

O RÉXIME DO SOLO DO NÚCLEO RURAL

Hipólito Pérez Novo

Subdirector xeral de Disciplina e Informes.
Dirección xeral de Urbanismo

1. O tratamento dos núcleos rurais na lexislación urbanística galega

A noción de núcleo rural de poboación é unha das características esenciais do modo de distribución e asentamento da poboación galega sobre o territorio e unha das notas definitorias da identidade de Galicia á que alude o art. 1.2 do Estatuto de Autonomía de Galicia. Neste sentido, o art. 2.2 do Estatuto establece un mandato dirixido ao lexislador autonómico para que teña en conta a distribución da poboación galega e as súas formas tradicionais de convivencia e asentamento.

Esta realidade evidenciábase xa no censo de 1981, o mesmo ano da aprobación do Estatuto galego, segundo o cal, máis do 50% de todos os núcleos de poboación existentes en España sitúanse en Galicia, alcanzando a cifra de 31.894. Deste número, 31.536 teñen menos de 500 habitantes, é dicir, só o 1% aproximadamente dos núcleos de poboación existentes en Galicia ten máis de 500 habitantes.

1.1. A Lei 11/1985, de adaptación da do solo a Galicia

É a primeira Lei urbanística aprobada polo Parlamento galego. Tal como suxire o seu título, asume como propia a lexislación urbanística estatal –o texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana de 1976–, pero modifica e desenvolve aqueles aspectos que se considera-

ron necesarios para adaptalos ás peculiaridades do territorio de Galicia e, en especial, á realidade do medio rural. Na súa exposición de motivos, a Lei de 1985 avoga por un tratamento específico para os núcleos rurais, esixíndolle ao planeamento urbanístico un estudo rigoroso do modelo de asentamento poboacional existente e dos seus elementos constitutivos, a fin de determinar a preceptiva clasificación do solo, que se flexibilizou para os núcleos rurais tradicionais, endurecéndose, pola contra, as condicións para edificar fóra dos núcleos, calquera que sexa o seu tipo, no convencemento de que as mellores localizacións xeográficas para os asentamentos humanos están, en Galicia, xa utilizadas, polo que é conveniente limitar o espallamento, co obxecto de evitar a progresiva degradación do medio natural que provoca o asentamento indiscriminado de vivendas unifamiliares no medio agrícola, e así mesmo a secuela da imposibilidade económica de dotalas a todas elas do estándar mínimo de infraestruturas, servizos e equipamentos desexado.

Esta Lei considera como núcleo rural existente aquelas áreas do territorio que, por existir agrupacións de vivendas e xurdir relacións propias da vida comunitaria que as convertan nun asentamento poboacional singularizado, diferenciado e identificable, o plan ou as normas definían como tales, tendo en conta, ao menos, os parámetros de número e densidade de vivendas e distancia entre edificacións. Aos anteriores parámetros definitorios de núcleo rural engádense os determinados pola súa localización e pola especial vinculación ou preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, gandeiro, forestal, pesqueiro ou análogas (art. 12.3).

O lexislador distinguiu dous tipos de núcleos rurais: os de carácter tradicional e os de recente formación.

Á súa vez, os terreos comprendidos no ámbito dos núcleos rurais tradicionais delimitados clasificábanse, segundo os criterios establecidos pola Lei estatal de 1976, como urbanos, urbanizables programados ou non programados, aptos para urbanizar ou non urbanizables (art. 17).

E os terreos comprendidos no ámbito dos núcleos rurais existentes de recente formación clasificábanse polo plan, segundo os casos, como urbanos, urbanizables programados ou non programados ou aptos para urbanizar. Neste tipo de núcleos rurais non existía o solo non urbanizable (art. 18).

Así pois, o lexislador de 1985 obrigaba ao planeamento urbanístico, en primeiro lugar, a identificar e delimitar o perímetro dos núcleos rurais, a continuación, a determinar o seu carácter tradicional ou de recente formación, e por último, a clasificar os terreos incluídos no ámbito delimitado de cada núcleo rural nalgunha das clases de solo establecidas polo lexislador estatal, de modo que dentro dun mesmo núcleo podían coexistir as tres clases de solo (urbano, urbanizable e non urbanizable).

Cada unha das clases de solo existentes no núcleo rural estaba sometida ao correspondente réxime xurídico diferenciado, con distintas facultades e deberes dos propietarios do solo; e a ordenación e desenvolvemento urbanístico de cada clase de solo viñan determinados tamén a través de diferentes instrumentos de planeamento en función da clase de solo sobre a que se actuaba: no solo urbano, a través dun plan especial de reforma interior; no solo urbanizable programado e no solo apto para urbanizar, a través dun plan parcial; no solo urbanizable non programado, a través dun programa de actuación urbanística e o plan parcial que o desenvolvía; e no solo non urbanizable, a través dun plan especial de mellora do medio.

A Lei de 1985 mostrou unha especial preocupación por dotar os núcleos rurais dos servizos urbanísticos necesarios. En solo urbano dos núcleos rurais, esixíase que os terreos tivesen a condición de soares (art. 19.2), o solo urbanizable e apto para urbanizar estaba destinado a ser transformado a través da súa urbanización completa e sistemática, e no solo non urbanizable adóptanse medidas para a adecuada execución das dotacións mínimas de acceso rodado, abastecemento de auga, enerxía eléctrica e evacuación e tratamento de augas residuais (art. 21.2). En determinados supostos, esixíase a formulación dun plan especial de reforma interior ou de mellora do medio para asegurar a creación das dotacións urbanísticas adecuadas, entre outras, o saneamento e a mellora dos servizos públicos e o medio ambiente (art. 19.3) e a partir da formulación destes plans non se permitía o outorgamento de licenzas para novas edificacións en tanto non se aprobaran definitivamente (art. 19.5).

Nos terreos dos núcleos rurais tradicionais clasificados como solo non urbanizable o lexislador centraba a súa atención en garantir a conservación da súa condición rural, en manter o carácter tradicional do núcleo e das edificacións e en preservar os seus valores (art. 20). As licenzas concedíanas directamente os concellos cando se trataba de edificacións destinadas a vivendas. Nos demais casos era necesaria a previa autorización autonómica que lles correspondía outorgar ás comisións provinciais de urbanismo.

Esta Lei foi desenvolvida parcialmente polo Decreto 242/1989, do 2 de novembro, de medidas urxentes para a ordenación urbanística de Galicia; o seu período de vixencia foi moi curto pois derogouse por medio do Decreto 450/1990, do 28 de setembro. O efémero Decreto 242/1989 dedicaba o seu capítulo III á regulación dos núcleos rurais de poboación e establecía criterios adicionais para a identificación dos núcleos rurais de poboación: o número mínimo de 10 vivendas que se inscriban dentro dun círculo de radio máximo de 75 metros; a densidade mínima de 3 vivendas por hectárea nun ámbito mínimo de 1,5 hectáreas, ser identificado social e toponimicamente como núcleo singularizado e contar, ao

menos, con dous dos servizos urbanísticos e con un dos equipamentos sinalados no art. 25 do Decreto autonómico.

Para identificar o núcleo rural como de carácter tradicional esixía ademais que se cumprisen ao menos dúas das seguintes condicións: que ao menos o 40% das edificacións sexan anteriores a 1960, que ao menos o 80% das vivendas sexan primeira residencia familiar estable e que ao menos o 50% da poboación activa do núcleo se dedique a actividades de carácter agrícola, gandeiro, forestal ou pesqueiro. No caso de que non se cumpriran ao menos dous dos requisitos anteriores, considerábase o núcleo rural como de recente formación.

1.2. A Lei 1/1997, do solo de Galicia

É a segunda Lei urbanística galega e, a diferenza da súa antecesora de 1985, establece unha regulación integral e sistemática da materia de urbanismo que foi elaborada respectando o marco da lexislación estatal entón vixente e constituído polo Texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana de 1992.

Segundo a súa exposición de motivos, para dar resposta a un dos aspectos máis característicos da realidade urbanística de Galicia define unha categoría específica de solo para o conxunto dos terreos que se integran no ámbito da delimitación dos núcleos rurais, basicamente equivalente ao que na Lei 11/1985, de adaptación da do solo a Galicia, se configuraba como solo non urbanizable de núcleo rural tradicional, pero cun sentido máis amplo e cunha denominación máis coherente –solo de núcleo rural– que ten unha significación propia e determina un réxime xurídico tamén característico, claramente diferenciado do que debe establecerse para as outras clases de solo.

O lexislador pon de manifesto que Galicia conta con máis de 30.000 entidades de poboación, das cales a maioría poden ser recoñecidas como núcleo de poboación para os efectos urbanísticos e constitúen unha clara expresión do modelo de asentamento tradicional que debe ser considerado como adecuado para a maioría dos municipios rurais de Galicia.

Moitas destas entidades non contan cos máis elementais servizos públicos; abastecemento de auga, saneamento, recollida de residuos, teléfono, etc., son carencias notorias. Por motivos económicos resulta imposible o establecemento xeneralizado destes servizos, o seu custo resulta inasumible pola dispersión dos asentamentos. Esta situación vese agravada pola actual tendencia a acentuar tamén a dispersión das edificacións. É necesario establecer os presupostos que permitan rendibilizar os investimentos en servizos públicos. Isto só pode conseguirse se se propugna unha tendencia a que as construcións se realicen no ámbito que se defina para os núcleos de poboación.

A Lei do solo de Galicia de 1997 clasifica como solo de núcleo rural os terreos que se inclúen no ámbito dos núcleos rurais delimitados polo planeamento (art. 66); e, a tal efecto, dispón que terán o carácter de núcleos rurais as áreas do territorio que, por existir agrupacións de vivendas e xurdir relacións propias da vida comunitaria, constitúan un asentamento de poboación singularizado por un topónimo diferenciado nos censos e padróns oficiais e identificado como tal pola poboación residente e pola práctica administrativa local, que se caracterizasen pola súa especial vinculación coas actividades do sector primario de carácter agrícola, gandeiro, forestal, pesqueiro ou análogas (art. 75).

O lexislador galego deu un paso cualitativo importante ao establecer unha nova clase ou tipo de solo específico para dar resposta a esta peculiaridade do modelo de distribución e asentamento da poboación galega no medio rural e con esta unificación das clases de solo consegue un tratamento unitario e coherente para a totalidade dos terreos integrados no ámbito de cada núcleo rural delimitado, superando as dificultades que implicaba a división do núcleo rural en solo urbano, urbanizable e non urbanizable, sometidos a réximes xurídicos diferentes e con aspectos en ocasións incompatibles entre si.

O lexislador de 1997 mostra unha especial preocupación por conservar o carácter rural destes asentamentos de poboación, ao declarar que os usos han de estar relacionados coas actividades propias do medio rural e coas necesidades da poboación residente en tales núcleos (art. 76.1) e que os tipos de construcións deberán ser adecuados á súa condición de edificacións propias do medio rural no que se localizan, quedando prohibidas as características das zonas urbanas (art. 76.4). Ao que se engaden as normas de aplicación directa, en particular, as que obrigan a adaptar as construcións ao ambiente en que se sitúan e que esixen que a tipoloxía das construcións sexa congruente coas características do contorno e os materiais empregados para a renovación e acabado de fachadas, cubertas e peches harmonicen coa paisaxe na que se vaian localizar (art. 59).

No ámbito dos núcleos rurais delimitados polo planeamento urbanístico, e por vez primeira, as licenzas de edificación son outorgadas directamente polo concello sen necesidade de autorización autonómica previa en ningún caso.

Outra importante novidade introducida polo lexislador de 1997 é a regulación das actuacións urbanísticas integrais dentro dos núcleos rurais, que precisan ser desenvolvidas a través dun plan especial de mellora do núcleo rural –que se converte no único instrumento de desenvolvemento nos núcleos rurais– en substitución das numerosas figuras de planeamento que podían actuar nos núcleos rurais ao amparo da Lei de 1985, en función da clasificación do solo.

En definitiva, a Lei do solo de Galicia de 1997 simplifica notablemente o réxime xurídico aplicable aos núcleos rurais a través do recoñecemento dunha nova clase ou tipo de solo que se somete a un réxime xurídico específico e coherente, superando desta maneira a complexidade e confusión da Lei de adaptación da do solo a Galicia de 1985, derivada da imposición da división dos núcleos rurais en varias clases de solo distintas, cos seus correspondentes réximes xurídicos diferenciados.

1.3. A Lei 9/2002, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia

A recente Lei de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia é tributaria das anteriores leis autonómicas de 1985 e de 1997, e inspírase nos mesmos principios para establecer un novo marco xurídico para o solo de núcleo rural que quere afastarse tanto do solo urbano ou urbanizable como do solo rústico.

Na exposición de motivos da nova lei destácase que Galicia conta no momento actual cunha arquitectura rural de excepción e cun territorio de incalculable valor paisaxístico, cunhas terras eminentemente fértiles e con vocación agrícola, gandeira e forestal, e cun litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico e cultural. Con todo, a anarquía de construcións e usos que está proliferando nos últimos anos, o deterioro das edificacións, a falta de conclusión de moitas delas e a degradación da paisaxe, provocada polos moitos movementos de terra inadecuados e o desenvolvemento tecnolóxico aplicado, moitas veces, de forma incontrolada ao medio rural, xustifican a presente lei que trata de harmonizar o desenvolvemento e benestar do mundo rural coa preservación e revitalización dos bens culturais e naturais tan prezados e fonte de recursos e patrimonio que cómpre conservar para legarllelos ás xeracións futuras deste país.

Establécese un novo concepto de solo de núcleo rural comprometido cos valores ambientais, paisaxísticos, culturais e os propios do medio rural e que aspira a mellorar a calidade de vida da poboación residente e o seu acceso ás dotacións urbanísticas necesarias.

2. A clasificación do solo de núcleo rural

2.1. Os condicionantes derivados do marco da lexislación estatal

A clasificación tripartita do solo que establece a lexislación estatal –solo urbano, urbanizable e non urbanizable– está lexitimada no exercicio das competencias que lle atribúe o art. 149.1.1º da Constitución para

establecer as condicións básicas que garantan a igualdade dos españois no exercicio dos seus dereitos e no cumprimento dos seus deberes constitucionais. O que non lle impide ao lexislador autonómico establecer outras clases ou categorías de solo diferentes, sempre que poida establecerse a equivalencia ou correspondencia coas clases de solo definidas pola Lei 6/1998, sobre réxime do solo e valoracións, só para os efectos de aplicar o réxime xurídico fundamental que corresponda.

Neste sentido, a sentenza do Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, declara que o *art. 3.2.c) da Lei do solo de 1992 admite unha diversa clasificación do solo por parte do lexislador autonómico, aínda que existe equivalencia nas clasificacións dado que, como alega o avogado do estado, tal equivalencia é condición básica para a igualdade nos dereitos e deberes inherentes á propiedade urbanística (ART. 149.1.1 CE).* (FX 14.b)

E no mesmo sentido, a sentenza do Alto Tribunal do 11 de xullo de 2001, sinala que *esta conclusión en nada limita a competencia das comunidades autónomas para fixar e regular, para os efectos de planificación ou xestión, outras clasificacións de solo distintas e superpostas ás anteriores* (FX 12).

Máis adiante, a mesma sentenza pon de manifesto que *cada Comunidade autónoma poderá establecer outras clases de solo (e por tanto, outros criterios de clasificación) para fins distintos da configuración das condicións básicas de exercicio da propiedade urbana* (FX 13).

Acollendo esta xurisprudencia constitucional a Lei 6/1998, sobre réxime do solo e valoracións, dispón que para os efectos desta lei, o solo clasifícase en urbano, urbanizable e non urbanizable *ou clases equivalentes reguladas pola lexislación urbanística* (art. 7).

Así pois, sen ningunha dúbida é posible que o lexislador autonómico estableza outras clases de solo distintas, para os efectos da súa ordenación e xestión, sempre que poida establecerse a equivalencia con algunha das clases de solo urbano, urbanizable ou non urbanizable –só para os efectos das condicións básicas para o exercicio da propiedade urbana e, no seu caso, de valoracións do solo–.

Ata hoxe só o lexislador autonómico galego estableceu un tipo ou clase de solo distinto dos tradicionais no dereito urbanístico español –urbano, urbanizable e rústico– creando unha clase de solo específica que reconece a realidade dos asentamentos de poboación no medio rural de Galicia. É o solo de núcleo rural, unha clase de solo distinta e independente das outras tres clases de solo.

As demais leis autonómicas que recolleron no seu texto un recoñecemento expreso aos núcleos rurais como forma de asentamento da poboación no seu territorio, optaron por consideralo como unha categoría especial incluída dentro dunha das clases de solo tradicionais. Maioritariamente optouse por incluír os núcleos rurais dentro do solo rústico ou non urbanizable, este é o caso da lexislación urbanística de Asturias, Can-

tabria, Castela e León, Baleares, Canarias e Andalucía; e nun só caso, o da Comunidade de Murcia, o lexislador autonómico incluíu os núcleos rurais de poboación dentro do solo urbano.

2.2. O concepto do solo de núcleo rural

A LOUG, no seu art. 13, recolle un novo concepto do solo de núcleo rural que se aparta das anteriores leis autonómicas de 1985 e de 1997, ao dispoñer que

«Constitúen o solo de núcleo rural os terreos que serven de soporte a un asentamento de poboación singularizado en función das súas características morfolóxicas, tipoloxía tradicional das edificacións, vinculación coa explotación racional dos recursos naturais ou de circunstancias doutra índole que manifesten a imbricación racional do núcleo co medio físico onde se sitúa e que figuren diferenciados administrativamente nos censos e padróns oficiais, así como as áreas de expansión ou crecemento destes asentamentos».

Deste precepto legal dedúcese que para clasificar un ámbito como solo de núcleo rural debe cumprir as seguintes condicións:

a) Deben ser terreos que serven de soporte físico a un asentamento de poboación singularizado. Esta idea procede da Lei de adaptación da do solo de Galicia de 1985 (art. 12.3) e da Lei do solo de Galicia de 1997 (art. 75.1) que tamén consideraron imprescindible a existencia de agrupacións de vivendas e que no seu seo xurdan relacións propias da vida comunitaria que as convertan nun asentamento de poboación singularizado.

b) Debe tratarse de asentamentos que presentan unha especial vinculación co medio rural onde se sitúan. Esta vinculación ponse de manifesto na morfoloxía do asentamento (as redes de camiños, a estrutura parcelaria histórica, etc.), na tipoloxía tradicional das edificacións existentes, na vinculación coa explotación dos recursos naturais ou en circunstancias doutra índole que manifesten a imbricación do núcleo co medio físico onde se sitúa.

Coa expresión «*imbricación racional do núcleo co medio físico onde se sitúa*» conecta o lexislador o concepto de núcleo rural coa norma de adaptación ao ambiente establecida polo art. 104 da LOUG, un precepto que adquire unha especial significación nos asentamentos rurais. Os supostos aos que fai referencia o dito precepto legal son propios e característicos dos núcleos rurais nos que se aprecian edificacións de carácter histórico, típico ou tradicional (art. 104.a), paisaxes abertas ou naturais, sexan rurais ou marítimas (art. 104.b) e edificacións de tipoloxía tradicional congruente coas características do contorno (art. 104.c).

c) Deben ser asentamentos diferenciados administrativamente nos censos e padróns oficiais. A Lei do solo de Galicia de 1997 esixía ademais

que o asentamento de poboación singularizado estivese identificado como tal pola poboación residente e pola práctica administrativa local, esixencia que quedou suprimida pola nova Lei.

O novo concepto legal de solo de núcleo rural está presidido pola idea-forza da conservación, mellora, potenciación e recuperación das construcións, das edificacións e dos elementos de carácter tradicional, así como dos asentamentos tradicionais e do seu contorno e, por suposto, é coherente cos fins que se proclaman de «*preservar o medio físico, os valores tradicionais, os sinais de identidade e a memoria histórica de Galicia*» e «*fomentar a ordenación e mellora dos núcleos rurais, evitando a degradación e a perda das construcións tradicionais e favorecendo o uso e gozo do medio rural*» (art. 4).

En cambio, a diferenza das anteriores leis autonómicas de 1985 e de 1997, xa non se esixe como requisito ineludible a especial vinculación do núcleo coas actividades propias do sector primario de carácter agrícola, gandeiro, forestal, pesqueiro ou análogas. Sen dúbida esta vinculación estaba na orixe de gran parte dos núcleos rurais existentes, pero hoxe esta vinculación co sector produtivo agropecuario é cada vez menor, cando non desapareceu xa totalmente na maioría dos núcleos rurais nos últimos anos.

2.3. A delimitación do solo de núcleo rural

Para delimitar o solo de núcleo rural podemos distinguir, para os efectos expositivos, dous ámbitos diferentes en función dos criterios establecidos polo art. 13 da LOUG: o que podemos denominar «perímetro orixinario» do asentamento rural e a área de expansión ou crecemento do asentamento

O primeiro, é propiamente o ámbito orixinario do asentamento de poboación no que deben concorrer as circunstancias establecidas polo art. 13.1 que determinan a clasificación dos terreos como solo de núcleo rural. Nestes terreos,

«o planeamento delimitará o ámbito dos núcleos rurais en atención á proximidade das edificacións, os lazos de relación e coherencia entre lugares dun mesmo asentamento con topónimo diferenciado, a morfoloxía e tipoloxías propias dos ditos asentamentos e da área xeográfica en que se encontran (casal, lugar, aldea, rueiro ou outro), de modo que o ámbito delimitado presente unha consolidación pola edificación de, ao menos, o 50 %, de acordo coa ordenación proposta e trazando unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento seguindo o parcelario e as pegadas físicas existentes (camiños, ríos, regatos, cómaros e outros) e, como máximo, a 50 metros das ditas edificacións tradicionais» (art. 13.3).

Así pois, unha vez constatada a existencia dun núcleo rural no que concorren as circunstancias establecidas polo art. 13.1, o plan de orde-

nación deberá delimitar o ámbito do perímetro orixinario do asentamento seguindo os criterios establecidos polo art. 13.3, sendo o máis relevante ou determinante a ocupación ou consolidación pola edificación de ao menos o 50% do ámbito do núcleo, de acordo coa ordenación proposta polo plan. Este criterio de consolidación enténdese referido á capacidade edificatoria que se deriva da ordenación proposta polo plan, de modo que ao menos o 50% desa capacidade debe estar xa esgotada coas edificacións existentes no ámbito delimitado.

Cumprindo o requisito de ocupación pola edificación, deberá trazarse unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento seguindo o parcelario e as pegadas físicas existentes e, como máximo, a 50 metros das ditas edificacións tradicionais.

Ademais da delimitación do perímetro orixinario dos asentamentos rurais, a lei encoméndalle ao planificador a delimitación da área de expansión de acordo cos criterios de crecemento que o planeamento urbano contemple. Di a lei que «Esta área estará comprendida polos terreos delimitados por unha liña poligonal paralela á de circunscrición do núcleo existente e como máximo a 200 metros lineais dela sen que, en ningún caso, poida afectar a solo rústico especialmente protexido» (art. 13.3).

Unha regra específica establécese para os núcleos rurais do litoral costeiro situados na franxa de 200 metros desde o límite interior da ribeira do mar, nos cales se condiciona o seu crecemento para evitar que sexan ampliados en dirección ao mar, o que implica que o crecemento urbano destes núcleos rurais debe realizarse cara ao interior, preservando os valores paisaxísticos e naturais da franxa costeira. Non obstante, establécese a posibilidade de excluír esta limitación con autorización expresa do Consello da Xunta fundamentada na «especial configuración da zona costeira onde se encontren ou por motivos xustificadas de interese público, xustificando a necesidade da iniciativa, a oportunidade e a súa conveniencia en relación co interese xeral».

2.3. O instrumento para clasificar o solo de núcleo rural

A clasificación do solo do termo municipal é unha función que lle corresponde ao plan xeral de ordenación municipal (art. 3.1.c), en relación cos arts. 10 e 53.1.b), o que inclúe desde logo a clasificación e delimitación do solo de núcleo rural (art. 56.a).

Agora ben, esta potestade ten carácter regrado e o planificador non é libre de determinar discrecionalmente a clasificación do solo de núcleo rural. De modo que aqueles terreos que serven de soporte a un asentamento de poboación no que concorren os requisitos legalmente establecidos (art 13) deben ser clasificados como solo de núcleo rural; e, pola contra, non poderán incluírse nesta clase de solo os terreos nos que non concorran todos os requisitos establecidos na lei.

Para xustificar a delimitación dos núcleos rurais, a Lei esixe que o plan xeral conteña unha análise do modelo de asentamento poboacional do seu termo municipal que analice detalladamente a formación e evolución dos asentamentos, as súas peculiaridades urbanísticas, morfolóxicas, grao de consolidación pola edificación, expectativas de desenvolvemento, tipoloxías edificatorias, etc. (art. 10) e que tamén analice individualizadamente cada núcleo, a súa morfoloxía, infraestruturas e dotacións urbanísticas existentes, consolidación edificatoria, patrimonio arquitectónico e cultural e calquera outra circunstancia urbanística relevante para xustificar as determinacións sobre o solo de núcleo rural. O estudo incluírá unha ficha, plano e fotografía aérea individualizada para cada núcleo rural, e nos seus documentos recollerase a información urbanística anteriormente indicada (art. 61.3).

Se ben a clasificación do solo do termo municipal é unha función que lles corresponde ordinariamente aos plans xerais de ordenación municipal (art. 10), a LOUG permite tamén a súa delimitación a través dos plans especiais de protección, rehabilitación e mellora do medio rural e das normas subsidiarias e complementarias de planeamento.

A Lei establece unha nova figura de planeamento urbanístico –o plan especial de protección, rehabilitación e mellora do medio rural– que teñen por finalidade a recuperación e revitalización dos núcleos rurais tradicionais e que están habilitados pola lei para delimitar os núcleos rurais incluídos no seu ámbito (art. 72.3.c).

Naqueles municipios que carecen de planeamento urbanístico propio, as normas subsidiarias e complementarias de planeamento, elaboradas e aprobadas pola Consellaría competente en materia de urbanismo, contarán entre outras determinacións a delimitación dos núcleos rurais dos municipios sen planeamento (art. 51.3.b).

En todo caso, para a edificación nos núcleos rurais existentes en municipios sen planeamento xeral propio, será necesaria a previa autorización autonómica do director xeral de urbanismo (disposición adicional segunda).

No suposto dos municipios con plans de ordenación aprobados definitivamente con anterioridade á entrada en vigor da nova Lei e, por tanto, non adaptados ao novo réxime legal, a disposición transitoria primeira establece que «ao solo incluído no ámbito dos núcleos rurais delimitados ao amparo da Lei 11/1985, de adaptación da do solo a Galicia, ou da Lei 1/1997, do solo de Galicia, aplicaráselle integramente o disposto nesta lei para o solo de núcleo rural».

3. Réxime de utilización do solo de núcleo rural

3.1. Os usos do solo de núcleo rural

A LOUG establece que os terreos clasificados como solo de núcleo rural serán destinados aos usos relacionados coas actividades propias do medio rural e coas necesidades da poboación residente nos ditos núcleos (art. 24.1).

En congruencia co concepto de solo de núcleo rural –que ante todo constitúe o soporte físico dun asentamento de poboación– a Lei proclama que o uso característico das edificacións nos núcleos rurais é o residencial (art. 27).

Pero ademais do uso residencial que caracteriza ao solo de núcleo rural, o planeamento poderá permitir outros usos diferentes que contribúan a revitalizar a vida rural, a mellorar o nivel de vida dos seus moradores e que, en todo caso, resulten compatibles co uso residencial (art. 27), tendo en conta que a lei declara expresamente prohibidos aqueles usos que, xa sexa polo tamaño das construcións, pola natureza dos procesos de produción, polas actividades que se van desenvolver ou por outras condicións, aínda cumprindo cos requisitos da lexislación ambiental, non sexan propios do asentamento rural (art. 28.h).

A Lei do solo de 1997, ao igual que a súa antecesora, a Lei de adaptación da do solo a Galicia de 1985, concibiron o núcleo rural como un asentamento de poboación singularizado e estreitamente vinculado coas actividades propias do sector primario de carácter agrícola, gandeiro, forestal, pesqueiro ou análogos, o que necesariamente condicionaba ao planeamento urbanístico no momento de abordar a regulación dos usos pormenorizados nos núcleos rurais de modo que estaban obrigados a garantir o uso residencial e os usos agropecuarios como usos característicos e predominantes no núcleo rural, acorde coa natureza e a esencia mesma do concepto legal de núcleo rural.

A nova Lei non quixo vincular o concepto de solo de núcleo rural coas actividades propias do sector primario porque é consciente de que hoxe unha gran parte dos asentamentos rurais estanse desvinculando ou desvinculáronse xa totalmente das actividades agrícolas e gandeiras como consecuencia da evolución socioeconómica e da diminución da poboación activa dedicada a este tipo de actividades produtivas. Por esta razón, aínda cando mantén o uso residencial como característico do solo de núcleo rural, posibilitálle ao planeamento a determinación doutros usos sempre que contribúan a mellorar o nivel de vida dos habitantes e os valores propios do medio rural –os recursos naturais, a morfoloxía do asentamento, a tipoloxía tradicional das edificacións, a identidade histórica, etc.–.

Esta nova concepción do solo de núcleo rural tivo as súas consecuencias tamén na regulación das explotacións agropecuarias nos núcleos ru-

rais que xa non constitúen un requisito esencial e imprescindible (art. 13) e que ademais pretende afastar dos núcleos as novas explotacións gandeiras (art. 44.4). Establécese un réxime transitorio que permite manter indefinidamente todas as explotacións agrícolas e gandeiras existentes no momento da súa entrada en vigor da Lei, o 1 de xaneiro de 2003 (disposición transitoria 11ª), pero non se permiten novas instalacións destinadas á produción agropecuaria que excedan do tipo tradicional e familiar determinado polo departamento competente en materia de agricultura (art. 28.g).

En desenvolvemento deste marco legal e para concretar os usos pormenorizados do solo de núcleo rural, a Lei se remite ao planeamento urbanístico que, entre outras funcións, ten a de determinar o uso do solo, do subsolo e das edificacións (art. 3.1.j) e, en particular, establecer a regulación dos usos pormenorizados dos terreos e das construcións no solo de núcleo rural (art. 56.d).

3.2. As actuacións no patrimonio construído

En coherencia co novo concepto legal de solo de núcleo rural, a regulación do réxime desta clase de solo réxese polo principio de conservación e rehabilitación do patrimonio construído que é portador de valores propios do medio rural e forma parte dos sinais de identidade e da memoria histórica de Galicia (art. 4.d) e, en consecuencia, constitúe un ben tutelado polo ordenamento xurídico urbanístico.

Con esta finalidade de conservar e recuperar o patrimonio construído prevense expresamente como obras permitidas no solo de núcleo rural as de conservación e restauración das edificacións existentes sen variar as características esenciais do edificio, nin alterar o lugar, volume e tipoloxía tradicional (art. 25.a) e as obras de rehabilitación e ampliación das edificacións existentes sen variar a súa tipoloxía (art. 25.b).

Especialmente importante para a conservación do patrimonio construído resulta a prohibición legal de derrubar ou demoler as construcións existentes no solo de núcleo rural, salvo nos supostos especificamente sinalados na lei, que son:

a) Aquelas construcións sen ningún interese arquitectónico nas que, polo seu reducido tamaño ou imposibilidade de acceso, non sexa posible a súa recuperación, restauración ou reconstrución para calquera uso dos autorizados nesta lei.

b) As edificacións de escaso valor histórico ou etnográfico que estando en ruína material de acordo coa lexislación urbanística, con evidente perigo para as persoas ou cousas, e non sexa viable a súa recuperación total ou parcial.

c) Todos os engadidos que desvirtúen a tipoloxía, forma e volume de calquera edificación primitiva, ou que polos materiais neles empregados supoñan un efecto deformador para a harmonía e estética do conxunto edificatorio. Igualmente todos os alpendres, almacéns e edificacións auxiliares que estean nas mesmas condicións.

Para garantir que non se executan outras obras de demolición que non sexan as expresamente permitidas pola Lei, esíxese en todos os casos a presentación do correspondente proxecto técnico de demolición que conteña un estudo xustificativo e motivado do cumprimento e veracidade das circunstancias que concorren de acordo co disposto na lei, que precisa obter a conformidade do concello, traas os informes técnicos e xurídicos preceptivos (art. 195.2).

Así mesmo, establécense outras medidas encamiñadas a conservar e recuperar o patrimonio construído dos núcleos rurais, como son: a inclusión dos núcleos rurais e dos elementos que deban ser obxecto de protección específica no catálogo dos plans de ordenación (art. 75, en relación cos arts. 61.1.h) e 72.3.e); as medidas dirixidas ao fomento da conservación e rehabilitación das edificacións tradicionais existentes en solo de núcleo rural (arts. 202 e 203), os dereitos de tanteo e retracto (art. 187) e outras medidas.

Co obxectivo de manter a morfoloxía característica do asentamento rural, prohibense os movementos de terra que supoñan unha agresión ao medio natural ou que varíen a morfoloxía da paisaxe do lugar (art. 28.d), e a apertura de pistas, rúas ou camiños que non estean contemplados no planeamento, así como a ampliación dos existentes e o derrubamento, de maneira inxustificada, dos muros tradicionais dos rúeiros ou corredeiras (art. 28.e).

3.3. As novas edificacións no solo de núcleo rural

En congruencia co novo concepto de solo de núcleo rural que se apoia en gran medida na existencia de edificacións de tipoloxía tradicional que se pretende conservar e potenciar (art. 4, apartados g) e h), a Lei pretende que as novas condicións que se realicen nos núcleos rurais se integren perfectamente co medio rural no que se sitúen e coa tipoloxía tradicional das edificacións.

Neste sentido, o art. 29 esixe que as novas edificacións se identifiquen coas características propias do lugar e coa trama rural existente (art. 29.1), que manteñan as condicións ambientais do núcleo, a morfoloxía do asentamento e a tipoloxía das edificacións do lugar, que utilicen os materiais, cores e formas construtivas tradicionais e comúns do propio asentamento (art. 29.1.b), e que o seu volume sexa similar ás edificacións tradicionais existentes (art. 29.1.c)

Con esta finalidade de integrar as novas edificacións co medio rural no que se localizan e coa tipoloxía propia das edificacións tradicionais, a Lei establece algunhas das condicións de edificación de obrigado cumprimento, como son: a parcela mínima edificable (art. 29.1.a); as condicións estéticas e de acabado das edificacións (art. 29.1.b); o volume máximo edificable (art. 29.1.c); a altura das edificacións (art. 29.1.d); as condicións das cubertas das edificacións (art. 29.1.e); as separacións mínimas ás vías e aos lindes da parcela (art. 29.1.f); e os servizos necesarios para edificar (art. 29.1.g).

En todo caso, a Lei prohíbe expresamente determinadas tipoloxías edificatorias (art. 28), como son: as edificacións cunha tipoloxía que non responda ás do asentamento no que se sitúen, as vivendas acaroadas, proxectadas en serie, de características similares e colocadas en continuidade en máis de tres unidades, as naves industriais de calquera tipo, e aquelas que polo seu tamaño, pola natureza dos procesos de produción, polas actividades que van desenvolver ou por outras condicións, aínda cumprindo cos requisitos da lexislación ambiental, non sexan propias do asentamento rural.

Especial relevancia adquiren no ámbito dos núcleos rurais as normas de aplicación directa que establece imperativamente que todas as construcións e instalacións deben adaptarse ao ambiente en que se localicen (art. 104). A redacción deste precepto legal procede do art. 59 da anterior Lei do solo de Galicia de 1997 e do art. 138 do texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana de 1992, precepto básico declarado expresamente vixente pola Lei 6/1998, sobre réxime do solo e valoracións.

Ademais das condicións de edificación establecidas pola lei e que son de aplicación directa e inmediata a todas as edificacións no solo de núcleo rural, tamén deben cumprirse as condicións adicionais establecidas polo planeamento urbanístico que establece a ordenación detallada do solo de núcleo rural –o plan xeral de ordenación municipal (art. 56) e, no seu caso, o plan especial de protección, rehabilitación e mellora do medio rural (art. 72)–. Estes plans, con suxeición ao marco legal, completarán as condicións de edificación establecidas pola lei cando resulte necesario e, ademais, determinarán as condicións adicionais que resulten convenientes para a conservación e recuperación da morfoloxía do núcleo e a salvagarda das vías naturais, as redes de camiños rurais, a estrutura parcelaria histórica e os usos tradicionais (art.56.e). Precisamente con esta finalidade, o planeamento urbanístico está obrigado a realizar unha análise detallada da formación e evolución dos asentamentos, das súas peculiaridades urbanísticas, morfolóxicas, do seu grao de consolidación pola edificación e das súas expectativas de desenvolvemento, así como das tipoloxías edificatorias, forma dos ocós e das cubertas e carac-

terísticas dos materiais, cores e formas construtivas empregadas nas edificacións e construcións tradicionais de cada asentamento (art. 13.2).

Unha peculiar novidade que establece a nova Lei é a habilitación ao concello para autorizar o emprego doutros materiais distintos dos sinalados pola lei (art. 29.1, letras b) e e). Esta autorización municipal instruméntase a través da licenza urbanística e para o seu outorgamento resultará imprescindible que o proxecto técnico das obras conteña unha cumprida xustificación da excepción, así como de que a solución proxectada é adecuada co medio rural no que se sitúa a edificación.

Finalmente, é preciso sinalar que para edificar no ámbito do solo de núcleo rural clasificado e delimitado polo planeamento urbanístico non se precisa autorización autonómica previa á licenza municipal, salvo naqueles municipios sen planeamento urbanístico propio, suposto no que para edificar nos núcleos rurais será necesaria sempre a autorización autonómica previa á licenza municipal (disposición adicional segunda). 