación por testeros y ventanas situadas en el plano de los faldones de la cubierta. Los materiales de la cubrición serán teja cerámica o pizarra, según tipología de la zona y salvo autorización preceptiva de la Consellería. Se prohíben también las mansardas o buhardillas, salvo autorización preceptiva de dicha Consellería y cuando formen parte de las tipologías tradicionales.
- f) Pueden ser adosadas o aisladas, según las características del núcleo, pero de ser aisladas se retranquearán un mínimo de 3m de los linderos de la parcela, respetando en todo caso las distancias mínimas establecidas en la legislación vigente en materia de carreteras y habiendo de separarse un mínimo de 4m al eje de la vía.
- g) Se impone, además, la resolución, a costa del promotor, de los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales, y energía eléctrica, o en otro caso garantizar la ejecución simultánea con la edificación.

²⁹ La redacción final del artículo 29 de la Ley 9/2002 no presenta más modificaciones sustanciales respecto de la transcrita que la atribución al Ayuntamiento, y no a la Consellería, de la competencia para autorizar, excepcionalmente, el empleo de materiales distintos a los contemplados en la norma, o para incluir mansardas o buhardillas en la cubierta.

4.2.4. Equipamientos comunitarios

El artículo 30 del Proyecto³⁰ establece la posibilidad excepcional de dispensar de las condiciones del artículo 29 a las edificaciones destinadas a equipamientos comunitarios, con informe favorable y previo del Conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, obtenido mediante la aportación de un estudio justificativo de la solución adoptada. En todo caso el volumen no puede exceder en tres veces al individual de las edificaciones tradicionales del asentamiento ni suponer una forma desproporcionada en relación con las mismas, permitiéndose fragmentar el volumen del equipamiento en varios interconectados entre sí para adaptarlo a las tipologías existentes.

5. Suelo urbanizable

5.1. Consideraciones generales

En relación con esta clase de suelo el Proyecto modifica la Ley 1/97 en dos aspectos: en primer lugar adapta la regulación al cambio de óptica derivado de la promulgación de la Ley estatal 6/98, en la cual el suelo urbanizable no puede ser únicamente el incorporado por el planeamiento al proceso de desarrollo urbano, sino también el que simplemente no haya de ser preservado de ese desarrollo, resultando absurdo limitar los usos y aprovechamientos del suelo urbanizable a los que señale el plan general, como dispone el artículo 72 de la Ley 1/97, porque es muy probable que ese plan general guarde silencio en relación con el suelo urbanizable «residual». Además, y cuando se trata de los deberes impuestos a los propietarios de suelo urbanizable con planeamiento de desarrollo aprobado, el Proyecto adapta el contenido del artículo 72.2 de la Ley 1/97 al contenido del artículo 18 de la ley estatal 6/98, cuya conformidad constitucional en este punto ha sido declarada por la STC 164/2001, situando el porcentaje de suelo a ceder en concepto de participación en plusvalías en el máximo de la horquilla permitida por la norma estatal, esto es en el 10% del resultado de aplicar el aprovechamiento tipo del área de reparto en que estén situados los terrenos a la superficie del ámbito de ejecución, e imponiendo que los costes de urbanización de esos terrenos de cesión obligatoria sean asumidos por los propietarios.

Según el artículo 14.1 del Proyecto *«Constituirán el suelo urbanizable los terrenos que no tengan la condición de suelo urbano, de núcleo rural, ni rústico*

³⁰ Sin modificaciones sustanciales en la redacción final del artículo 30 de la Ley 9/2002.

y puedan ser objeto de transformación urbanística en los términos establecidos en esta Ley». Inmediatamente después, el apartado 2 del artículo 14 diferencia dos categorías de suelo urbanizable: *el delimitado o inmediato*, que cuenta con las condiciones para su transformación y desarrollo establecidas por el plan general, y *el no delimitado o diferido*, integrado por los demás terrenos que el plan general clasifique como suelo urbanizable³¹.

En línea con otras normas autonómicas recientes, el Proyecto deja traslucir la sombra del suelo urbanizable programado y no programado de la legislación estatal (aunque en el Proyecto se acuda a la denominación de delimitado o inmediato y no delimitado o diferido mientras otras normas autonómicas acuden a la de sectorizado y no sectorizado u otras denominaciones que albergan análogos significados).

5.2. Régimen del suelo urbanizable

Derechos y deberes de los propietarios.

A) Antes de que se apruebe el planeamiento que establezca la ordenación detallada.

Según el artículo 21.1 *«Los propietarios de suelo clasificado como urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad de acuerdo con la naturaleza rústica de los mismos, debiendo destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos o similares. Además tendrán el derecho de promover su transformación instando del Ayuntamiento la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo establecido en esta Ley y en el plan general de ordenación municipal»*³².

De acuerdo con el artículo 21.3 *«En suelo urbanizable delimitado, en tanto no se haya aprobado la correspondiente ordenación detallada, no podrán realizarse obras ni instalaciones, salvo las que vayan a ejecutarse mediante la redacción de planes especiales de infraestructura y las de carácter provisional...»*³³.

Y de conformidad con el artículo 21.4 *«En el suelo urbanizable no delimitado, en tanto no se haya aprobado el correspondiente plan de sectorización, se aplicará el régimen establecido para el suelo rústico en esta Ley»*³⁴.

³¹ Sin modificaciones en la redacción de los dos apartados del artículo 14 de la Ley 9/2002.

³² Sin modificaciones sustanciales en el artículo 21.1 de la Ley 9/2002, salvo la referencia expresa e innecesaria al derecho del propietario a proceder inmediatamente al desarrollo urbanístico del suelo urbanizable que ya estuviera ordenado directamente en el plan general.

³³ Sin modificaciones sustanciales en el artículo 21.3 de la Ley 9/2002.

³⁴ Sin modificaciones sustanciales en el artículo 21.4 de la Ley 9/2002.

B) Deberes de los propietarios de suelo urbanizable una vez aprobado el planeamiento que establezca la ordenación detallada.

Según el artículo 22 del Proyecto son los siguientes³⁵:

«a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración municipal todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del sector en el que los terrenos resulten incluidos.

b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el plan general incluya dentro del área de reparto en el que estén comprendidos los terrenos y ejecutar su urbanización básica.

c) Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales existentes, así como las obras necesarias para la ampliación y refuerzo de los citados sistemas de forma que se asegure su correcto funcionamiento, en función de las características del sector y de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el plan general.

d) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto. La Administración actuante no tendrá que contribuir a los costes de urbanización de los terrenos en que se localice este aprovechamiento, que deberán ser asumidos por los propietarios.

e) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.

³⁵ El artículo 22 de la Ley 9/2002 se aparta de la redacción transcrita y tomada del texto que manejamos para la redacción de este trabajo en algunos aspectos importantes, relacionados principalmente con el apartado b) del citado artículo 22. Así, la cesión de terrenos para sistemas generales se relaciona con los que el Plan General o el Plan de Sectorización incluyan o adscriban al sector en que están incluidos los terrenos de los propietarios obligados a ceder, no con los que el Plan General incluya dentro del área de reparto en que estén comprendidos los terrenos. En cuanto a la urbanización de esos sistemas generales, la Ley diferencia entre los sistemas incluidos en el sector y los simplemente adscritos, refiriendo el deber de urbanizar a los primeros y excluyéndolo en relación con los segundos. Por lo demás el texto de la Ley incluye en el concepto de cesión obligatoria y gratuita la exigencia expresa de que los terrenos estén «libres de cargas»; la alusión expresa a que los terrenos cedidos estén «libres de cargas» es innecesaria por sobreentendida, pero además puede resultar perniciosa si se incluye en unos casos (apartados «b» y «d» del artículo 22 en su redacción final), al tiempo que se omite en otros (apartado «a» del propio texto legal). El resto del artículo 22 no plantea modificaciones de interés en relación con el texto que manejamos, manteniéndose en el apartado «a» la relación de las dotaciones locales objeto de cesión obligatoria y gratuita con el servicio del sector, en lugar de referir ese servicio al ámbito de ejecución, como parecería más adecuado.

f) Costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización del sector en los plazos establecidos por el planeamiento, incluidas las conexiones con los sistemas generales existentes y en funcionamiento...

g) Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.»

6. Suelo rústico

6.1. Consideraciones generales

El Proyecto realiza una minuciosa regulación de esta clase de suelo, dividiéndolo en suelo rústico de protección ordinaria y especialmente protegido, subdividiendo el suelo rústico especialmente protegido en otras variedades según el interés específico que se pretenda tutelar, y estableciendo los usos y actividades posibles en cada una de esas modalidades de suelo rústico. Los mencionados usos y actividades se clasifican a su vez en tres categorías: permitidos, autorizables y prohibidos, que se corresponden, respectivamente, con la ausencia de necesidad de autorización autonómica para su ejercicio (sin perjuicio de la necesidad de licencia municipal y de las demás autorizaciones administrativas sectoriales que procedan), la necesidad de esa autorización previa a la licencia municipal, o la radical incompatibilidad del uso o actividad con la protección especial dispensada a cada categoría de suelo rústico de especial protección.

En este sentido, el artículo 34.2 establece que *«Serán nulas de pleno derecho las autorizaciones que se otorgaren para usos prohibidos. Serán asimismo nulas de pleno derecho las autorizaciones que se otorgaren para usos autorizables sin la previa y preceptiva autorización autonómica o en contra de sus condiciones»*³⁶.

6.2. Categorías de suelo rústico

Según el artículo 32³⁷ son dos:

Suelo rústico de protección ordinaria: *«los terrenos que el planeamiento o los instrumentos de ordenación del territorio consideren inadecuados para su desarrollo urbanístico, por razón de sus características geotécnicas o morfológi-*

³⁶ Sin modificaciones sustanciales pasa a constituir el artículo 34.3 de la Ley 9/2002.

³⁷ El artículo 32 de la Ley 9/2002 no incluye modificaciones sustanciales, incluyendo también la modalidad de suelo rústico especialmente protegido para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico, que estén contempladas en el planeamiento o en la legislación sectorial que les sea de aplicación. Debería haberse modificado la

cas, por el alto impacto territorial que conllevaría su urbanización o por los riesgos naturales o tecnológicos» (32.1).

Nótese que pese al intento de establecer criterios que regulen la actividad del planificador, la mayoría de esos criterios pueden entenderse alterados por el transcurso del tiempo (el impacto territorial o los riesgos tecnológicos), de modo que nada impide cierta amplitud administrativa en la calificación de terrenos como suelo rústico de protección ordinaria y su posterior recalificación como suelo urbanizable no delimitado³⁸.

Suelo rústico especialmente protegido: «constituido por los terrenos que por sus valores agrícolas, ganaderos, forestales, ambientales, científicos, naturales, paisajísticos, culturales, sujetos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, o de otra índole deban estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con lo dispuesto en este apartado». (32.2).

- Dentro de este tipo de suelo rústico especialmente protegido el propio artículo 32.2 distingue las categorías de:
- Suelo rústico de protección agropecuaria.
- Suelo rústico de protección forestal.
- Suelo rústico de protección de infraestructuras.
- Suelo rústico de protección de aguas.
- Suelo rústico de protección de costas.
- Suelo rústico de protección de espacios naturales.
- Suelo rústico de protección de interés paisajístico.
- Las demás que se determinen reglamentariamente.

Además la regulación contenida en este precepto del proyecto define las características de los terrenos incluidos en cada una de las categorías y que constituyen normas de obligado cumplimiento para el planificador al delimitarlas sobre el terreno. Y el apartado 3 del propio artículo 32 establece que «Cuando un terreno, por sus características, pueda corresponder

redacción del artículo 32.2 para que dijera «o estar sujetos», o bien «sujeción», en lugar de «...sujetos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público...», pero el problema es simplemente de estilo.

³⁸ ¿Y viceversa?. Sobre la posibilidad de «descalificar» el suelo urbanizable, transformándolo en no urbanizable por incompatibilidad con el desarrollo urbanístico sostenible, incompatibilidad que quizá pudiera encauzarse a través del «alto impacto territorial que conllevaría su urbanización», contemplado en la Ley de Galicia 9/2002 como uno de los criterios para que el planeamiento califique terrenos como suelo no urbanizable, puede consultarse el interesante trabajo de MENÉNDEZ REXACH «Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas», publicado en el momento de revisar estas líneas en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 200, marzo de 1993, págs. 135-198.

a varias categorías de suelo rústico, se optará entre incluirlo en la categoría que otorgue mayor protección, o bien incluirlo en varias categorías, cuyos regímenes se aplicarán de forma complementaria; en este caso, si se produce contradicción entre dichos regímenes, se aplicará el que otorgue mayor protección».

6.3. Régimen legal

6.3.1. Derechos y deberes de los propietarios de suelo rústico en general

A) Derechos

Como norma general, aplicable a todas las clases de suelo rústico y que viene a especificar el contenido del artículo 20.1 de la Ley estatal 6/98, el artículo 31.1³⁹ tablece que «Los propietarios de terrenos clasificados como suelo rústico tendrán el derecho a usar, disfrutar y disponer de ellos de conformidad con la naturaleza y destino rústico de los mismos. A estos efectos, los propietarios podrán llevar a cabo las siguientes acciones:

a) Acciones sobre el suelo o subsuelo que no impliquen movimiento de tierras, tales como aprovechamientos agropecuarios, pastoreo, roturación y desecación, así como vallados con elementos naturales o de setos.

b) Acciones sobre las masas arbóreas, tales como aprovechamiento de leña, aprovechamiento maderero, entresacas, mejora de la masa forestal, otros aprovechamientos forestales, repoblaciones y tratamiento fitosanitario.

c) Otras acciones autorizadas en los términos previstos en esta Ley».

Parece que las acciones contempladas en los apartados a) y b) pueden realizarse sin necesidad de autorización urbanística autonómica ni municipal, al tratarse de actividades directamente relacionadas con el disfrute de los terrenos según su naturaleza rústica sin perjuicio de que esa licencia pueda venir exigida por la legislación

Sectorial, y por contraposición a las «otras acciones», referidas en el apartado c) y sometidas a autorización.

B) Deberes

En cuanto a los deberes generales de los propietarios de suelo rústico, el artículo 31.2⁴⁰ establece los siguientes:

³⁹ Sin modificaciones sustanciales en el artículo 31.1 de la Ley 9/2002. Se añade la exigencia de que las acciones sobre las masas arbóreas se ajusten a lo dispuesto por la legislación forestal.

⁴⁰ Sin modificaciones sustanciales en el artículo 31.2 de la Ley 9/2002. La alusión al deber de solicitar licencia municipal para las actividades contempladas en el artículo 36, contenida en el apartado c) del texto que manejamos en su día, se rectifica para poner ese deber en relación con el artículo 33, que es donde efectivamente se incluye el catálogo de actividades y usos concretos del suelo rústico.

«a) Destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, ambientales u otros usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales dentro de los límites que, en su caso, establezca esta Ley, el planeamiento urbanístico y los instrumentos de ordenación del territorio.

b) Solicitar la autorización de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de las actividades autorizables en los casos previstos en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente.

c) Solicitar, en los supuestos previstos en la legislación urbanística la oportuna licencia municipal para el ejercicio de las actividades contempladas en el artículo 36 de esta Ley.

d) Realizar o permitir realizar a la Administración competente los trabajos de defensa del suelo y la vegetación necesarios para su conservación y para evitar riesgos de inundación, erosión, incendio, contaminación, o cualquier otro riesgo de catástrofe o simple perturbación del medio ambiente o de la seguridad y salud públicas.

e) Cumplir las obligaciones y condiciones señaladas en esta Ley para el ejercicio de las facultades que correspondan según la categoría de suelo rústico, así como las mayores restricciones que sobre ellas imponga el planeamiento urbanístico y la autorización autonómica otorgada al amparo de esta Ley, en razón de las características específicas del entorno».

6.3.2. Usos y actividades distintas de las mencionadas en el artículo 31.1.

El artículo 33 proporciona un catálogo de actividades y usos concretos subdivididos en constructivos, no constructivos, y «otros que se determinen reglamentariamente». El artículo 34 establece tres categorías de usos y actividades: permitidos, autorizables y prohibidos. Por último los artículos 36 y siguientes establecerán, por referencia al catálogo general de usos y actividades del artículo 33, los usos y actividades que se consideran permitidos, autorizables y prohibidos, según la clase y categoría de suelo rústico ante la cual nos encontremos.

El trascendental catálogo del artículo 33 es el siguiente⁴¹:

⁴¹ Pese a no existir modificaciones sustanciales en el artículo 33 de la Ley 9/2002 en relación con el texto que manejamos y transcribimos en su día, ha de destacarse que las construcciones destinadas a usos residenciales, contempladas en el apartado h) del artículo 33.2 como actividad y uso constructivo, han de estar vinculadas a una explotación agrícola o ganadera (desapareciendo la posibilidad de que lo estén a una explotación forestal), que las caravanas y otros elementos móviles destinados a vivienda, habitación o actividades económicas, contempladas en el apartado j) del artículo 33.2, se consideran uso constructivo si son emplazados por término superior a un día (no a dos, como decía en el texto que utilizamos y transcribimos), y que se añada un

«1. Actividades y usos no constructivos:

a) Acciones sobre el suelo o subsuelo que impliquen movimientos de tierra, tales como dragados, defensa de los ríos y rectificación de cauces, abancalamientos, desmontes, rellenos y otras análogas.

b) Actividades de ocio, tales como práctica de deportes organizados, acampada de un día y actividades comerciales ambulantes.

c) Actividades científicas, escolares y divulgativas.

d) Depósito de materiales, almacenamiento de maquinaria y estacionamiento de vehículos al aire libre.

e) Actividades extractivas, incluida la explotación minera, las canteras y la extracción de áridos o tierras.

2. Actividades y usos constructivos:

a) Construcciones e instalaciones agrícolas, tales como las destinadas al apoyo de las explotaciones hortícolas o de horticultura de ocio, almacenes agrícolas, viveros e invernaderos.

b) Construcciones e instalaciones destinadas al apoyo de la ganadería extensiva e intensiva, granjas, corrales domésticos, e instalaciones apícolas.

c) Construcciones e instalaciones forestales destinadas a la extracción de la madera o la gestión forestal y las de apoyo a la explotación forestal.

d) Instalaciones vinculadas funcionalmente a las carreteras y previstas en la ordenación sectorial de éstas, así como, en todo caso, las de suministro de carburante.

e) Construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo rural y que sean potenciadoras del medio donde se ubiquen.

f) Las infraestructuras y obras públicas en general, tales como los centros y las redes de abastecimiento de energía eléctrica y gas; las redes de saneamiento, estaciones de depuración y los sistemas vinculados a la reutilización de aguas residuales; los centros de recogida y tratamiento de los residuos sólidos; los ferrocarriles, puertos y aeropuertos; las telecomunicaciones; y, en general, todos los que resulten así calificados en virtud de la legislación específica, los instrumentos de ordenación territorial o el planeamiento urbano.

apartado k) al reiterado artículo 33.2 para considerar como actividad y uso constructivo las construcciones destinadas a actividades complementarias de primera transformación, almacenamiento y envasado de productos del sector primario, siempre que guarden relación directa con la naturaleza, extensión y destino de la finca o explotación del recurso natural. Además existen algunas modificaciones de menor interés que mejoran la redacción y desarrollan algunos usos concretos cuya omisión no impediría que pudieran integrarse en las cláusulas generales.

g) Construcciones e instalaciones para equipamiento, dotaciones o servicios que deban emplazarse en el medio rural, tales como escuelas agrarias, centros de investigación y educación ambiental, cementerios, construcciones e instalaciones deportivas y de ocio y campamentos de turismo. Igualmente aquellas otras construcciones de dominio público que hayan de emplazarse necesariamente en el medio rural a causa de sus específicos requerimientos o de su disconformidad con los usos urbanos.

h) Construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola, forestal o ganadera.

i) Cierre o vallado de fincas con elementos opacos o de fábrica, con una altura máxima de 1,5 metros.

j) Caravanas y otros elementos móviles, destinados a vivienda, habitación o actividades económicas, emplazados por término superior a dos días.

3. Otras actividades análogas que se determinen reglamentariamente.»

6.3.3. Especial alusión a las prohibiciones

El Proyecto puede ser criticado por su carácter excesivamente reglamentista en la regulación del suelo rústico, pero estimamos que esta característica se justifica teniendo en cuenta de que las actividades permitidas, autorizables y prohibidas, así como la necesidad de obtener licencia municipal y, eventualmente, autorización autonómica para ejercerlas, constituye elemento determinante de la tipificación de infracciones y sanciones contenida en los preceptos que configuran su régimen disciplinario. Desde esta perspectiva se trataría, simplemente, de definir el ámbito de lo ilícito con el cuidado que exige el respeto al principio de legalidad establecido en la Constitución Española para las normas sancionadoras, al tiempo que se reduce la discrecionalidad interpretativa de la Administración.

Admitido lo anterior, también es cierto que no deja de resultar agobiante una regulación que, incluso en el suelo rústico de protección ordinaria, parte siempre del principio general de que todos los usos no incluidos entre los permitidos o los autorizables están prohibidos. Paradójicamente este principio general de prohibición de todo lo que no se permita expresamente introduce nuevamente el riesgo de la inseguridad jurídica, pues por muy precisa que sea la definición de lo que puede hacerse resulta difícil admitir que todo lo demás esté, verdadera y absolutamente prohibido, y mucho más que ese hipertrofiado ámbito de ilicitud vaya a ser eficaz y efectivamente perseguido.

En particular surge la duda acerca de los requisitos para ejercitar alguna actividad privada de ocio en una parcela de suelo rústico de protección ordinaria, sin incurrir en violación del artículo 36.3 del Proyecto: recordemos que el artículo 33.1.b) contempla como actividades y usos no

constructivos a las «*Actividades de ocio, tales como práctica de deportes organizados, acampada de un día y actividades comerciales ambulantes*», mientras que el artículo 36 somete las actividades incluidas en el artículo 33.1.b) a autorización autonómica ⁴². Si la práctica del deporte no es «organizada», con todos los problemas planteados por la determinación de ese concepto normativo indeterminado, surgirá la duda entre considerar que de todos modos es un uso autorizable en virtud del artículo 36, porque sigue siendo una «actividad de ocio» y todas ellas están contenidas en el artículo 33.1.b), o entender que sólo están incluidas en este último precepto, y por tanto sometidas a autorización, las «actividades de ocio» que por su entidad puedan asimilarse a los casos concretos desarrollados en el artículo 33.1.b), es decir a la práctica de deportes organizados o la acampada de un día, en cuyo caso surgiría la duda sobre si las restantes «actividades de ocio» son usos directamente realizables sin necesidad de licencia municipal, sometidos a dicha licencia, o prohibidos por la cláusula general del artículo 33.1.c). 34.1.c). Lógicamente si avanzamos un poco más, dirigiendo nuestra mirada a actividades menos queridas por la sociedad que el fútbol o el golf «desorganizado» y cuyo impacto sobre el territorio es mayor, como por ejemplo la práctica dentro de mi propia finca de suelo rústico sin especial protección del motociclismo deportivo, veremos que la inseguridad jurídica se hace más peligrosa aún para los practicantes de esas actividades deportivas. Si un ejemplo vale más que mil palabras, valga el que hemos relatado para destacar el nivel a que estamos llegando con lo que parece un «exceso de prohibición» de las actividades privadas con indudable proyección en el ámbito de la libertad individual, exceso que, por supuesto, no se limita a la norma objeto de estas líneas, y tampoco a las normas procedentes de la Comunidad Autónoma de Galicia, que no se encuentran entre las más «prohibitivas» de nuestro país.

Además de esa prohibición genérica de todo uso o actividad que no sea permitida o autorizable, que se deduce de los artículos 36.3, 37.3, 38.3, 39.3 y 40.3 del Proyecto, merece la pena destacar las previsiones contenidas en el artículo 35, que impone importantes restricciones a la apertura de nuevos caminos o pistas en suelo rústico y establece la prohibición general de movimientos de tierra que alteren la topografía na-

⁴² En el artículo 36 de la Ley de Galicia 9/2002 se someten los usos contemplados en el artículo 33.1.b) a licencia municipal, no a autorización autonómica. Esto mejora un poco las cosas, pero los problemas siguen planteándose ante el exceso que supone la exigencia de licencia municipal para jugar al golf o al fútbol con unos amigos, y ante las dudas sobre la posibilidad de aplicar otro tratamiento a lo que, sin duda, es una «actividad de ocio».

tural de los terrenos rústicos, salvo en los casos expresamente autorizados por el Proyecto⁴³.

6.3.4. Condiciones generales de las edificaciones en el suelo rústico

Según el artículo 42 del Proyecto⁴⁴ «Para otorgar licencia o autorizar cualquier clase de edificaciones o instalaciones en el suelo rústico deberá justificarse el cumplimiento de las siguientes condiciones:

a) *Garantizar el acceso rodado público adecuado a la implantación, el abastecimiento de agua y el suministro de energía eléctrica, la recogida, tratamiento, eliminación y depuración de toda clase de residuos y, en su caso, la previsión de aparcamientos suficientes, así como corregir las repercusiones que produzca la implantación en la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios e infraestructuras existentes; soluciones que siempre deberán ser asumidas como coste a cargo exclusivo del promotor de la actividad, formulando expresamente el correspondiente compromiso en tal sentido y aportando las garantías exigidas al efecto por la Administración en la forma que reglamentariamente se determine y que podrán consistir en la exigencia de prestar aval del exacto cumplimiento de dichos compromisos por importe del 25 al 50% del coste estimado para la implantación o refuerzo de los servicios⁴⁵.*

b) *Prever las medidas correctoras necesarias para minimizar la incidencia de la actividad solicitada sobre el territorio, así como aquellas medidas, condiciones o limitaciones tendentes a conseguir la menor ocupación territorial y la mejor protección del paisaje, de los recursos productivos y del medio natural, así como la preservación del patrimonio cultural y la singularidad y tipología arquitectónica de la zona...».*

El apartado c) del artículo citado establece una serie de condiciones de edificación relativas a superficie máxima ocupada en planta, volumen máximo, características tipológicas, altura máxima, características estéticas y constructivas, cierres y vallados. Por su parte el apartado d) se refiere a las condiciones de posición e implantación: superficie mínima de parcela, ubicación dentro de la parcela, frente mínimo a vía pública, retranqueos respecto de los linderos, condiciones de abanalamiento obligatorio y acabado de los bancales, y mantenimiento del estado natural de los terrenos en la mitad de la parcela como mínimo. El apartado e)

⁴³ Todos los preceptos citados en este epígrafe pasaron, sin alteración sustancial, a la redacción final de la Ley 9/2002, aprobada al revisar estas líneas.

⁴⁴ Cuyo contenido pasa al artículo 42 de la Ley 9/2002 sin modificaciones sustanciales. No obstante existen algunos cambios que merece la pena destacar y que relataremos en las notas siguientes.

⁴⁵ En el artículo 42.a) de la Ley 9/2002 se limita el aval exigible al 10% del coste estimado para la implantación o refuerzo de los servicios.

impone que la finca quede afectada con inscripción registral de la vinculación de la total superficie a la construcción y uso autorizados, expresando la indivisibilidad y las concretas limitaciones al uso y edificabilidad impuestas por la autorización autonómica. También se regula el plazo para el inicio de las obras (42.f) y se establece la posibilidad de añadir condiciones por vía reglamentaria (42.g)⁴⁶.

Además el artículo 43 del Proyecto establece condiciones adicionales para las edificaciones destinadas a usos residenciales vinculados a las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales⁴⁷, mientras el artículo 44 regula condiciones adicionales para otras actividades constructivas no residenciales⁴⁸.

7. Especial alusión a las parcelaciones, divisiones y segregaciones de terrenos

Los artículos 206 a 209 del Proyecto⁴⁹ establecen una regulación de esta trascendental actividad que, a primera vista, resulta muy similar a la contenida en los artículos 172 a 174 de la Ley 1/97: en lugar de tratar los actos de parcelación, división y segregación en general, estableciendo los requisitos necesarios según la clase de suelo en que se realicen esas actividades y acudiendo a criterios puramente objetivos para determinar su licitud, se sigue aludiendo a la oscura diferencia entre parcelación urbanística y no urbanística, incluyendo una definición legal de lo que puede entenderse como parcelación urbanística que parte de la finalidad perseguida por el propietario, consistente en urbanizar o edificar los lotes resultantes (¿acaso no bastaría con referirse a una parcelación realizada en suelo rústico y que vulnere las prescripciones de la legislación sectorial sobre unidades de cultivo?).

⁴⁶ El artículo 42.f) de la Ley 9/2002 se regula el plazo para el comienzo y la terminación de las obras, el artículo 42.g) se refiere a la caducidad de la licencia si la edificación no finaliza en dicho plazo, y el 42.h) establece la posibilidad de añadir por vía reglamentaria condiciones de edificación adicionales, contenida en el artículo 42.g) del texto que manejamos en su momento.

⁴⁷ Como dijimos en nota a pié de página referida al artículo 33.2.h) de la Ley 9/2002, en dicho precepto la construcción residencial vinculada a explotaciones económicas se limita a las agrícolas o ganaderas, desapareciendo cualquier alusión a la construcción residencial vinculada a explotación forestal. La misma limitación se refleja en el artículo 43 de la Ley 9/2002, que establece condiciones adicionales para edificaciones destinadas a usos residenciales vinculados a esas dos explotaciones, eludiendo cualquier referencia al uso residencial vinculado a una explotación forestal.

⁴⁸ Sin modificaciones sustanciales en el artículo 44 de la Ley 9/2002.

⁴⁹ Los preceptos citados se corresponden, sin modificaciones sustanciales, con los artículos 204 a 207 de la Ley 9/2002.

Sin embargo tras esa aparente continuidad el Proyecto presenta una elogiabile innovación, consistente en someter a licencia la parcelación, división y segregación en el suelo rústico, que es precisamente donde mayores problemas plantea esta actividad y donde la mera prohibición de parcelaciones urbanísticas muestra toda su inconsistencia. De esta manera parece claro que desaparecen los problemas que la «declaración de innecesariedad» aludida en la legislación estatal puede plantear, y que la parcelación en suelo rústico sólo podrá elevarse a Escritura Pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad cuando se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia, ya sea por acto expreso o por aplicación de las normas reguladoras del silencio administrativo.

Ahora bien, los problemas derivados del elemento intencional exigido para calificar una parcelación como urbanística seguirán manifestándose cuando se trate de considerar la realizada en suelo rústico como infracción muy grave, por aplicación directa de lo dispuesto en el artículo 219.2.b)⁵⁰ del Proyecto. Además el artículo 216 del Proyecto⁵¹ extiende a todo el suelo rústico la ilimitación del plazo establecido para la reposición de la legalidad respecto de las actividades realizadas en suelo rústico que estén prohibidas o se realicen sin autorización autonómica o sin ajustarse a sus condiciones, pero la prohibición expresa del Proyecto sólo se refiere a las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico⁵², haciendo aparecer algunas dudas acerca de si la imprescriptibilidad excepcional puede predicarse también de las parcelaciones «no urbanísticas» realizadas en esta clase de suelo. **G**

⁵⁰ Artículo 217.2.b) de la Ley 9/2002.

⁵¹ Artículo 214.1 de la Ley 9/2002.

⁵² Artículo 207.1 de la Ley 9/2002.