

LA LEY 1/1997, DE 24 DE MARZO, DEL SUELO DE GALICIA

RAMÓN PAIS RODRÍGUEZ *

SUMARIO: 1. *Introducción.*—2. *La clasificación del suelo.*—a. *Suelo urbano.*—b. *Suelo de núcleo rural.*—c. *Suelo urbanizable.*—d. *Suelo rústico.*—3. *El sistema general de planeamiento.*—4. *La ejecución del planeamiento.*—5. *Disciplina urbanística.*—6. *Organización.*

1. INTRODUCCIÓN

El 24 de marzo de 1997 se aprobó la Ley 1/1997, del suelo de Galicia. Su precedente legislativo más inmediato es la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, pero es ahora cuando el legislador gallego aborda por primera vez la regulación del urbanismo desde una perspectiva integral. Hasta la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, la opción más modesta de regular el urbanismo desde la perspectiva parcial de adaptación de la ley estatal a las peculiaridades regionales, o incluso la renuncia a regularlo en absoluto y a pesar de tener competencia exclusiva para ello parecían perfectamente legítimas y, de hecho, eran las que habían seguido la mayor parte de los legisladores autonómicos. Sin embargo, como es sabido, esa Sentencia ha cambiado completamente el panorama, de forma que parece que, en adelante, todas las Comunidades Autónomas van a tener que seguir los pasos iniciados por Cataluña, Valencia y ahora Galicia.

* Profesor Titular E.U. de Derecho Administrativo de la UNED.

Este último dato hace especialmente interesante el estudio de la Ley gallega pues, aunque la Sentencia reconoce al legislador estatal la competencia para definir el modelo de propiedad urbana mediante la regulación de sus condiciones básicas, deja claro que el modelo de urbanismo es competencia de las Comunidades autónomas. Así que caminamos hacia la coexistencia de distintos modelos urbanísticos. Pues bien, el gallego es claramente el de la Ley del Suelo de 1992, a cuya entrada en vigor se refiere la Exposición de Motivos de la ley gallega como una de las causas principales que han hecho necesaria la elaboración de una ley nueva en Galicia. Ello no obsta para que se hayan introducido modificaciones de cierto alcance en el modelo. Aun así, cabe preguntarse si la Sentencia del Tribunal Constitucional no hace que la Ley nazca obsoleta, amparándose en un modelo que desaparece en un 80 por cien y cuyo 20 por ciento subsistente parece que va a ser modificado en breve plazo. Es difícil prever las líneas de la anunciada reforma de la legislación estatal, pero mientras ésta no se produzca la constitucionalidad de la ley gallega estará fuera de toda duda.

Quiero señalar, no obstante, que el sistema de reparto competencial del urbanismo resultante de la citada sentencia es cualquier cosa menos sencillo, razón por la cual tanto el legislador estatal como el autonómico deberán caminar con pies de plomo. Y esto parece haber hecho el legislador gallego, que ha optado por partir del modelo estatal integrando en su propio texto muchas de las disposiciones de la ley estatal, incluso algunas de las que en ésta estaban calificadas como de aplicación plena. En cuanto a las normas que la LS 1992 calificaba de básicas, en la Exposición de Motivos se pone en cuestión la competencia estatal para dictarlas, pero para evitar problemas y haciendo expresa la voluntad de cooperación también se han respetado éstas.

Por último, y creo que esto es importante, la Exposición de Motivos afirma que la ley pretende regular la legalidad urbanística de manera completa para que forme un único bloque (de ahí la integración de preceptos de la ley estatal), algo que, sin duda, agradecerán los operadores jurídicos pues el sistema de fuentes resultante de la sentencia del Tribunal Constitucional es muy complicado.

Como el modelo que se sigue es de sobra conocido, me limitaré a reseñar las principales novedades que se introducen. Las dos más

importantes son, sin duda, la clasificación del suelo, que es más compleja, y el sistema de planeamiento, estableciéndose uno general propio. De menor alcance son las modificaciones que afectan a la ejecución del planeamiento y a la disciplina urbanística, la incorporación a la Ley de la reparcelación voluntaria que antes sólo estaba regulada en el Reglamento de Gestión urbanística (art. 115), e incluso la regulación del aprovechamiento tipo, regulación ésta última que probablemente sea uno de los mayores aciertos políticos de la Ley gallega pues, como se sabe, la citada sentencia del TC ha declarado inconstitucional la regulación que la LS 1992 hacía del aprovechamiento tipo por carecer el legislador estatal de competencia para ello; esto conduce irremisiblemente a la aplicación de la técnica del aprovechamiento medio, planteándose graves problemas de aplicación en los municipios cuyo plan ya se había adaptado a la última ley estatal. En Galicia parece que se ahorrarán esos problemas.

2. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

La principal novedad de la Ley del Suelo Gallega, y probablemente la más llamativa, es el sistema de clasificación del suelo que en ella se establece. El punto de partida es la clasificación tripartita clásica (suelo urbano, urbanizable y rústico). A estas tres categorías básicas se viene a añadir una cuarta, el suelo de núcleo rural. Por último, se distingue dentro del suelo urbano entre el consolidado y el no consolidado y, dentro del rústico, el común y el protegido. Esto nos da un total de seis clases de suelo, cada una con su propio régimen jurídico ¹.

¹ Ahora que el TC ha declarado la constitucionalidad de la clasificación del suelo realizada por la Ley del Suelo estatal, en cuanto presupuesto sin el cual no sería posible regular condición básica alguna del derecho de propiedad urbana (FJ14 de la STCLS) cabe preguntarse por el margen de maniobra que queda a las Comunidades autónomas. ¿Pueden establecer otras clases de suelo? La respuesta debe hallarse en el alcance de las expresiones suelo «en su caso apto para urbanizar» y «clases equivalentes establecidas por la legislación autonómica» de los arts 3.2.c y 9.1 TRLS.

Pues bien, en el FJ15 STCLS dice el TC que *el art. 9.1 dispone tan sólo la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse esta forma de propiedad (delimitación negativa); suelo en el que sí puede establecerse y, por tanto, se encuentra abierto a un proceso de adquisición; y, en fin, suelo en el que ya se ha consolidado su existencia. ¿Qué quiere*

a. SUELO URBANO

El suelo urbano sigue siendo aquél que es consecuencia de la existencia de determinados servicios básicos o de la edificación². Desde esta perspectiva, se identifica, a todos los efectos, con el suelo urbano regulado en la ley estatal, siéndole aplicable el régimen jurídico regulado en el Capítulo III del Título I del TR de 1992 con la salvedad, claro está, de los artículos que han sido declarados inconstitucionales. Pero, como decía, se distinguen ahora dos categorías de suelo urbano: el consolidado y el no consolidado. A primera vista, podría parecer que la consolidación a que se se refiere la ley es la «consolidación por la edificación», regulada en los arts. 78.a y 81.2 de la LS de 1976³ y en el art. 64.1.a *in fine* de la propia Ley gallega (terrenos que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según el planeamiento), pero en la Exposición de Motivos se aclara que se trata de conceptos distintos.

El **suelo urbano consolidado** es aquél al que el planeamiento reconozca este carácter por no resultar necesario el desarrollo de

decir esto exactamente? Y ¿Dónde encajan aquí las categorías que establece la Ley gallega?

En cuanto a la primera pregunta, obviamente la constitucionalidad de la clasificación estatal tripartita debe querer decir algo y parece que la interpretación más normal sería que las Comunidades autónomas están vinculadas por ésta, debiendo respetarla, lo que no obsta para que puedan establecer clases equivalentes, pues así lo prevé la misma norma estatal. Ahora bien, ¿qué es una clase equivalente? Y, con esto entramos en la segunda cuestión de las antes planteadas, ¿es el suelo de núcleo rural una «clase equivalente»? No es fácil responder pues parece que la forma de propiedad que se da en éste no es propiamente urbana, ni puede llegar a establecerse la propiedad urbana, ni se ha consolidado ésta. ¿Es entonces un suelo en el que no puede darse la propiedad urbana? Tampoco exactamente, porque no es que no pueda darse la propiedad urbana sino que se da otro tipo de propiedad y si todo lo que no es propiedad urbana (sino algo distinto) es suelo en el que no puede darse la propiedad urbana resulta que esta categoría tiene tal *vis expansiva* que cualquier clasificación que se establezca por las Comunidades autónomas será constitucional, lo que prácticamente anula el precepto estatal.

² El art. 64 LSG, donde se define, es un trasunto del art. 10 de la LS 1992.

³ Los arts. 10 y 13 de la LS 1992 han sido declarados inconstitucionales por la STC de 20 de marzo de 1997.

actuaciones de ejecución integral (art. 65.1). En la Exposición de Motivos se aclara qué se entiende por actuaciones de ejecución integral: un proceso completo y complejo de gestión urbanística, comprensivo de cesiones, distribución de cargas y beneficios y urbanización completa. Las actuaciones aisladas de urbanización no tendrían esta consideración y, por tanto, su necesidad no determina la calificación como suelo urbano no consolidado.

El suelo urbano no consolidado es el que todavía debe ser sometido a un proceso de ejecución integral. En todo caso se someterán a dicho proceso las áreas del territorio de reciente urbanización, surgida sin planeamiento previo o al margen del mismo (art. 65.2).

Con esta distinción se pretende dar un tratamiento distinto a suelos que se entiende que están en situaciones objetivamente diferentes. Así, en la Exposición de Motivos se critica a la Ley estatal porque unifica el régimen urbanístico de los suelos urbano y urbanizable y, dentro del urbano, no distingue entre el consolidado y no consolidado, lo que, a juicio de legislador gallego, «crea una situación legal de confusión e incongruencia que puede llegar a bloquear el régimen del suelo urbano o a favorecer la aplicación de soluciones contradictorias y casuísticas, incompatibles con el principio de igualdad ante la ley»⁴.

La principal diferencia de régimen jurídico entre uno y otro suelo es, en consecuencia, que al suelo urbano consolidado no cabe exigirle nuevas cesiones porque ya finalizó su proceso de formación. Por el contrario, en suelo urbano no consolidado sí proceden las cesiones. Más en concreto, cabe señalar los siguientes rasgos distintivos:

— El *aprovechamiento urbanístico de la propiedad* en suelo urbano consolidado es el real (resultante de la aplicación directa de las ordenanzas o normas urbanísticas aplicables a la parcela) si no está incluido en un área de reparto (art. 71.1.a), o el aprovechamiento tipo correspondiente si está incluido en un área de reparto (art.

⁴ Para el legislador gallego, la ley de 1992 reconoce implícitamente la existencia de estas dos categorías de suelo urbano al referirse en su art. 31.1 al suelo urbano no incluido en una unidad de ejecución, que adquiere el derecho al aprovechamiento urbanístico con la aprobación del planeamiento preciso, pero, incomprensiblemente, no lleva a sus últimas consecuencias las diferencias.

71.1.b), y en el no consolidado es el 85% del área de reparto correspondiente (art. 71.1.c) ⁵.

— El *suelo urbano no consolidado debe incluirse necesariamente en un área de reparto* (art. 87.1), mientras que la definición de áreas de reparto en suelo urbano consolidado es opcional (art. 87.2).

— La *distribución de cargas y beneficios* en suelo urbano no consolidado se realiza, en sistema de cooperación, mediante la reparcelación, y, en el sistema de compensación, a través del proyecto de compensación (art. 95.1). En suelo urbano consolidado a través de la reparcelación (art. 95.2).

— Por último, cabe señalar que el apartado 1.b del art. 11, que obliga al planeamiento especial a establecer usos globales, niveles de intensidad, estándares y densidad, prohíbe que en suelo urbano no consolidado la densidad sea superior a 100 viviendas por hectárea, con una superficie edificada máxima de 8.250 metros cuadrados.

b. SUELO DE NÚCLEO RURAL

El antecedente más inmediato de esta clase de suelo se encuentra en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la ley del suelo a Galicia, que regulaba los núcleos rurales pero no como una clase de suelo, sino como una clase de núcleo de población cuyo suelo, como tal, también debía ser clasificado en urbano, urbanizable o apto para urbanizar y no urbanizable ⁶.

⁵ La disposición transitoria segunda establece que mientras no se adapten los planes generales y las normas subsidiarias aplicables el aprovechamiento urbanístico de la propiedad en suelo urbano no consolidado será el 85% del aprovechamiento medio del polígono en el que deban ser incluidos para poder ser objeto de ejecución integral, calculándose éste dividiendo la edificabilidad total, incluida la dotacional privada, por la superficie total del polígono, excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas existentes.

⁶ Con su regulación pretendía, y pretende hoy, el legislador gallego atender al fenómeno característico de los asentamientos de población de Galicia, intención loable, sin duda, pero cabe preguntarse con cierto escepticismo si no se está confundiendo la realidad con los deseos, intentando encorsetar y reducir a categorías manejables una realidad que es más anárquica y dispersa, y cuyo ver-

Sin embargo, observamos que la definición de núcleo rural es la misma en ambas leyes: «las áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población singularizado por un topónimo, diferenciado en los censos y padrones oficiales e identificado como tal por la población residente y por la práctica administrativa local, que se caracterizasen por su especial vinculación con las actividades del sector primario de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas» (art. 75.1) ⁷. Lo que es nuevo es convertir todo el suelo perteneciente a un núcleo rural en una categoría de suelo específica, que cuenta con su régimen jurídico propio.

Este se encuentra regulado en el art. 76, que en su apartado 1 establece que los terrenos incluidos en esta categoría de suelo «serán destinados a los usos relacionados con las actividades propias del medio rural y con las necesidades de la población residente en dichos núcleos».

En cuanto a las posibilidades de construir, hay que distinguir entre las actuaciones aisladas y las que se enmarcan en un *Plan especial de mejora del núcleo rural*. Las primeras están reguladas en los apartados 2, 3 y 4 del citado artículo, las segundas en el apartado 5. De los primeros resulta que en esta clase de suelo puede edificarse, pero para ello es necesario que esté «resuelta la disponibilidad, al menos, de los servicios de acceso rodado, saneamiento, abastecimiento de agua y energía eléctrica». Además, «cuando el uso a que se

dadero reconocimiento tendría que pasar por el regreso a fórmulas que hoy son tabú, como la del aprovechamiento de 0.2 m³ por metro cuadrado, que regulaba el art. 69.1.2^a de la Ley del Suelo de 1956.

⁷ El art. 12.3 de la Ley gallega 11/1985, de 22 de agosto, definía los núcleos rurales como «aquellas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificable, el plan o las normas definan como tales, teniendo en cuenta, al menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones. Asimismo, se dividirán, según sus características en tradicionales y de reciente formación.

Además de los anteriores, constituirán parámetros definitorios de núcleo rural los determinados por su ubicación y por la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas.»

destine la edificación o el terreno lo requiera, se exigirá la dotación de aparcamiento suficiente». Por otra parte, «cuando se pretenda construir nuevas edificaciones, o sustituir las existentes, los propietarios deberán ceder gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso y ejecutar, a su costa, la conexión con los servicios existentes del núcleo. A estos efectos, cuando sea necesario proceder a la apertura de vías de acceso en áreas no consolidadas por la edificación, éstas habrán de tener un ancho mínimo de 8 metros.» Por último «los tipos de construcciones deberán ser adecuados a su condición de edificaciones propias del medio rural en el que se emplazan, quedando prohibidas las características de las zonas urbanas».

Todo esto parece dar a entender que, aunque no con la intensidad y características correspondientes al suelo urbano y urbanizable, el suelo de núcleo rural es susceptible de cierto desarrollo urbanístico.

En cuanto a las actuaciones enmarcadas en un Plan especial de mejora del núcleo rural, el apartado 5 impone a los propietarios afectados obligaciones similares a las que rigen para los propietarios de suelo urbano no consolidado o urbanizable cuando se ejecuta el planeamiento: «a) Ceder gratuitamente a los ayuntamientos los terrenos destinados a viales, equipamientos y dotaciones públicas. b) Ceder el terreno necesario para situar el 15% del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento. c) Costear y ejecutar las obras de urbanización previstas en el plan. d) Solicitar la licencia de edificación y edificar cuando el plan especial así lo establezca».

Cabe añadir, por último, que aunque la competencia para reconocer y delimitar núcleos rurales y, por tanto, calificar suelo como de núcleo rural, corresponde a los Ayuntamientos, bien mediante el plan general de ordenación municipal (art. 13.a), bien mediante el proyecto de ordenación del medio rural (art. 19.c), parece que no es ésta una clase de suelo que pueda ser establecida *ex novo* allí donde no se daban de antemano las circunstancias objetivas que lo definen. Por ello, la Xunta se ha reservado la importante facultad de autorizar las edificaciones que pretendan construirse en núcleos rurales preexistentes, con carácter previo a la obtención de la licencia municipal, debiendo justificarse caso a caso la preexistencia del núcleo por el cumplimiento de las condiciones señaladas en el artículo 75 (disposición adicional tercera. 2).

c. SUELO URBANIZABLE

En cuanto al suelo urbanizable, se define como aquél que «el plan general de ordenación municipal o las normas provinciales de planeamiento incorporen al proceso de desarrollo urbano en consecuencia con las actuaciones públicas programadas o privadas concertadas» (art. 67).

Lo más destacable es que desaparece la distinción entre el programado y el no programado. Como se exige al plan general que en suelo urbanizable contenga el «desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación del territorio con la precisión suficiente para permitir la redacción de planes parciales o especiales», el resultado de la unificación es que el régimen jurídico es equiparable al que antes tenía el suelo urbanizable programado. La Disposición transitoria segunda confirma esta apreciación al disponer que, en tanto no se adapten los planes generales y las normas subsidiarias actualmente vigentes a la presente ley, «al suelo urbanizable programado se le aplicará el régimen del suelo urbanizable previsto en esta ley, y el aprovechamiento urbanístico que corresponde a los propietarios será el 85% del aprovechamiento medio del sector. Al suelo urbanizable no programado y al suelo apto para urbanizar que no tenga aprobado planeamiento parcial se les aplicará el régimen del suelo rústico previsto en el art. 77 de esta Ley. Estos terrenos podrán ser incorporados al proceso de desarrollo urbanístico mediante la aprobación de los correspondientes planes parciales, según lo previsto en el artículo 78 de esta ley».

d. SUELO RÚSTICO

Además de regresar a la terminología de la Ley de 1956, el régimen jurídico de esta clase de suelo experimenta importantes modificaciones. Su concepto sigue siendo el mismo —«terrenos que el planeamiento general no incluya en ninguna de las clases de suelo anteriores» (art. 68.1)—, pero ahora se divide en dos subclases, el **rústico común**, y el **rústico de especial protección**. Además se prevé la delimitación por el plan general de áreas de suelo rústico para ser incorporadas al proceso de desarrollo urbanístico mediante la aprobación del correspondiente plan parcial (art. 68.3), lo que, en la práctica, nos da una tercera subclase que podríamos denominar **suelo**

rústico delimitado para la urbanización y cuyo régimen jurídico, como veremos, recuerda mucho al del suelo urbanizable no programado que desaparece de la ley.

El *régimen jurídico del suelo rústico común* es el que tradicionalmente tenía el suelo no urbanizable, es decir: sólo podrá ser destinado a usos característicos del medio rural, vinculados a la utilización tradicional de los recursos naturales (art. 77.1); «podrán realizarse construcciones destinadas a actividades agrícolas forestales, ganaderas u otras que guarden relación con la naturaleza, extensión y destino de la finca o con la explotación de recursos naturales, así como construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, mantenimiento y servicio de las obras públicas» (art. 77.2); y pueden autorizarse «construcciones e instalaciones para fines de interés general que tengan que emplazarse en el medio rural, o aquéllas cuya ubicación venga determinada por las características y exigencias de la actividad» (art. 77.3). Además, «los tipos de construcciones habrán de ser adecuados a su condición de aisladas, y adecuados al medio rural en que se emplazan, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas y las viviendas y usos residenciales» (art. 77.4).

El *suelo rústico de especial protección* es contemplado por el art. 79, según el cual, «el planeamiento general deberá delimitar aquellos espacios o elementos existentes en el suelo rústico que por sus valores ecológicos, medioambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos y culturales o con potencialidad productiva hayan de ser objeto de especial protección urbanística. En estas áreas, además de las limitaciones establecidas con carácter general para el suelo rústico común, está prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza o lesione el valor específico que quiera protegerse».

En cuanto al «*suelo rústico delimitado para la urbanización*», lo regula el art. 78. Las áreas para la urbanización sólo pueden delimitarse en suelo rústico común y el único instrumento de planeamiento que permite hacerlo es el plan general de ordenación municipal. La incorporación al proceso de desarrollo urbanístico se produce mediante la aprobación del correspondiente plan parcial, que deberá respetar las determinaciones que para estos casos regula el art. 23. La aprobación del plan parcial determinará la clasificación como suelo urbanizable del área afectada (art. 22.2).

3. EL SISTEMA GENERAL DE PLANEAMIENTO

Como señala la exposición de motivos, la Ley establece un sistema de planeamiento general propio, distinguiendo los ámbitos provincial, supramunicipal y municipal. Los instrumentos de que consta son los siguientes: Directrices de Ordenación del Territorio; Normas Provinciales de Planeamiento; Planes Generales de Ordenación Municipal; Proyectos de Ordenación del Medio Rural; y Planeamiento de Desarrollo, que coincide con el regulado en la Ley del Suelo de 1992, pero prescinde de los Programas de Actuación Urbanística, al haber desaparecido la figura del suelo urbanizable programado.

Por su nombre, las **directrices de ordenación del territorio**, recuerdan a los «planes directores territoriales de coordinación». El art. 7 dice que «determinarán las orientaciones que sean adecuadas a la ordenación del territorio con la finalidad de establecer las pautas especiales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales de la Comunidad Autónoma». Pero, como según el apartado 2 de ese mismo artículo «el objeto y las determinaciones de las directrices de ordenación del territorio se desarrollarán según su legislación específica», es difícil prever hoy cual será el empleo que se haga de esta figura.

Las **normas provinciales de planeamiento** son una figura de nueva creación cuya función es suplir y complementar el planeamiento municipal, estableciéndose una relación de complementariedad con los proyectos de ordenación del medio rural.

Así, según el art. 6, «establecerán las disposiciones que habrán de ser aplicadas en los municipios que carezcan de planeamiento general y que únicamente cuente con proyectos de ordenación del medio rural sin ordenanzas de edificación y uso del suelo. Asimismo, serán de aplicación, con carácter complementario, para suplir las indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente, sin modificar la calificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que desarrollan».

Estas normas podrán ser formuladas por el Conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda o por las diputaciones provinciales (art. 37), correspondiendo su aprobación definitiva al Conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda (art. 45.1).

Los **Planes generales de ordenación municipal** equivalen a los «planes generales municipales» de la legislación estatal y son el único instrumento que habilita para la ordenación integral de uno o varios municipios.

Pueden clasificar suelo urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico.

Su objeto y determinaciones equivalen a los de la legislación estatal. Las novedades están relacionadas con las nuevas clases de suelo. Así, además de delimitar el suelo de núcleo rural, establecerán «las condiciones básicas para la regulación del uso de los terrenos y de la edificación, con expresa determinación de los supuestos en que resultase procedente la formulación de un plan especial de mejora del núcleo» (art. 9.3). Y «regularán la forma y condiciones con que podrán incorporarse al desarrollo urbanístico superficies de suelo rústico común aptas para este fin, mediante los correspondientes planes parciales para la realización de unidades urbanísticas integradas» (art. 9.4).

Los **proyectos de ordenación del medio rural** son una figura nueva con la que se pretende ordenar municipios de limitada complejidad urbanística. En los municipios que opten por ellos, realizan la ordenación básica de todos los núcleos rurales y de suelo urbano del término municipal, dado su carácter limitado, sus disposiciones pueden ser complementadas por las normas provinciales de planeamiento para permitir el desarrollo normal de la construcción en el ámbito de los núcleos. Pueden clasificar suelo urbano, de núcleo rural y rústico, pero no suelo urbanizable.

En cuanto al **planeamiento de desarrollo**, es igual al de la legislación urbanística estatal pero prescindiendo de los Programas de Actuación Urbanística, que ya no tienen sentido pues: ha desaparecido la distinción entre suelo urbanizable programado y el no programado; y el suelo rústico delimitado para su urbanización por el plan general se incorpora al proceso de desarrollo urbanístico mediante un plan parcial.

Aunque los planes especiales no son nuevos pues ya los contemplaban tanto la LS de 1992 como la de 1976, sí lo es la regulación detallada que se hace de ellos, destacando especialmente la de dos clases de

planes especiales, los *planes especiales de mejora de los núcleos rurales* y los *planes especiales de mejora del medio rural* ⁸. Los primeros tienen como finalidad «el establecimiento de una ordenación urbanística pormenorizada en el ámbito de los núcleos rurales de población delimitados por el plan general de ordenación o por el proyecto de ordenación del medio rural» (art. 27.1), pudiendo también redactarse «al objeto de desarrollar una actuación integral sobre una parte del núcleo rural» (art. 27.2). Los segundos sirven para la ejecución de obras de dotación de servicios urbanísticos en áreas de suelo rústico o para la creación de infraestructuras, servicios y equipamientos de interés municipal, cualquiera que sea la clase de suelo en que vayan a establecerse; en ningún caso puede modificarse la calificación del suelo mediante un plan especial de mejora del medio rural (art. 28).

4. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

La ley mantiene los tres sistemas de ejecución del planeamiento regulados en la ley estatal, pero se potencia la iniciativa y la colaboración particular en la ejecución del planeamiento. Así, como novedad, que en realidad no es sino un regreso a 1976, a la hora de elegir el sistema de actuación, aunque la elección del sistema corresponde a la Administración, se da preferencia a los sistemas de compensación y cooperación. La cuestión radica, claro está, en el alcance de esta preferencia. Y la respuesta la encontramos en los arts. 125, 133 y 141.

Según el art. 125:

«La administración actuante determinará el sistema de actuación aplicable, teniendo en cuenta las actuaciones concertadas, las características y complejidades de la iniciativa a desarrollar, los medios con que cuente, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurren, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, siempre que se garantice suficientemente su operatividad y no existan razones de urgencia o necesidad que exijan la expropiación.»

Los arts. 133 y 141 reducen el *quorum* de propiedad de superficie del terreno necesario para poder aplicar los sistemas de compensa-

⁸ La LS de 1992 contemplaba en su art. 89 los planes especiales de mejora del medio urbano o rural.

ción y cooperación, que pasa a ser de más del 50% y de al menos el 25% respectivamente. Pero el 133.3 *in fine* dice que la solicitud formulada por esos propietarios, no obstante, no vinculará a la Administración, que resolverá, en todo caso, según se establece en el art. 125.

Es decir, la administración deberá optar por los sistemas de compensación y cooperación si así lo piden los propietarios que representen al menos el 50% o el 25% de la superficie, se garantice su operatividad y no existan razones de urgencia o necesidad que exijan la expropiación. La alusión que se hace a la urgencia y a la necesidad, siendo ambos conceptos jurídicos indeterminados, y, por tanto, controlables jurisdiccionalmente, hace pensar que la potestad decisoria del sistema de ejecución es reglada. En cuanto a la exigencia de que se garantice suficientemente la operatividad del sistema, no cabe duda de que esto también es controlable. Pero también es cierto que la viabilidad del sistema depende de muchos factores (número de propietarios y grado de cohesión entre ellos, inexistencia de intereses enfrentados, capacidad financiera, capacidad técnica, etc.), algunos de ellos difíciles de medir y de apreciar, lo que introduce un elemento de incertidumbre que puede facilitar las decisiones arbitrarias de la Administración y dificultar su control judicial.

Por otra parte, el art. 54.1. establece que «la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y de delimitación de polígonos a desarrollar por el sistema de expropiación implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectados, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres». Cabe preguntarse si esto es compatible con el sistema constitucional de distribución de competencias, que atribuye, *ex art. 149.1.18 CE*, al Estado la competencia exclusiva sobre procedimiento y expropiación forzosa. Pues bien, desde la Sentencia del TC sobre la Ley del Suelo, no parece que quepa albergar dudas, pues en su Fundamento Jurídico 31 se dice que *cuando el sector de que se trate sea de la exclusiva competencia autonómica, las peculiaridades que merezcan las expropiaciones especiales sólo podrán ser establecidas (por el Estado), en su caso, con un marcado carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión de las garantías procedimentales generales. En otros términos, a la regulación del procedimiento expropiatorio especial le es aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo, esto es, que se trata de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, con respeto, claro está, de las normas generales atinentes al procedimiento expropia-*

torio general que al Estado le corresponde establecer y sin perjuicio también de que no se le pueda negar de raíz la posibilidad de fijar alguna norma especial en cuanto expresión o modulación de las normas procedimentales generales.

En cuanto a la regulación del procedimiento de ocupación directa para la obtención de terrenos destinados a sistemas generales y a dotaciones públicas locales, pese a lo que dice la Exposición de Motivos ⁹, todo lo que se ha hecho es integrar en la ley gallega el artículo 203 de la Ley del suelo de 1992.

5. DISCIPLINA URBANÍSTICA

Aquí las novedades se centran en la tipificación de las infracciones, distinguiéndose entre infracciones muy graves, graves y leves (la legislación estatal sólo distingue entre graves y leves).

Son infracciones muy graves las acciones y omisiones que constituyen incumplimiento de las normas relativas al uso y edificación que afecten a zonas verdes, espacios libres, dotaciones, equipamientos o suelo rústico con especial protección; la parcelación urbanística en suelo rústico y la realización de obras de urbanización sin la previa aprobación del planeamiento y proyecto de urbanización exigibles (art. 182.2). Prescriben a los seis años.

«Son infracciones graves las acciones y omisiones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, aprovechamiento urbanístico, uso del suelo, altura, volumen, situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas, salvo que se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales» (art. 182.3). Prescriben a los cuatro años.

«Se considerarán infracciones leves las infracciones del ordenamiento urbanístico que no tengan el carácter de graves o muy graves,

⁹ «Se perfila la regulación de los terrenos destinados a sistemas generales y a dotaciones públicas locales, estableciendo un procedimiento para la ocupación directa en el que quedan garantizadas la efectividad y la seguridad jurídica de modo que las compensaciones al propietario no resulten indefinidamente demoradas».

y, en todo caso, la ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia u orden de ejecución cuando sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico» (art. 182.4). Prescriben al año.

Cabe señalar también que se establece una regulación pormenorizada de protección de la legalidad urbanística, previendo un tratamiento diferenciado según se trate de obras o usos sin licencia en curso de ejecución (arts. 175 y 180.1), de obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus prescripciones (art. 176), de otros actos sin licencia (art. 177), o de obras y usos amparados en licencia ilegal (art. 180.2).

6. ORGANIZACIÓN

En el título VII se regulan los órganos competentes de la Comunidad Autónoma en materia urbanística y, no podría ser de otra forma, se reconoce la competencia urbanística municipal. Asimismo se establece la competencia de las diputaciones provinciales, que es de índole asistencial y de cooperación con los municipios.

Los órganos competentes de la Comunidad Autónoma son: el Consello de la Xunta; el conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda; la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia; y el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, que es un organismo autónomo.

En cuanto a la distribución de las competencias concretas, las normas que la regulan se encuentran: a) Dispersas a lo largo del articulado, habiéndose seguido, como criterio general de atribución, el mismo que regía en la ley del Suelo estatal, sustituyendo los órganos estatales por sus equivalentes en la comunidad autónoma (por ejemplo, el ministro por el conselleiro) ¹⁰.

b) En la Ley 71/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo, a la que la presente se remite en varias ocasiones.

¹⁰ Es decir, se mantiene el criterio que se había asumido en el art. 55 de la Ley Gallega 11/1985, de 22 de agosto.

No es este el lugar para entrar en el detalle de esa distribución de competencias, pero sí quiero detenerme en una que llama la atención: la competencia para la aprobación de los planes generales de ordenación municipal y los proyectos de ordenación del medio rural.

Según el art. 38.1 la competencia para formular los planes generales de ordenación municipal y los proyectos de ordenación del medio rural corresponde al Ayuntamiento. Formulados, el primer paso es la elaboración de un avance del plan, al que sigue un período de información pública por plazo mínimo de un mes; elaborado el plan, se remite el expediente al Conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, para que emita un informe en el plazo de un mes (art. 41). La aprobación inicial corresponde al Ayuntamiento; sigue el trámite de información pública, como mínimo durante un mes; y la aprobación provisional, también a cargo del Ayuntamiento; y, por último, la remisión al órgano autonómico competente para la aprobación definitiva, estableciéndose la aprobación definitiva por acto presunto si transcurren tres meses desde la entrada del expediente completo en el registro del órgano competente sin que éste hubiera comunicado la resolución (art. 42).

Hasta aquí nada anormal. Pero la disposición adicional cuarta de la Ley dice que «la competencia para la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación municipal y los proyectos de ordenación del medio rural, queda asignada, en régimen de competencia delegada, a los ayuntamientos respectivos, en los términos y condiciones establecidos en la Ley de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo»¹¹.

El sentido de la aprobación definitiva de los instrumentos más importantes del planeamiento por la administración autónoma era el de establecer una instancia de control. Pero aquí la administración

¹¹ Es en esta ley, la 7/1995, de 29 de junio, de donde procede la delegación, pues en su art. 2 se establece que «la competencia para la aprobación definitiva de los proyectos, planes, normas o programas de ámbito municipal que la legislación urbanística vigente atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia queda asignada, en régimen de competencia delegada, a los municipios respectivos.» Si bien, «en ningún caso se entenderá incluida en la delegación prevista en el apartado anterior la competencia para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que afecten a más de un término municipal.»

controladora delega la potestad de control en la administración controlada, lo que parece un contrasentido. En la Ley de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo, aparte, por supuesto, de la posibilidad de establecer directrices generales, recabar información, formular requerimientos y revocar la delegación otorgada en caso de incumplimiento, el principal mecanismo de control que se establece es el de sujetar la aprobación definitiva que se delega al informe previo favorable de la Consellería competente. Sin embargo, inexplicablemente, se limita el alcance del informe, «que podrá aludir únicamente a aspectos concretos, y podrá, en este caso, procederse a la aprobación parcial de todas aquellas cuestiones no afectadas por el informe y que han de constar en el mismo» (art. 7). Esto choca con el informe que con el mismo carácter emite también el Conselleiro cuando se trata de los instrumentos de planeamiento para cuya aprobación definitiva sí es competente la Administración municipal. En ese caso el art. 42.5 de la LSG, que exige el informe favorable y vinculante del conselleiro, no limita su alcance.

Es una regla que, sin duda, complacerá a los municipios. Pero es, a mi juicio, también una forma demasiado fácil de reducir la conflictividad en las relaciones entre la Comunidad Autónoma y éstos, que implica la elusión de responsabilidades y que, por otra parte, al conservarse —como es lógico— la posibilidad de revocar la delegación podría dar lugar a arbitrariedades en el trato a algunos municipios de distinto signo político.