

LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA EN EL MARCO DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO: EL CASO DE GALICIA¹

The implementation of the regional urban planning legislation under
the consolidated text of the statal urban planning Act: the case of
Galicia

Luis Miguez Macho
Profesor titular de Derecho administrativo
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO

1. Introducción. 2. La clasificación y el régimen jurídico del suelo. 2.1. La clasificación del suelo en la legislación urbanística gallega y en la nueva legislación del suelo estatal. 2.2. El suelo urbano. 2.2.1. Definición y clases. 2.2.2. Derechos los propietarios. En especial, el derecho al aprovechamiento urbanístico. 2.2.3. Deberes de los propietarios. 2.2.3.1. En suelo urbano consolidado. 2.2.3.2. En suelo urbano no consolidado. 2.3. El suelo urbanizable. 2.3.1. Definición y clases. 2.3.2. Derechos. En especial, el derecho de iniciativa para promover su transformación. 2.3.3. Deberes. 2.3.4. Condiciones de uso. 2.4. El suelo de núcleo rural. 2.4.1. Definición y clases. 2.4.2. Derechos de los propietarios. 2.4.3. Deberes de los propietarios. 2.4.4. Condiciones de uso. 2.5. El suelo rústico. 2.5.1. Definición y clases. 2.5.2. Derechos y deberes de los propietarios. 2.5.3. Condiciones de uso. 3. El planeamiento urbanístico. 3.1. Los nuevos estándares urbanísticos: la reserva de suelo para vivienda protegida. 3.2. La elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico. 3.3. Seguimiento de la ejecución y revisión del planeamiento urbanístico. 3.4. La adaptación de las instalaciones, construcciones y edificaciones al ambiente. 4. La ejecución del planeamiento urbanístico. 4.1. La selección del urbanizador privado. 4.2. La participación de los propietarios en la ejecución de las actuaciones

Recibido: 14/05/2011. Aceptado: 26/05/2011

¹ Trabajo elaborado en el marco del Proyecto de Investigación PGIDT06PXIB202096PR de la Xunta de Galicia y en el de la Ayuda del Programa de Estructuración en Unidades de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (2006/40-0) de la Xunta de Galicia, cofinanciada con Fondos FEDER.

de urbanización. 4.3. La afectación real de los terrenos al cumplimiento de los deberes urbanísticos. 4.4. El inicio y la terminación de las actuaciones de urbanización y sus efectos. 4.5. La subrogación real en las operaciones de equidistribución. 5. La intervención administrativa sobre el uso del suelo y la edificación. 5.1. Las parcelaciones urbanísticas. 5.2. Los efectos registrales y el control de los actos administrativos de intervención sobre la edificación y el uso del suelo. 5.3. La edificación y rehabilitación forzosas. 6. Los instrumentos de intervención sobre el mercado del suelo. 6.1. Los patrimonios públicos del suelo. 6.2. El derecho de superficie. 7. Conclusiones.

Resumen

El presente trabajo analiza los problemas que plantea la aplicación de la legislación autonómica del suelo anterior a la legislación estatal vigente en la materia en el marco de esta última, estudiando el caso particular de la legislación urbanística gallega. Para realizar ese análisis se abordan las novedades que aporta el texto refundido de la Ley estatal del suelo a la regulación que la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia realiza de los grandes capítulos del Derecho urbanístico, dejándose únicamente al margen los ámbitos a los que no afecta relevantemente la nueva legislación estatal, como la disciplina urbanística, así como aquellos otros que no son objeto de desarrollo por la legislación autonómica por ser de competencia exclusiva estatal, como las expropiaciones y valoraciones urbanísticas y el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Palabras clave: Derecho urbanístico, legislación urbanística estatal, legislación urbanística autonómica, legislación urbanística gallega.

Summary

This paper analyzes the problems derived from the enforcement of regional urban planning legislation prior to current statal urban planning legislation in the context of the latter, considering the particular case of the Galician legislation. This analysis is conducted through the study of the novelties that the consolidated text of the statal urban planning act provides to the regulation of the great chapters of urban planning law contained in the Galician urban planning and rural areas protection Act, leaving outside only the issues that are not relevantly affected by the new statal legislation, such as urban planning, as well as those that are not being developed by regional legislation because the State has got exclusive competence on them, such as expropriation and urban valuations and administrative liability regime.

Keywords: urban planning law, statal urban planning legislation, regional urban planning legislation, Galician urban planning legislation.

1. Introducción

La Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (luego refundida por el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, con los preceptos que

continuaban en vigor del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio), ha supuesto probablemente el mayor cambio en nuestro Derecho urbanístico desde la entrada en vigor de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana². De acuerdo con la distribución constitucional y estatutaria de competencias en la materia, el Preámbulo del vigente texto refundido sostiene que “no es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado” y, por consiguiente, “se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común”. Sin embargo, su repercusión sobre el modelo de Derecho urbanístico instaurado por la citada Ley del suelo de 1956, tal como había quedado configurado en su última fase de evolución a través de la ya derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, es considerable y plantea importantes problemas aplicativos en relación con la legislación urbanística autonómica dictada en el marco de la anterior normativa estatal³.

² Sobre los precedentes y el contexto político en el que se ha producido su aprobación, puede acudir a Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, “La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: valoración general”, *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Iustel, Madrid, 2008, págs. 13 y sigs.; frente a la visión crítica de este autor, en la misma obra colectiva se puede consultar el punto de vista favorable de Luciano PAREJO ALFONSO, que analiza los principios que inspiran la nueva regulación en “El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo”, *ob. cit.*, págs. 35 y sigs.

³ Pone de relieve José Manuel DÍAZ LEMA que “da con frecuencia la impresión de que la nueva Ley trata de dar cobertura (competencial) a decisiones adoptadas por la legislación autonómica y, en este sentido, la LS2007 tiene un componente que podríamos llamar armonizador de la legislación autonómica en materia de suelo. En esta operación «armonizadora» el legislador estatal se decanta por unas soluciones de la legislación autonómica, en perjuicio de otras, pero ello no quiere decir que renuncie a dicha función, sino que lleva a cabo una selección de acuerdo con el criterio

La nueva Ley estatal del suelo marca un punto de inflexión en la tendencia liberalizadora consagrada por la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones, que dio significativos pasos hacia la conversión del suelo urbanizable en el tipo de suelo residual y la transformación del suelo no urbanizable o rústico en un elemento en buena parte reglado. Frente a esta visión, la Ley de 2007 prescinde de las tradicionales clases de suelo y sólo reconoce dos categorías a los efectos de la aplicación de sus disposiciones, el suelo urbanizado y el suelo rural, que no dependen de clasificaciones urbanísticas, sino de la realidad física y jurídica de los terrenos, según hayan sido o no objeto de operaciones de urbanización que los hayan integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (artículo 12, apartado segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo)⁴. De esta manera, se pone el acento en la necesidad de justificar sobre la base de los principios del desarrollo sostenible⁵ cualquier operación que suponga la trans-

que le parece más conveniente” (*Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 9).

⁴ Sin embargo, como muy acertadamente señala Jesús María RAMÍREZ SÁNCHEZ, “a efectos prácticos, no existe ninguna diferencia relevante en que la expresión «clasificación del suelo» se sustituya por la de «situaciones básicas del suelo». Y el hecho de que de tres clases de suelo se pase a dos situaciones básicas no es sino una confirmación de que lo que está haciendo realmente el Estado es continuar regulando materialmente las clases de suelo, a efectos de la delimitación del derecho de propiedad urbana, con otro nombre y en otro sentido si se quiere, pero regulándolo al fin y al cabo” (“Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pág. 259).

⁵ Sobre el carácter central del principio de desarrollo sostenible en la nueva legislación estatal del suelo, véanse las reflexiones de Marcos VAQUER CABALLERÍA en “Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico”, *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Iustel, Madrid, 2008, págs. 81-90, y de José Francisco ALENZA GARCÍA en “La nueva Ley de Suelo: finalidades caracteres y otras cuestiones generales”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, págs. 69 a 72 y 81 y sigs. En la vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, dicho principio ya aparecía mencionado en el artículo 4, letra e), que señala como uno de los fines propios de la actividad urbanística “armonizar las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y del paisaje rural y urbano con el mantenimiento, diversificación y *desarrollo sostenible* del territorio y de su población, para contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de

formación urbanística del suelo y, correlativamente, se excluye de las valoraciones las expectativas creadas por la clasificación urbanística de los terrenos, tasándose éstos en función de su estado actual. Asimismo, se regulan los derechos y los deberes de los particulares en relación con la actividad urbanística desde perspectivas distintas a las de la legislación urbanística tradicional, que sólo tenía en cuenta la posición de aquéllos como propietarios de suelo.

Todo ello, ciertamente, no es incompatible en sí mismo con el modelo de Derecho urbanístico procedente de la Ley del suelo de 1956⁶, conservado con mayores o menores matices por los legisladores autonómicos, pero obliga a adaptar unas previsiones legales formuladas desde otros principios. En las Comunidades autónomas que contaban con leyes urbanísticas elaboradas en el marco de la Ley sobre régimen de suelo y valoraciones de 1998 (como ocurre en Galicia con la vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural⁷), el carácter básico o de aplicación general de los preceptos del texto refundido de la Ley estatal del suelo hace necesaria, mientras no se proceda a la completa adaptación de aquéllas a la nueva legislación, una

la población”; sobre su significado y alcance en la ley gallega, véase Hipólito PÉREZ NOVO, “El planeamiento urbanístico”, *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*, Civilis Editores, La Coruña, 2004, págs. 104 y sigs., y, desde una perspectiva muy crítica por el escaso desarrollo del principio, a juicio de la autora, en el articulado de la ley, María Mercedes CUYÁS PALAZÓN, *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Atelier, Barcelona, 2007, págs. 254-258.

⁶ De hecho, como pone de relieve ALENZA GARCÍA, “las novedades que establece la LS 07 siguen firmemente ancladas en los principios clásicos de nuestro urbanismo. Únicamente cabe destacar la irrupción de un nuevo principio —el del desarrollo territorial sostenible— el cual sí tiene aptitud —si se erige en el paradigma del urbanismo futuro— para transformar y dar un giro a la práctica urbanística española” (“La nueva Ley de Suelo: finalidades caracteres y otras cuestiones generales”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 78).

⁷ Para una síntesis de la evolución de la legislación urbanística gallega, puede acudir a José Luis MEILÁN GIL, “Introducción: La ordenación urbanística y del territorio en la Comunidad Autónoma de Galicia”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, págs. 29 y sigs.

compleja labor de integración por vía hermenéutica de ambas regulaciones⁸. A pesar del propósito señalado por el Preámbulo del Real Decreto legislativo 2/2008 (o precisamente como consecuencia del mismo) de evitar el uso de los tecnicismos propios de las normas urbanísticas con el fin de facilitar a los ciudadanos la comprensión del marco común que se establece, la terminología, la sistemática y, en definitiva, la técnica legislativa utilizada en el texto refundido de la Ley estatal del suelo rompe en buena medida con la tradición de nuestro Derecho urbanístico y complica todavía más una integración que ya de por sí no es fácil, debido al cambio de perspectiva que la nueva legislación comporta.

El presente trabajo se propone analizar los problemas que plantea esa integración en el caso particular de Galicia, partiendo de que las dos reformas parciales más importantes llevadas a cabo en la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia desde la entrada en vigor de la nueva legislación estatal del suelo, operadas por las Leyes 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, y 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación

⁸ Aunque no son objeto directo de este trabajo los problemas competenciales que puede plantear la nueva regulación estatal del suelo, es preciso dar cuenta de que diversos preceptos tanto la Ley estatal del suelo de 2007 como del texto refundido de 2008 están recurridos ante el Tribunal Constitucional. Concretamente, contra la primera se han presentado los recursos de inconstitucionalidad núms. 6963-2007, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 6964-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja, 6965-2007, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados, y 6973-2007, promovido por el Gobierno de Canarias; los Consejos de Gobierno de La Rioja y la Comunidad de Madrid han impugnado también el texto refundido mediante los recursos de inconstitucionalidad núms. 7020-2008 y 7231-2008. Sobre los títulos competenciales invocados por la nueva legislación estatal del suelo puede acudir a DÍAZ LEMA, *Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo*, cit., pág. 367 y sigs., ALENZA GARCÍA, “La nueva Ley de Suelo: finalidades caracteres y otras cuestiones generales”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 48 y sigs., y Juan-Cruz ALLI ARANGUREN, “Los principios del Derecho urbanístico en la nueva Ley de Suelo”, ob. cit., págs. 103 y sigs.; se ocupa también de los problemas competenciales que plantea esta legislación Jesús JORDANO FRAGA en “Breves reflexiones sobre la Ley del Suelo”, *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 331 y sigs.

de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, sólo han adaptado aspectos puntuales de la regulación gallega a la estatal. Para realizar ese análisis se abordarán las novedades que aporta el texto refundido de la Ley estatal del suelo a la regulación que la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia realiza de los grandes capítulos del Derecho urbanístico: la clasificación y el régimen jurídico del suelo, el planeamiento urbanístico, la ejecución del planeamiento, la intervención administrativa sobre el uso del suelo y la edificación y los instrumentos de intervención sobre el mercado del suelo. Quedan al margen los ámbitos a los que no afecta relevantemente la nueva legislación estatal, como la disciplina urbanística, así como aquellos otros que no son objeto de desarrollo por la legislación autonómica por ser de competencia exclusiva estatal, como las expropiaciones y valoraciones urbanísticas y el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

2. La clasificación y el régimen jurídico del suelo

2.1. La clasificación del suelo en la legislación urbanística gallega y en la nueva legislación del suelo estatal

El artículo 10 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia clasifica el suelo en urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico, con lo que mantiene las tres categorías de suelo tradicionales en el Derecho urbanístico español, añadiéndoles una nueva, la de suelo núcleo rural. En cambio, el texto refundido de la Ley estatal de suelo, como ya se ha adelantado en la Introducción de este trabajo, prescinde de la clasificación urbanística de los terrenos y la sustituye, a los efectos de la aplicación de sus previsiones sobre derechos y deberes y régimen de valoraciones, por una nueva que sólo distingue dos categorías, el suelo rural y el suelo urbanizado⁹. Así pues, una vez que se haya

⁹ La evolución de la legislación española sobre clasificación del suelo puede encontrarse eficazmente sintetizada en Jesús LEGUINA VILLA y Martín M.^a RAZQUÍN LIZARRAGA, “Las situaciones básicas de suelo”, *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 351-357, y Ángel MENÉNDEZ REXACH, “Las situaciones básicas del suelo”, *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Iustel, Madrid, 2008, págs. 117-136.

expuesto la definición legal de éstas, será necesario analizar su correspondencia con las clases de suelo de la legislación urbanística gallega, para determinar hasta qué punto los derechos y deberes de los propietarios y, en general, el régimen jurídico de cada clase de suelo se ve afectado por la nueva legislación estatal.

La definición de lo que el texto refundido de la Ley estatal del suelo llama “situaciones básicas del suelo” aparece en el artículo 12 de éste. El suelo rural incluye, a su vez, dos categorías. La primera está constituida por el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, el cual deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes (ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos), así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, tales como los de inundación o de otros accidentes graves. La segunda abarca el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos para ser considerado suelo urbanizado. Por su parte, el suelo urbanizado se define como el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, entendiéndose que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas,

Este último autor valora muy favorablemente la opción adoptada por la Ley estatal del suelo de 2007 porque “ese dualismo parece más acorde con la naturaleza de las cosas que la trilogía clasificatoria vigente en España desde hace medio siglo, pues en ella... se combinan criterios heterogéneos: la situación del suelo y su destino. Si se prescinde de éste para reflejar la situación «real» del suelo (su «facticidad») el dualismo de la nueva Ley es más correcto que la trilogía tradicional” (ob. cit., pág. 150). No obstante, el autor reconoce, como no podía ser menos, que la nueva clasificación “desde luego, es compatible con el mantenimiento de la clasificación del suelo en la legislación autonómica, que podrá mantener la trilogía tradicional o no”. Para una visión crítica de la nueva clasificación, véase RAMÍREZ SÁNCHEZ, “Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 259 y sigs, y JORDANO FRAGA, “Breves reflexiones sobre la Ley del Suelo”, cit., págs. 324 y sigs.

cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

En cuanto al régimen jurídico de las distintas clases de suelo, es decir, los derechos y deberes de los propietarios, así como las condiciones de uso, también se regulan en la nueva legislación estatal del suelo con un criterio muy distinto al tradicional de nuestro Derecho urbanístico, que, en cambio, es el seguido por la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. En la sistemática tradicional, dicho régimen jurídico aparecía anudado a cada una de las clases del suelo, mientras que en el texto refundido de la Ley estatal del suelo está disperso a lo largo de dos títulos, en diversos preceptos entre los que destacan los artículos 8 (contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades), 9 (contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas), 13 (utilización del suelo rural) y 16 (deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística)¹⁰. Ello es debido a que la nueva legislación estatal contempla otros sujetos distintos de los propietarios en la determinación de los derechos y deberes urbanísticos: los administrados en general, considerados *uti cives*, y, sobre todo, los particulares que ejercen la iniciativa privada en la actividad urbanizadora¹¹.

¹⁰ Explica José M.^a BAÑO LEÓN que “esta nueva sistemática de la LS obedece no tanto a un prurito dogmático como a la necesidad de establecer claramente que, aunque financiadas por los propietarios, la responsabilidad de la urbanización corresponde a quien asume esta tarea, ya sea la Administración en el sistema de cooperación, ya la Junta de compensación en el sistema del mismo nombre, ya el Agente urbanizador. En todos estos casos quien mediante concurso, asume la tarea de urbanizar es quien responde ante la Administración de todas las obligaciones derivadas de la ley. Los propietarios, en su condición de tales, únicamente tienen la obligación de costear la urbanización. Como el propietario sólo participa de los beneficios y cargas de la urbanización no puede responder ante la Administración de lo que no le corresponde. La presentación ante la Administración de las operaciones de equidistribución, la localización de las cesiones de terrenos donde se materialice la edificabilidad que corresponde a la Administración, la realización de las obras de urbanización son de responsabilidad del urbanizador cualquiera que sea el sistema elegido por la legislación de la Comunidad Autónoma” (“El estatuto del propietario en la Ley del Suelo”, *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2008, pág. 103).

¹¹ En palabras de ALLI ARANGUREN, “la nueva Ley del Suelo establece, pues, los estatutos de los «diversos sujetos afectados», no de uno solo, sino de varios. Estos

2.2. El suelo urbano

2.2.1. Definición y clases

Como es sabido, la definición de suelo urbano siempre se ha caracterizado en nuestra legislación urbanística por su carácter eminentemente reglado. Esto convierte la clasificación del suelo como urbano en una mera cuestión de hecho, lo que abre la puerta a la extensión de esta clase de suelo sin el debido control público, en contradicción con los principios fundamentales del sistema español de Derecho urbanístico, en el caso de los fenómenos de urbanización ilegales que se aprovechan de los servicios de zonas urbanizadas adyacentes o que consiguen dotarse de manera autónoma de esos servicios. Atendiendo a esta realidad, el artículo 11 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia establece como criterio general para la clasificación de un terreno como suelo urbano su integración en la malla urbana existente y excluye expresamente que los servicios construidos para la conexión de un sector de suelo urbanizable, las carreteras y las vías de la concentración parcelaria puedan servir por sí solos de base para la clasificación

sujetos afectados por la acción urbanística de los entes públicos (por utilizar la misma expresión que emplea el art. 47 CE) son para el legislador tres: el ciudadano (estatuto de la ciudadanía en general), el promotor de actuaciones de transformación urbanística (el estatuto de la iniciativa privada para la actividad urbanística) y el propietario del suelo (el estatuto de la propiedad del suelo). Y en esta tríade radica una de las principales novedades de la nueva Ley: la de romper de forma expresa y de manera más radical que en anteriores leyes urbanísticas estatales la tradicional concepción dual de que el urbanismo es fundamentalmente cosa de la Administración y el propietario del suelo” (“Los principios del Derecho urbanístico en la nueva Ley de Suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 154). Ahora bien, como atinadamente señala DÍAZ LEMA, “la densidad normativa del nuevo texto legal se concentra en el tercer círculo concéntrico —el de la propiedad del suelo—, pierde precisión en la regulación de la iniciativa privada en la urbanización (segundo círculo), y se diluye de una manera notable en este primer círculo de los derechos de los ciudadanos del art. 4; con las salvedades que haremos, la ley contiene fundamentalmente remisiones a las más variada legislación que tenga alguna relación el suelo, sin una carga normativa propia y precisa” (*Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo*, cit., pág. 21). Para una crítica de la consagración por la nueva legislación estatal del suelo de derechos de dudosa efectividad, véase Fernando LÓPEZ RAMÓN, “Ordenación urbanística sustantiva”, *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 397 y sigs.

como urbanos de los terrenos adyacentes (párrafo segundo del apartado primero, letra a), tal como ha quedado después de su modificación por la Ley 2/2010, de 25 de marzo)¹².

La Ley gallega considera incluidos en la malla urbana los terrenos en los que concurren dos circunstancias: pertenecer a núcleos de población que dispongan de una urbanización básica constituida por unas vías de acceso y comunicación y unas redes de servicios de las que puedan servirse, y no estar desligados, por su situación, del entramado urbanístico ya existente. Cumplidos estos requisitos generales, los terrenos deberán reunir una de las dos características siguientes, que son las que definen en la tradición de nuestro Derecho urbanístico el suelo urbano: contar 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 a la permitida

¹² Sobre el carácter reglado de la clasificación del suelo como urbano, puede acudirse a la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2003, dictada en el recurso de casación núm. 984/1999, cuyo fundamento jurídico segundo resume la doctrina jurisprudencial en el materia. En cuanto al requisito de la integración en la malla urbana introducido en la vigente legislación urbanística gallega, tiene origen en la evolución de esa misma doctrina jurisprudencial, que se encuentra reflejada en la sentencia de 17 de julio de 2007, dictada en el recurso de casación núm. 7985/2003, cuyo fundamento jurídico tercero señala que “la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha insistido en la idea de que el suelo urbano sólo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos que se han realizado para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá (así, en sentencias de 1 de junio de 2000 o 14 de diciembre de 2001); también, en la de que el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas (así, en la última de las citadas o en la de 12 de noviembre de 1999); o, en fin, en la de que la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si la misma no se halla enclavada en la malla urbana (sentencias, entre otras muchas, de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003); se trata así —añaden estas sentencias— de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables”. Para un análisis completo de esta doctrina jurisprudencial, véase fundamento jurídico quinto de la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2006, dictada en el recurso de casación núm. 3040/2003.

por el planeamiento; o bien estar 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.

Es igualmente tradicional en nuestro Ordenamiento urbanístico distinguir dentro del suelo urbano dos categorías que condicionan parcialmente los derechos y deberes de los propietarios de los terrenos, así como la valoración de estos últimos: el suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado. Esta distinción es obligada por la propia definición de suelo urbano que se acaba de exponer, y que comprende en el mismo no sólo los terrenos que están urbanizados por contar con las infraestructuras y servicios necesarios para adquirir la condición de solares, sino también aquellos otros que, aunque carezcan de esos requisitos, están comprendidos en áreas ocupadas por la edificación en un determinado porcentaje, que en la legislación gallega vigente se fija en las dos terceras partes de los espacios aptos para ella según la ordenación que el plan general establezca. En consecuencia, puede darse la situación, indeseable en todo sistema urbanístico bien ordenado, de que dentro del suelo urbano haya islas no urbanizadas, total o parcialmente. Asimismo, cabe también la posibilidad de que haya terrenos urbanizados en condiciones que el planeamiento, por diversos motivos, entiende necesitadas de modificación.

La Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia recoge la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado en su artículo 12. Según este precepto, suelo urbano consolidado es el integrado por dos tipos de terrenos: los solares, entendiendo por tales, conforme al artículo 16, apartado primero, de la Ley, 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 y alumbrado público, en condiciones de caudal y potencia adecuadas para los usos permitidos, a lo que hay que añadir, cuando exista planeamiento, su urbanización de acuerdo con las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas por éste; y 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.

Suelo urbano no consolidado es el 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, los terrenos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente, y las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento. Este último inciso necesita algunas precisiones. Hay que recordar que, según la definición de suelo urbano de la Ley gallega, es criterio básico para la clasificación de un terreno como tal su integración en la malla urbana existente. Por tanto, las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento no podrán tener la consideración de suelo urbano, ni consolidado, ni no consolidado, cuando estén desligadas del entramado urbanístico ya existente. Dicho de otra forma, el inciso que nos ocupa sólo es aplicable a los fenómenos recientes de urbanización de hecho surgidos dentro de ese entramado¹³.

¹³ Así lo confirma la disposición transitoria decimotercera de la Ley gallega, introducida por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, y reformada por la reciente Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Esta disposición se ocupa de los asentamientos surgidos al margen del planeamiento urbanístico antes de la entrada en vigor de la Ley gallega y que no estén integrados en la malla urbana ni reúnan las características propias de un núcleo rural, previendo la legalización de los mismos mediante su clasificación como suelo urbanizable y no como suelo urbano. Para ello el ámbito del sector deberá estar ocupado por la edificación, al menos, en un cincuenta por ciento de los espacios aptos para la misma, de acuerdo con la ordenación que el plan establezca. A continuación, se establece una serie de normas para la ordenación urbanística de tales asentamientos: no se podrá afectar a terrenos que hayan de incluirse en suelo rústico de protección de costas, de aguas o de espacios naturales, salvo cuando quede acreditada la vinculación directa de la actividad con la ubicación, en cuyo caso será necesario obtener el previo informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo y se someterá a la aprobación definitiva del Consejo de la Xunta de Galicia; el plan podrá reducir o eliminar justificadamente las reservas de suelo para dotaciones públicas y para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública; el plan contendrá, en todo caso, el trazado y las características de la

En este punto se produce una clara coincidencia de criterios con los que utiliza el artículo 12, apartado tercero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo para definir el suelo urbanizado, pues, como ya se ha visto, éste abarca los terrenos integrados de forma *legal y efectiva* en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, entendiéndose que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento. Por consiguiente, en principio el suelo considerado como urbano por la Ley gallega tendrá que ser considerado como urbanizado a efectos del texto refundido de la Ley estatal del suelo; la única excepción que podría darse es la del suelo comprendido en áreas consolidadas por la edificación en el porcentaje legalmente establecido dentro de las cuales haya zonas sin urbanizar en las que no basten meras obras de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento¹⁴.

red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el plan general de ordenación municipal, con señalización de alineaciones y rasantes, así como las características y el trazado de las redes de abastecimiento de agua y de alcantarillado, energía eléctrica e iluminación pública, y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el plan; el plan preverá, al mismo tiempo, las medidas necesarias para garantizar el estricto cumplimiento del Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación e incidencia ambiental y de aquella otra normativa sectorial en materia de medio ambiente; el aprovechamiento urbanístico de los propietarios será el correspondiente al noventa por cien del aprovechamiento tipo; y la Administración actuante no tendrá que contribuir a los costes de urbanización de los terrenos en que, en su caso, se sitúe dicho aprovechamiento, que habrán de ser asumidos por los propietarios (a pesar del tenor literal de esta última previsión, hay que entender que se quiere aludir al diez por ciento de aprovechamiento del que se priva a los propietarios).

¹⁴ Para una discusión detallada sobre el encaje del suelo urbano no consolidado en las “situaciones básicas del suelo” de la nueva legislación estatal, véase MENÉNDEZ REXACH, “Las situaciones básicas del suelo”, *El nuevo régimen jurídico del suelo*, cit., págs. 147-148, y RAMÍREZ SÁNCHEZ, “Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 264 a 267. Ambos autores se inclinan por considerar que la clase de suelo que nos ocupa es suelo urbanizado en todos los casos. En cambio, Luciano José PAREJO ALFONSO y Gerardo ROGER FERNÁNDEZ matizan la cuestión en los siguientes términos, más próximos a lo que se defiende en el presente trabajo: “conviene expresar la pertenencia al suelo

2.2.2. Derechos los propietarios. En especial, el derecho al aprovechamiento urbanístico

Con carácter general, según el artículo 17 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, los propietarios de suelo urbano tienen derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar dichos solares en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento, derecho este último que, a su vez, es también un deber de los propietarios.

El texto refundido de la Ley estatal del suelo no altera sustancialmente esta situación. Su artículo 8, apartado primero, letra b), establece que el derecho de propiedad del suelo comprende la facultad de edificar sobre la unidad apta para ello en los términos dispuestos por el artículo 6, letra c) (que reconoce el derecho de los propietarios a realizar en sus terrenos, por sí o través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con

en situación básica de urbanizado de las denominadas (en terminología urbanística) unidades de ejecución en suelo urbano cuando su localización se encuentre integrada en el núcleo de población y su origen venga derivado de uno o varios solares (antigua fábrica, cuarteles militares, etc.) y que por causa de obsolescencia sobrevenida, se hubiera adoptado su renovación urbana. Obviamente, estos suelos siempre han sido urbanos como corresponde a solares perfectamente integrados en la red propia de servicios del núcleo de población y, en consecuencia, pertenecen al urbanizado, sin perjuicio de su ejecución mediante actuaciones de renovación o reforma interior. Otras cosa serían las unidades localizadas en el periurbano de los núcleos que por su dimensión y falta de servicios, no permiten su subsunción en la situación de suelo urbanizado y que, en todo caso, deberían haber sido clasificadas en su día como urbanizable, correspondiéndoles, en todo caso, la situación de rural en la consideración de la nueva ley” (*Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, Madrid, 2007, pág. 173). En un sentido similar, para LÓPEZ RAMÓN “entrarán normalmente en el tipo de suelo rural urbanizable tanto terrenos que se encuentren consolidados por la edificación pero no cuenten con los servicios y dotaciones exigidos para ser suelo urbanizado como evidentemente terrenos del anterior suelo urbano que carezcan de urbanización y de servicios y dotaciones” (“Ordenación urbanística sustantiva”, cit., pág. 418).

la legislación aplicable), cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquélla edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar; tal es el caso del suelo clasificado como urbano en la legislación urbanística gallega. Por su parte, la letra c) del mismo artículo 8, apartado primero, reconoce el derecho de los propietarios a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Esto afecta al suelo urbano no consolidado de la legislación gallega, en la medida en que se halle sujeto a las actuaciones de urbanización definidas por el artículo 14, apartado primero, letra a), del texto refundido, que comprenden tanto las de nueva urbanización como las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo ya urbanizado.

En suelo urbano consolidado, la Ley gallega reconoce además a los propietarios el derecho a materializar el aprovechamiento urbanístico real que resulte de la aplicación directa de las determinaciones del plan sobre la parcela, bien directamente sobre ésta, bien previa normalización de fincas (artículo 18, letra a). En cambio, en suelo urbano no consolidado, el legislador gallego optó, en desarrollo de la anterior Ley sobre régimen del suelo y valoraciones, por fijar el aprovechamiento materializable en el resultante de referir a la superficie de los terrenos el noventa por ciento del aprovechamiento tipo del área de reparto correspondiente (artículo 18, letra b). Según el artículo 20, apartado primero, letra c), párrafo segundo, de la Ley gallega, la Administración actuante no tendrá que contribuir a los costes de urbanización de los terrenos en los que se ubique el aprovechamiento al que los propietarios deberán renunciar, costes que serán asumidos por éstos. No obstante, hay dos supuestos excepcionales en los que cabe materializar todo el aprovechamiento tipo del área de reparto correspondiente: el de los terrenos incluidos en polígonos para los que el plan imponga cargas especialmente onerosas relativas a la rehabilitación integral o restauración de bienes inmuebles de interés cultural o edificios catalogados, y el de los terrenos comprendidos en polígonos para los que el nuevo plan no prevea el incremento de la superficie edificable respecto de la preexistente lícitamente realizada ni

incorpore nuevos usos que generen plusvalías (artículo 18, letra b). En cualquier caso, los propietarios materializarán su aprovechamiento urbanístico sobre las parcelas que resulten de la nueva ordenación o mediante compensación económica.

El texto refundido de la Ley estatal del suelo obliga a introducir algunas matizaciones en estas previsiones sobre el aprovechamiento urbanístico realizable en suelo urbano. El artículo 14, apartado primero, de este texto legal considera actuaciones de transformación urbanística no sólo las actuaciones de urbanización a las que ya se ha hecho referencia, sino también las actuaciones de dotación. Por estas últimas se entienden “las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste”. Pues bien, los deberes de la promoción establecidos en el artículo 16, apartado primero, a cuyo cumplimiento quedan afectados los terrenos con carácter de garantía real, se aplican a todas las actuaciones de transformación urbanística “según su naturaleza y alcance”, y entre ellos está el consistente en entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, o bien del incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en actuaciones de dotación¹⁵.

Esto significa que, frente a lo que establece la Ley gallega, va a haber ocasiones en que también en el suelo urbano consolidado no se va a poder materializar toda la edificabilidad atribuida por el planeamiento: en concreto, cuando se lleven a cabo actuaciones aisladas de dotación

¹⁵ Por consiguiente, como señala BAÑO LEÓN, “contrariamente a la legislación precedente, los incrementos de edificabilidad en el suelo urbano consolidado o los cambios de destino que impliquen un mayor valor económico no quedan incorporados automáticamente al patrimonio del propietario” (“El estatuto del propietario en la Ley del Suelo”, cit., pág. 89).

como consecuencia de un incremento de la edificabilidad o la densidad o de un cambio de usos de una o más parcelas. En cambio, lo que no se ve afectado por la nueva legislación estatal es el porcentaje de edificabilidad que hay que ceder al Ayuntamiento en las actuaciones de urbanización que se lleven a cabo en suelo urbano no consolidado, sin perjuicio de que se abra la posibilidad de modificarlo. El artículo 16, apartado primero, letra b), de aquélla señala que dicho porcentaje con carácter general no deberá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento, aunque la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducirlo o incrementarlo de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo. Asimismo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública, en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado primero del artículo 10 del propio texto refundido.

2.2.3. Deberes de los propietarios

2.2.3.1. En suelo urbano consolidado

El artículo 19 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia impone a los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización cuatro deberes: completar por su cuenta la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen, si aún no la tienen, la condición de solares, lo que incluye costear los gastos de urbanización precisos para completar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas, ejecutar las obras necesarias para conectarlos con las redes de servicios y viaria en funcionamiento, y ceder gratuitamente al municipio los terrenos destinados a viales fuera de las alineaciones establecidas en el planeamiento; regularizar las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento cuando fuera preciso por ser su superficie inferior a la parcela mínima o su forma inadecuada

para la edificación; edificar los solares en los plazos que en su caso señale el planeamiento urbanístico; y conservar y, en su caso, rehabilitar la edificación a fin de que ésta mantenga en todo momento las condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación, de acuerdo con lo previsto por el artículo 9, apartado primero, letra b), de la propia Ley gallega.

El texto refundido de la Ley estatal del suelo no alude directamente a los deberes relativos a completar la urbanización de los terrenos y regularizarlos cuando ello sea necesario. En cambio, sí establece en su artículo 9, apartado primero, párrafo segundo, que, en el suelo urbanizado que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable. Asimismo, según el párrafo primero del mismo precepto, el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones comprende el deber conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a los permitido de los mismos y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles, así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

A estos deberes hay que añadirles los que la nueva legislación estatal impone para las actuaciones de dotación, al incluirlas dentro de las actuaciones de transformación urbanística. Ya se ha hablado del deber de cesión de un porcentaje del incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación, porcentaje que se regula en el artículo 16, apartado primero, letra b), del texto refundido en los mismos términos que en relación con las actuaciones de urbanización. Además, la letra a) del mismo artículo 16, apartado primero, contempla específicamente para las actuaciones de dotación el deber de entregar a la Administración competente el suelo reservado para las dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención, que en este supuesto se puede sustituir por otras formas de cumplimiento del deber, en los casos y condiciones en que así lo prevea

la legislación sobre ordenación territorial y urbanística¹⁶. La disposición transitoria segunda del texto refundido añade que estos nuevos deberes serán de aplicación a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de aprobación se haya iniciado a partir de la entrada en vigor de la Ley estatal del suelo de 2007, que se produjo el 1 de julio de 2007. Transcurrido un año desde esa entrada en vigor, si la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no tiene establecidas las reglas precisas para la aplicación de los deberes que nos ocupan, como ocurre en el caso de Galicia, se aplican transitoriamente las siguientes disposiciones: el instrumento de ordenación delimitará el ámbito de la actuación, ya sea continuo o discontinuo, en que se incluyen los incrementos de edificabilidad o densidad o los cambios de uso y las nuevas dotaciones a ellos correspondientes, y calculará el valor total de las cargas imputables a la actuación que corresponde a cada nuevo metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda, según corresponda; los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero; y los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia o el acto administrativo de intervención que se requiera para la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación¹⁷.

¹⁶ Como señala Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA, “es en las actuaciones de dotación donde los deberes se reducen sensiblemente a la entrega de suelo o de su equivalente en dinero; aquí su titular no es el promotor de la actuación, sino el propietario, quien debe cumplir en el momento de la licencia y no en el de la reparcelación (disposición transitoria segunda). Precisamente por esta notable diferencia, lo que no se sabe muy bien es el porqué de la referencia —confusa por otra parte— a las actuaciones de dotación en el art. 16.1, precepto que se refiere a deberes legales de quien urbaniza y no a los deberes del propietario que edifica” (*Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pág. 204). Esto lleva también a otras inconsecuencias en el texto refundido de la Ley estatal del suelo, como la omisión de toda referencia a las actuaciones de dotación en el artículo 9, que regula con carácter general los deberes y cargas inherentes al derecho de propiedad sobre el suelo.

¹⁷ En opinión de ENÉRIZ OLAECHEA, este régimen “no tiene más finalidad que financiar parcialmente, a costa del propietario, y en el momento del otorgamiento de

2.2.3.2. En suelo urbano no consolidado

El artículo 20 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, en desarrollo de la anterior Ley estatal sobre régimen del suelo y valoraciones, somete a los propietarios de suelo urbano no consolidado a una serie de deberes que coinciden sustancialmente con los de los propietarios de suelo urbanizable. Esos deberes se pueden agrupar en cuatro fundamentales, de los cuales el primero es el consistente en ceder obligatoria, gratuitamente y sin cargas a la Administración las siguientes áreas de suelo: el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio predominantemente del polígono en el que sus terrenos resulten incluidos; el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el plan general incluya o adscriba al polígono, lo que lleva aparejado el deber de ejecutar la urbanización únicamente de los terrenos incluidos en el polígono en las condiciones que determine el planeamiento; y el suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento del polígono, en los términos ya analizados. Los otros tres deberes son proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo, costear y, en su caso, ejecutar o completar las obras de urbanización del polígono, así como las conexiones con los sistemas generales existentes, en los plazos establecidos por el planeamiento, y edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.

la licencia urbanística o de licencia de utilización, la obtención del suelo destinado a dotaciones públicas en lo que antes era suelo urbano consolidado mediante la, a mi juicio, criticable solución de incrementar la edificabilidad en un ámbito o con motivo del cambio de usos, pues quien, en definitiva, aumenta esa edificabilidad es la Administración mediante el planeamiento” (“Los derechos y deberes de los ciudadanos, propietarios y promotores en la nueva Ley”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 190). No obstante, el sentido de la regulación legal parece más bien el contrario: garantizar que todo aumento de edificabilidad, densidad o usos lucrativos en suelo urbano consolidado se vea debidamente compensado no sólo por un correlativo incremento de la dotaciones públicas de la zona a costa de los propietarios beneficiados, sino también, en su caso, por la cesión obligatoria y gratuita por parte de éstos de un porcentaje de la edificabilidad adicional que reciban como consecuencia del cambio de ordenación.

Para terminar, el apartado segundo del artículo 20 de la Ley gallega contiene la prevención, tradicional en nuestro Derecho urbanístico, de que 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 habrá de alcanzar el coste estimado de las obras de urbanización y las demás garantías que se determinen reglamentariamente.

Como ya se ha adelantado, el artículo 14, apartado primero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo comprende dentro de las actuaciones de urbanización tanto las de nueva urbanización como las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo ya urbanizado, lo que implica que los propietarios de suelo urbano no consolidado que ejerzan su derecho a participar en la ejecución de dichas actuaciones de urbanización están obligados, conforme al artículo 9, apartado segundo, letra b), a asumir como carga real la participación en los deberes de la promoción establecidos por el artículo 16, apartado primero, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como a permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación. Ese régimen de deberes no altera sustancialmente el previsto por la Ley gallega, pero sí introduce en el mismo algunos matices que deben ser resaltados.

En primer lugar, el artículo 16, apartado, primero, letra c), del texto refundido de la Ley estatal del suelo precisa que el deber de costear y, en su caso, ejecutar, las obras de urbanización y las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios alcanza también a las obras de ampliación y reforzamiento de las redes existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable¹⁸. Asimismo, señala expresamente

¹⁸ Señalan PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ que “aunque es cierto que la aplicación de esta regla ha dejado mucho que desear en la práctica, su recuperación es inobjetable y tanto más pertinente, cuanto que la liberalización de muchos de

que, entre las obras e infraestructuras que hay que costear y, en su caso, ejecutar, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir también las infraestructuras de transporte público necesarias para una movilidad sostenible.

En segundo lugar, una vez cumplido este deber, la letra d) del artículo 16, apartado primero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo establece que hay que entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

En tercer lugar, el artículo 16, apartado primero, añade en sus letras e) y f) otros dos deberes. Uno es el deber de garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente. A este respecto, la disposición adicional undécima del propio texto refundido prevé en su apartado primero que en la ejecución de expropiaciones que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, poniendo a su disposición viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y de superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora. En cambio, en esta disposición adicional el derecho de retorno de los arrendatarios de viviendas demolidas sólo se contempla, con

los servicios típicamente urbanos hacen insostenible la incorporación sin más de las obras e instalaciones ejecutadas al patrimonio de las referidas empresas, toda vez que ello supone un enriquecimiento injusto por parte de éstas” (*Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, cit., pág. 217).

remisión a la legislación arrendaticia, en relación con las actuaciones aisladas no expropiatorias. En cuanto al otro deber añadido por el artículo 16, apartado primero, del texto refundido, tiene por objeto indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse¹⁹. Hay que decir, para concluir, que el texto refundido de la Ley estatal del suelo define en su artículo 9, apartado primero, párrafo tercero, el alcance del deber de conservación en relación tanto con el suelo rural como con el suelo urbanizado vacante de edificación, por lo que esta previsión resulta de aplicación al suelo urbano de la Ley gallega siempre que las fincas no estén edificadas: dicho deber supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental, prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas, y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

2.3. El suelo urbanizable

2.3.1. Definición y clases

La delimitación del suelo urbanizable ha sido tradicionalmente una determinación discrecional del planeamiento general urbanístico. Sin embargo, esta concepción se pretendió cambiar con la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones de 1998, que pasó a considerar esta clase de suelo como la de carácter residual y trató de reducir, en los términos que se verán más adelante, las facultades discrecionales del planeador para delimitar el suelo no urbanizable. Se buscaba así que todo el suelo

¹⁹ Este último deber se presupone en el artículo 132, apartado segundo, de la Ley gallega, cuando se incluye entre los gastos de urbanización que han de ser sufragados por los afectados en proporción a los aprovechamientos que respectivamente les correspondan “c) Las indemnizaciones procedentes por el cese de actividades, traslados, derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras e instalaciones que exijan la ejecución de los planes” y “d) Las indemnizaciones procedentes por la extinción de arrendamientos o derechos de superficie referidos a edificios y construcciones que hayan de ser demolidos con motivo de la ejecución del planeamiento”.

que no reuniese los requisitos reglados para ser clasificado como suelo urbano, ni tampoco las condiciones que permitiesen su clasificación como suelo rústico o no urbanizable, fuese susceptible de transformación urbanística. En esta línea, el artículo 14, apartado primero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, señala que suelo urbanizable es aquel que no tenga la condición de suelo urbano, de núcleo rural, ni rústico y pueda ser objeto de transformación urbanística en los términos establecidos por la ley.

La Ley estatal del suelo de 2007 ha invertido esta evolución, por más que su Exposición de Motivos, ahora recogida en el Preámbulo del vigente texto refundido, niegue expresamente que sea una ley urbanística o que regule las clases de suelo. El artículo 10, apartado primero, letra a), del texto refundido obliga a que las autoridades competentes en materia de ordenación territorial y urbanística atribuyan en esa ordenación un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impidiendo la especulación con él y preservando de la urbanización el resto del suelo rural. De aquí se desprende que la previsión de la transformación urbanística del suelo rural, es decir, no urbanizado, que implica su clasificación como suelo urbanizable tiene que ser específicamente motivada en la satisfacción de necesidades que justifiquen tal operación, lo que equivale a convertir de nuevo el suelo no urbanizable (suelo rural preservado de la urbanización, en la terminología de la nueva legislación estatal) en la clase de suelo residual²⁰.

²⁰ En palabras de RAMÍREZ SÁNCHEZ, “no se podrá, a partir de la LS 07, establecer en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística suelos en los que se prevea o permita su paso a la situación de urbanizado de forma indiscriminada, arbitraria e injustificada, pues el planeamiento debe evaluar las necesidades futuras del municipio de suelo residencial, terciario e industrial, cuantificarlas y justificarlas, y, en función de ellas, prever el suelo objeto de posible transformación. Este concepto jurídico indeterminado se presta a múltiples interpretaciones, pues el modelo de desarrollo y crecimiento urbano puede ser desde muy expansivo y ambicioso, sustentado en realidades o voluntarismos, hasta muy restrictivo y conservacionista. Pero será bueno y necesario que los legisladores autonómicos acoten este concepto de la satisfacción de necesidades e intenten objetivarlo mediante su posible cuantificación

Lo que no se ve afectado por la nueva legislación estatal del suelo es la tradicional distinción dentro del suelo urbanizable de dos categorías, dependiendo de si la transformación urbanística de aquél se puede llevar a cabo de forma inmediata, por tener ya establecidas en el propio planeamiento general al menos las condiciones básicas para su desarrollo, o no, por necesitar que dichas condiciones sean establecidas por posteriores instrumentos de planeamiento. De hecho, cabe entender que el artículo 10, apartado primero, letra a), del texto refundido alude críticamente a esa distinción cuando habla de “atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que *comporte* o *posibilite* el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización”²¹.

atendiendo al principio de desarrollo sostenible (art. 2.2) y a la definición de modelos territoriales [art. 2.1.c)] que puedan responder, por ejemplo, a la figura ya plasmada en la legislación navarra de la Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio (art. 56.2 LFOTU 02)” (“Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 233-234). Ahora bien, es más que dudoso que estas previsiones sean suficientes por sí mismas para evitar la especulación urbanística en un sistema basado en la propiedad privada del suelo; véanse las reflexiones del autor sobre la cuestión en ob. cit., págs. 236-237, donde se concluye que, una vez abandonada la senda de la liberalización del suelo, la clave vuelve a estar en los instrumentos de intervención y regulación del mercado del suelo, históricamente fracasados por falta de aplicación efectiva.

²¹ Por el contrario, DÍAZ LEMA entiende que “la categoría del suelo urbanizable no delimitado carece de sentido en el nuevo contexto legal. Dicho suelo no delimitado estaba estrechamente unido al propósito liberalizador de la LS1998, por cuanto se trataba del suelo urbanizable que la autoridad urbanística no consideraba necesario transformar, pero que sin embargo se incorporaba al urbanizable, sobre todo para que los interesados pudieran ejercer las iniciativas de promoción que consideraran pertinentes” (*Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo*, cit., pág. 81). Sin embargo, el autor matiza que “los términos utilizados (comporte o posibilite) introducen una cierta flexibilidad en la transformación del suelo, sin que en ningún caso suponga que la ley está abriendo la puerta a la admisión de suelo urbanizable que la autoridad urbanística no considere necesario para atender las necesidades urbanísticas” (ob. cit., pág. 82), lo que le lleva a admitir a continuación que se distinga entre el suelo urbanizable cuya ordenación detallada está contenida en el planeamiento general y aquel otro que necesita para su transformación que esa ordenación detallada sea establecida por el planeamiento de desarrollo. Ahora bien, en la vigente legislación urbanística gallega no hay prácticamente diferencia entre el régimen jurídico del suelo urbanizable delimitado cuya ordenación detallada no está establecida en el planeamiento general y el régimen del suelo urbanizable no delimitado. Por consiguiente, cabe sostener que la distinción de las dos

Así, el artículo 14, apartado segundo, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia señala que el plan general distinguirá entre suelo urbanizable delimitado o inmediato, que es el comprendido en sectores delimitados que tengan establecidos los plazos de ejecución y las condiciones para su transformación y desarrollo urbanístico, y suelo urbanizable no delimitado o diferido, integrado por los demás terrenos que el plan general clasifique como suelo urbanizable. No obstante, el régimen jurídico de ambas clases de suelo urbanizable no difiere sustancialmente en los tres aspectos fundamentales que el mismo plantea y que la nueva legislación estatal del suelo tampoco ha alterado (aunque los regule de manera muy dispersa dentro de su articulado): el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mantenido por el texto refundido de la Ley estatal del suelo en su artículo 6, los deberes que comporta esa transformación, recogidos en el artículo 16 del texto refundido, y el régimen de uso mientras la transformación urbanística no se produce, contemplado en el artículo 13 de aquél.

2.3.2. Derechos. En especial, el derecho de iniciativa para promover su transformación

El artículo 21, apartado primero, párrafo primero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia señala que 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. Esto se ve confirmado plenamente por la vigente legislación estatal del suelo, porque, para la misma, el suelo clasificado como urbanizable, en tanto no se pone en marcha la transformación necesaria para su urbanización y edificación, es suelo rural a todos los efectos. Por consiguiente, se le aplica el régimen de utilización previsto en el artículo 13, apartado primero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, según el cual deberá dedicarse al uso agrícola,

categorías de suelo urbanizable puede mantenerse, siempre que se respete la obligación de justificar en los términos que establece el texto refundido de la Ley estatal del suelo la clasificación de suelo como urbanizable, sea del tipo que sea.

ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Sólo excepcionalmente podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

Ahora bien, desde la Ley sobre régimen de suelo y valoraciones de 1998, los propietarios no se ven obligados a esperar pasivamente a que la Administración decida iniciar la transformación urbanística de sus terrenos, sino que la legislación urbanística les reconoce también el derecho a promover esa transformación. Esto se ha recogido en el artículo 21, apartado primero, párrafo segundo, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que distingue a este respecto dos supuestos. Cuando el plan general de ordenación municipal ya contiene la ordenación detallada del suelo urbanizable, los propietarios tienen derecho a proceder directamente a su desarrollo. En caso contrario, tendrán derecho a solicitar al Ayuntamiento la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, que será, según el artículo 109, apartados tercero y cuarto, de la Ley gallega, bien un plan parcial, si se trata de suelo urbanizable delimitado respecto del cual el plan general no contenga la ordenación detallada, bien un plan de sectorización, si se trata de suelo urbanizable no delimitado.

El texto refundido de la Ley estatal del suelo se ocupa de la cuestión en su artículo 6, bajo el rótulo de “iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación”, con un alcance más general que la Ley gallega, como consecuencia de la nueva concepción de los derechos urbanísticos de los particulares que consagra. En efecto, la letra a) del precepto citado prevé que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará el derecho de iniciativa de los particulares, *sean o no propietarios de los terrenos*, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente²². El precepto añade que la habilitación a particulares para el desarrollo de esta actividad

²² Sobre la intrínseca contradicción que existe entre la consideración legal de la urbanización como función pública (o incluso como servicio público) y la libertad de empresa, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ pone de manifiesto que la iniciativa

deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo, cuestión sobre la que se volverá en este trabajo cuando se analice el régimen de la ejecución urbanística²³.

de los particulares en este terreno “no forma parte de la libertad de empresa constitucionalmente garantizada en sentido propio, por la elemental razón de que ese tipo de servicios no pueden emprenderse libremente, sino que para realizarlos y ejecutarlos —siempre como algo propio de la Administración— hay que conseguir que ésta así lo decida. La libertad de empresa interviene aquí sólo como derecho a ofertar a la Administración la aspiración a ser elegido como ejecutor de lo que a ella pertenece” (“El derecho de propiedad sobre el suelo en su nueva Ley estatal de 2007”, *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 532-533).

²³ No se puede compartir la interpretación que de la nueva legislación estatal hace ENÉRIZ OLAECHEA, quien sostiene que “el legislador distingue tres tipos de urbanizadores privados: los empresarios privados que no son propietarios del suelo, los empresarios privados que sí son propietarios del suelo y los propietarios del suelo que no son empresarios privados” (“Los derechos y deberes de los ciudadanos, propietarios y promotores en la nueva Ley”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 194). El texto refundido de la Ley estatal del suelo en ningún momento establece un régimen jurídico distinto para los propietarios del suelo dependiendo de que sean o no empresarios; por lo demás, si lo hiciera, probablemente vulneraría el principio constitucional de igualdad ante la ley. El autor también sostiene, en relación con la iniciativa de los propietarios del suelo, que “no se trata de un derecho general, sino de un derecho excepcional o peculiar, que ha de ser aplicado tanto por la legislación urbanística como por la Administración de forma restrictiva para impedir que, mediante su generalización, se termine negando el preferente derecho de iniciativa de los empresarios urbanizadores” (ob. cit., págs. 194-195); sin embargo, es posible interpretar que lo que el artículo 6, letra a), del texto refundido quiere decir cuando habla de las “peculiaridades” o “excepciones” a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo no es que esa iniciativa se deba convertir en algo excepcional, sino que para la misma cabe establecer excepciones a la regla de que la habilitación a particulares para el desarrollo de la actividad urbanizadora se ha de producir mediante un procedimiento con publicidad y concurrencia. En este sentido, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ pone de manifiesto que “en los términos imprecisos en que el juego de la regla y la excepción está planteado en la Ley, ésta viene a ser un híbrido, que tanto puede romper por un lado, como por el

A los titulares del mencionado derecho de iniciativa urbanística habrá que reconocerles también los demás derechos enunciados por el artículo 6 del texto refundido de la Ley estatal del suelo. El primero de esos otros derechos es el de consulta a las Administraciones competentes sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

Sobre esta cuestión, el artículo 79 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia establece en su apartado cuarto las siguientes reglas, introducidas por la reforma llevada a cabo por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre: los propietarios podrán consultar a la Administración urbanística municipal y autonómica sobre los criterios de ordenación y las obras que habrán de realizarse con cargo a los promotores para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación; la contestación habrá de producirse en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de entrada de la consulta en el registro del órgano competente para resolverla; cuando la consulta se presente acompañada de un anteproyecto técnico, cuyo contenido mínimo se determinará reglamentariamente, el transcurso del plazo sin resolución expresa determinará la aceptación por la Administración consultada de los criterios de ordenación y de la solución propuesta para asegurar la

otro, como, por cierto, ocurre con alguna de las Leyes que le han servido de modelo [...]. Esta radical ambigüedad es radicalmente inaceptable desde el punto de vista de la seguridad jurídica” (“La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: valoración general”, *El nuevo régimen jurídico del suelo*, cit., pág. 24).

conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación, con arreglo al anteproyecto técnico presentado²⁴. Estas reglas son plenamente compatibles con la nueva legislación estatal, aunque habrá que entender que no sólo se aplican a las consultas urbanísticas de los propietarios de suelo, sino también a las de cualquier particular interesado en ejercer la iniciativa privada en la actividad urbanizadora.

Un segundo derecho, que estaba recogido en el artículo 104, apartado tercero, del texto refundido de 1992 y ahora ha sido introducido como letra c) en el artículo 6 del texto refundido del 2008, es el de quienes elaboren instrumentos de ordenación de iniciativa privada, cuando hayan obtenido la previa autorización de la Administración competente, a que se les faciliten por parte de los organismos públicos cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de expropiación forzosa. En la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia aparece en el artículo 79, apartado tercero.

A esto hay que añadirle la previsión del artículo 11, apartado quinto, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, según el cual cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad

²⁴ Salvo en este último supuesto, como dice Almudena FERNÁNDEZ CARBALLAL, “podría cuestionarse su carácter vinculante en el sentido de que la Administración quede vinculada por dicha consulta sin poder negar válidamente después, la aprobación del planeamiento de desarrollo que presente el propietario si el mismo se ajusta a los términos de la respuesta efectuada a la previa consulta. Prevalece la ordenación aplicable, sin perjuicio del derecho del particular a ser resarcido por el funcionamiento incorrecto de la Administración al haber cometido un error en su contestación” (“El régimen urbanístico de la propiedad del suelo. El suelo urbano y el suelo urbanizable”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pág. 164).

con la legislación aplicable. El artículo 90 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia contempla un sistema de silencio positivo para la aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo de iniciativa particular, consistente en que se entenderá otorgada la aprobación inicial si pasan tres meses desde la presentación del plan en el registro general del Ayuntamiento sin que se notifique resolución expresa, y la definitiva si pasan seis meses desde el acuerdo de aprobación inicial y no se notifica la resolución, plazo este último que se reduce a tres meses en el caso de los estudios de detalle. Sin embargo, el silencio positivo sólo opera para la aprobación definitiva de estos planes cuando se haya realizado el trámite de información pública y obtenido los informes preceptivos en sentido favorable, de conformidad con la legislación aplicable, o, en su caso, hayan sido recabados los informes y transcurrido los plazos para emitirlos. Por consiguiente, si el Ayuntamiento bloquea el procedimiento no abriendo el trámite de información pública o no recabando los informes sectoriales preceptivos, puede llegar a surgir el derecho de indemnización que prevé el texto refundido de la Ley estatal del suelo, siempre y cuando los planes en cuestión no contengan determinaciones contrarias a la ley, a los planes de superior jerarquía o a las directrices de ordenación del territorio de Galicia, supuestos en los que tampoco opera el silencio positivo por disposición expresa del apartado tercero del artículo 90 de la Ley gallega, como es tradicional en nuestro Derecho urbanístico.

Por lo que se refiere a los instrumentos de ejecución urbanística de iniciativa particular, el artículo 117, apartado cuarto, de la Ley gallega prevé que la aprobación definitiva de los instrumentos de equidistribución deberá recaer en el plazo máximo de dos meses desde la conclusión del trámite de información pública. Transcurrido ese plazo sin resolución expresa, el instrumento de equidistribución se entenderá aprobado por silencio, salvo en los supuestos en los que en la fase de información pública o durante la instrucción del expediente se hubieran formulado alegaciones por los propietarios o titulares de derechos afectados, en cuyo caso el silencio tendrá efectos desestimatorios. En consecuencia, en estos últimos supuestos también podrá surgir el derecho de indemnización que establece la legislación estatal.

Por último, los propietarios de los terrenos tienen derecho en todo caso, hayan ejercido o no la iniciativa para la ejecución de la actuación de urbanización, a participar en la ejecución de la misma en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos ellos en proporción a su aportación, conforme al artículo 8, apartado primero, letra c), del texto refundido.

2.3.3. Deberes

Mientras no se inician la actuaciones de urbanización, el suelo urbanizable está sujeto al deber de conservación del artículo 9, apartado primero, párrafo tercero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, que dispone que dicho deber supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental, prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas, y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

Una vez se pone en marcha la transformación urbanística del suelo urbanizable, surge una serie de deberes que coinciden sustancialmente con los que recaen sobre los propietarios de suelo urbano no consolidado. Hay que recordar que el texto refundido de la Ley estatal del suelo los plantea en su artículo 16 como deberes de la promoción de la actuación de urbanización, pero previamente el artículo 9, apartado tercero, establece que el ejercicio de la facultad de los propietarios de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir la ocupación de los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación²⁵.

²⁵ Como explican PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ, “los deberes que hasta la LRSV (art. 18) han venido considerándose «deberes de los propietarios del

La enunciación de los deberes que nos ocupan aparece en el artículo 22 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, y son fundamentalmente cuatro. El primero consiste en ceder obligatoria, gratuitamente y sin cargas a la Administración las siguientes áreas de suelo: el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio predominantemente del polígono en el que los terrenos resulten incluidos; el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el plan general o el plan de sectorización incluya o adscriba al sector en el que están comprendidos los terrenos, lo que incluye el deber de ejecutar la urbanización únicamente de los incluidos en el sector en las condiciones que determine el planeamiento; el suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento del polígono, en los términos ya analizados al estudiar el régimen del suelo urbano no consolidado; y los terrenos destinados a la dotación autonómica para la construcción de viviendas de promoción y titularidad públicas, establecida por el artículo 47, apartado décimo, en 2,5 metros cuadrados de cada cien metros cuadrados edificables de uso residencial, siempre que se trate de sectores de suelo urbanizable para los que se contemplen usos residenciales, aun cuando estos usos no fueran los predominantes. En este último punto, introducido por la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, en los términos que se analizarán en la parte de este trabajo relativa al planeamiento urbanístico, el régimen del suelo urbanizable se separa del régimen del suelo urbano no consolidado.

suelo urbanizable» se convierten simplemente, como luce ya en el rótulo identificativo del precepto legal, en «deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística» o, lo que es lo mismo, deberes que han de ser cumplidos sencillamente por quien —sea o no propietario— haya asumido legalmente la responsabilidad de llevar a cabo la actuación de que se trate, tras ejercer el derecho a que se refiere el artículo 6.a). La razón radica en la ruptura de la necesaria correlación, en la hipótesis de iniciativa privada en la ejecución de la actividad urbanística, entre esta última y la propiedad del suelo afectado (más bien la agrupación forzosa de esa propiedad). Lo que no quiere decir ni supresión de la intervención de la propiedad en aquella actividad [puede aún protagonizarla y, en todo caso, participar en ella: art. 8.1.c)], ni, sobre todo, desaparición de la afectación de dicho suelo a dicha actividad (tal afectación subsiste, sólo que con el carácter de garantía real que le corresponde; art. 16.2)” (*Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, cit., pág. 211).

Los otros tres deberes son proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo; costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización del sector, incluidas las conexiones con los sistemas generales existentes y en funcionamiento, 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, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministros con cargo a las empresas que presten los correspondientes servicios; y edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.

Hay que recordar a este respecto que, como ya se ha visto al estudiar el régimen jurídico del suelo urbano no consolidado, el artículo 20, apartado, primero, letra c), del texto refundido de la Ley estatal del suelo señala que, entre las obras e infraestructuras que hay que costear y, en su caso, ejecutar, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público necesarias para una movilidad sostenible. Asimismo, una vez cumplido el deber de costear y, en su caso, ejecutar las obras e infraestructuras necesarias, la letra d) del artículo 20, apartado primero, establece que hay que entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, aquellas que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

Por último, resultan igualmente aplicables en el caso del suelo urbanizable los dos deberes que añade el artículo 16, apartado primero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo en sus letras e) y f): garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente, e indemnizar a los

titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

2.3.4. Condiciones de uso

Para analizar el régimen de uso del suelo urbanizable mientras no se apruebe la correspondiente ordenación detallada que permitirá proceder a su urbanización y posterior edificación hay que distinguir dos supuestos.

Al suelo urbanizable delimitado, en tanto no se apruebe su ordenación detallada, se le aplica el régimen previsto en el artículo 13, apartado tercero, letra a), del texto refundido de la Ley estatal del suelo para el suelo rural incluido en el ámbito de una actuación de urbanización. Este precepto dispone que en este tipo de suelo se podrán realizar, con carácter excepcional, usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística o la sectorial. El artículo 102 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia prevé que las obras ejecutadas para usos provisionales habrán de ser las mínimas imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables y que no se admiten como usos provisionales los residenciales ni los industriales.

Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística. La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria. El arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos, o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos, estarán excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden de la Administración urbanística que acuerda la demolición o desalojo para ejecutar los proyectos de urbanización.

Asimismo, el artículo 21, apartado tercero, de la Ley gallega añade la posibilidad de realizar en este tipo de suelo las obras o instalaciones que

vayan a ejecutarse mediante la redacción de planes especiales de infraestructuras y que no tendrán el carácter provisional de las anteriores.

Por su parte, al suelo urbanizable no delimitado se le aplican las condiciones generales de uso del suelo rural previstas por el texto refundido de la Ley estatal del suelo y las de uso del suelo rústico establecidas en la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, en los términos que se expondrán al analizar esta clase de suelo.

2.4. El suelo de núcleo rural

2.4.1. Definición y clases

El suelo de núcleo rural es una clase de suelo peculiar de la legislación urbanística gallega que trata de dar respuesta a las dificultades que desde la perspectiva de la clasificación urbanística tradicional del suelo plantea la dispersión poblacional característica de Galicia. Como es sabido, el territorio gallego concentra más de la mitad de los núcleos de población existentes en toda España. La gran mayoría de esos núcleos de población son pequeños asentamientos rurales que no encontraban un encaje claro en la clasificación del suelo de la legislación urbanística estatal: clasificarlos como suelo urbano, no por el criterio de los servicios urbanísticos (pues esos núcleos rurales con mucha frecuencia carecen del abastecimiento de agua potable y del alcantarillado), sino por el de la consolidación por la edificación, conduciría a aplicarles unas disposiciones pensadas para la ciudad y, por ello, del todo inadecuadas para el medio rural en el que se ubican y con el que están imbricados; pero considerarlos como suelo rústico o no urbanizable ahogaría cualquier posibilidad de ordenar su renovación urbanística y eventual crecimiento. De ahí la necesidad de introducir una clase de suelo específica para los núcleos rurales.

Pero los problemas que plantea en Galicia la dispersión de la población se han agravado en los últimos tiempos por la aparición de un nuevo fenómeno. Con el desarrollo económico, el aumento del nivel de vida y la mejora de las comunicaciones, las ciudades y muchas villas han crecido, pero la dispersión poblacional no se ha atenuado, sino que ha adquirido una nueva forma, que es la de las viviendas unifamiliares aisladas en el medio rural, separadas de los núcleos rurales tradicionales

y construidas al margen de la legalidad urbanística o, en el mejor de los casos, al amparo de las disposiciones de la vieja legislación estatal del suelo que permitían autorizar la edificación de viviendas aisladas en suelo rústico o no urbanizable, precisamente cuando se justificaba que no existía riesgo de creación de nuevos núcleos de población.

Si es complicado y costoso dotar de los servicios urbanísticos mínimos a los pequeños núcleos rurales, júzguese lo que supone atender a una población diseminada en viviendas unifamiliares por todo el medio rural. Además, esa proliferación de viviendas aisladas suele ir unida al fenómeno del “feísmo” urbanístico, derivado de la tradicional falta de control sobre la edificación en el medio rural, que amenaza con desfigurar completamente los valores arquitectónicos y paisajísticos de aquél²⁶. Frente a esto, el legislador gallego reaccionó mediante la vigente Ley de ordenación urbanística y *protección del medio rural de Galicia*, que no en vano lleva esa segunda parte en su título, y que dificulta con especial rigor la edificación residencial en el suelo rústico²⁷, al tiempo que perfecciona el régimen del suelo de núcleo rural para promover que el asentamiento de la población en el medio rural se haga en los núcleos rurales tradicionales o en sus inmediaciones²⁸.

²⁶ Sobre esta realidad sociológica, véase, por todos, Paulo LÓPEZ PORTO, *O solo de núcleo rural na Lei 9/2002*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2008, págs. 15-18.

²⁷ Sólo se permiten las construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera, en el suelo rústico de protección ordinaria (artículo 36) y en el de protección agropecuaria o forestal (artículo 37), y siempre previa autorización de la Administración autonómica, que condiciona la obtención de la correspondiente licencia urbanística municipal; como destaca Juan Jesús RAPOSO ARCEO, “la imposibilidad de construcción de viviendas unifamiliares en el supuesto excepcional que permitía la ley autonómica de 1997... supone una notoria novedad de esta ley” (“El suelo rústico en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pág. 216).

²⁸ Sobre el origen y la evolución del suelo de núcleo rural en la legislación urbanística gallega, véase Juan Jesús RAPOSO ARCEO, “El suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, págs. 234 y sigs.

Esta regulación, sin embargo, se ha flexibilizado en la reforma llevada a cabo a través de la reciente Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, para atender a la realidad de que muchos núcleos rurales tradicionales (especialmente en la proximidad de la ciudades y villas) han visto irremediabilmente deformada su morfología y alteradas las actividades que se realizan en los mismos por un proceso de urbanización y crecimiento descontrolado que, en ocasiones, los ha acabado incorporando a la ciudad o villa²⁹, pero en otros no, con los consiguientes problemas para clasificarlos urbanísticamente: ya no son propiamente núcleos rurales tradicionales, o lo son sólo en parte, pero tampoco llegan a reunir las características propias de las zonas urbanas, ni conviene que las adquieran³⁰.

Así, el suelo de núcleo rural se define ahora en el artículo 13, apartado primero, de la Ley gallega como el de las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento tradicional de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales³¹. A su vez, la Ley distingue tres tipos básicos de núcleos rurales: los de carácter rural histórico-tradicional, caracterizados en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación tradicional del núcleo con el medio físico en que se sitúa; los núcleos rurales comunes, que son aquellos asentamientos de población

²⁹ Los problemas que plantea la clasificación urbanística del suelo de los núcleos rurales incorporados a las ciudades por el crecimiento de éstas se estudian detalladamente en LÓPEZ PORTO, *O solo de núcleo rural na Lei 9/2002*, cit., págs. 101 y sigs.

³⁰ La reforma del régimen del suelo de núcleo rural para adaptarlo a la diversidad de los núcleos rurales realmente existentes venía siendo propugnada por algunos autores de la doctrina científica; véanse las propuestas y reflexiones de RAPOSO ARCEO en “El suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, cit., págs. 250-251.

³¹ Para un análisis pormenorizado de estos requisitos de identificación o reconocimiento de los núcleos rurales, véase LÓPEZ PORTO, *O solo de núcleo rural na Lei 9/2002*, cit., págs. 29 y sigs.

reconocibles como suelo de núcleo rural, pero que no presentan las características necesarias para su inclusión en el tipo básico de núcleo rural histórico-tradicional; y los núcleos rurales complejos, caracterizados por ser resultado de la concurrencia y compatibilidad en el seno de un mismo asentamiento rural de los otros dos tipos básicos.

Corresponde a los planes generales, a través del estudio del medio rural y análisis del modelo de asentamiento poblacional que preceptivamente deben incorporar (artículo 61, apartado primero, letra b) de la Ley gallega), identificar los núcleos rurales presentes en el respectivo término municipal, atendiendo a criterios como su inclusión como tales o la de su área de influencia en planes anteriores, el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología histórico-tradicional de su entramado y de las edificaciones existentes en los mismos³². Asimismo, el planeamiento general ha de delimitar el ámbito de estos núcleos, teniendo en cuenta los antecedentes existentes de delimitaciones anteriores, sus peculiaridades urbanísticas y morfológicas y su capacidad de acogida de la demanda previsible

³² Aclara el apartado segundo del artículo 61 de la Ley gallega que el estudio del medio rural servirá de base para establecer las medidas tendentes a la conservación y mejora de sus potencialidades intrínsecas y, en particular, para la protección de sus valores ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos, culturales o con potencialidad productiva. A estos efectos, analizará detalladamente los usos del suelo, los cultivos, el paisaje rural, la tipología de las edificaciones y construcciones tradicionales de la zona, las infraestructuras existentes, los caminos y vías rurales, el plan urbanístico de los municipios limítrofes y cualquier otra circunstancia relevante para la justificación de las determinaciones en suelo rústico. Por su parte, el apartado tercero del precepto citado señala que el análisis del modelo de asentamiento poblacional tendrá por objeto determinar las medidas a adoptar para su ordenación y mejora, y la preservación de los asentamientos histórico-tradicionales, definiendo los elementos que lo constituyan y su inserción en el marco comarcal y destacando la división parroquial, el sistema de núcleos de población, su capacidad de acogida de la demanda previsible de uso residencial en el medio rural y su relación con el medio natural o productivo. A fin de fundamentar la delimitación de los núcleos rurales, deberá analizar individualizadamente cada núcleo, su morfología, infraestructuras y dotaciones urbanísticas existentes, número y carácter de sus edificaciones, consolidación por la edificación y densidad de viviendas, patrimonio arquitectónico y cultural y cualquier otra circunstancia urbanística relevante para justificar las determinaciones sobre el suelo de núcleo rural.

del uso residencial en el medio rural. La definición de su perímetro se realizará en función de las condiciones topográficas y estructura de la propiedad y de su nivel de integración en las dotaciones y servicios existentes en el mismo, ajustándose a las infraestructuras y huellas físicas de los elementos naturales existentes y siendo, asimismo, necesario prever la total urbanización y suficiencia de las redes de dotaciones, comunicaciones y servicios.

Estos criterios generales de delimitación se matizan para cada tipo básico de núcleo rural. En el caso de los núcleos rurales histórico-tradicionales, habrá que atender a la proximidad de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado y la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en que se encuentran, de modo que el ámbito delimitado presente una consolidación por la edificación de, al menos, el cincuenta por ciento, de acuerdo con la ordenación propuesta y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes y, como máximo, a cincuenta metros de dichas edificaciones tradicionales³³. Por su parte, la delimitación de los núcleos rurales comunes deberá hacerse en función de las previsiones de crecimiento que el plan general establezca para el núcleo y teniendo en cuenta que el ámbito delimitado habrá de presentar un grado de consolidación por la edificación, de acuerdo con la ordenación urbanística que para él se prevea en el plan, igual o superior a un tercio de su superficie. Por último, en los núcleos rurales complejos se obliga a diferenciar la zona correspondiente al núcleo rural histórico-tradicional, delimitada conforme a los criterios antes expresados.

En todo caso, el apartado cuarto del artículo 13 mantiene la regla de que la delimitación de los núcleos rurales existentes que se hallen ubicados en la franja de doscientos metros desde el límite interior de la ribera

³³ Sobre la aplicación de estos criterios de delimitación, que son los que la redacción original de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia imponía para todos los núcleos rurales, véase LÓPEZ PORTO, *O solo de núcleo rural na Lei 9/2002*, cit., págs. 57 y sigs.

del mar no podrá ser ampliada en dirección al mar, salvo en los casos excepcionales en que el Consejo de la Xunta lo autorice expresamente, por la especial configuración de la zona costera donde se encuentren o por motivos justificados de interés público, debiéndose motivar la necesidad de la iniciativa, la oportunidad y su conveniencia en relación con el interés general.

El suelo de núcleo rural planteaba serias dificultades para su equiparación a las clases de suelo definidas por la legislación urbanística estatal, por los motivos ya explicados con anterioridad. En este punto la Ley estatal del suelo de 2007 ha supuesto un innegable avance, al prever expresamente en su artículo 12, apartado tercero, párrafo segundo, luego trasladado el texto refundido, que “al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior [es decir, los necesarios para que el suelo se pueda considerar urbanizado], la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural”. Por consiguiente, queda claro que el suelo de núcleo rural que se delimite con arreglo a la reforma de 2010 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia deberá considerarse urbanizado a los efectos de la legislación estatal.

Más compleja resultaba la cuestión con la redacción original de la Ley gallega, que distinguía dentro del suelo de núcleo rural el de los núcleos propiamente dichos y el de las áreas de expansión que se podían delimitar alrededor de los mismos; este último difícilmente podía ser considerado suelo urbanizado mientras no se transformase urbanísticamente o se consolidase por la edificación. La reforma de 2010 ha suprimido esa distinción al introducir la nueva tipología de núcleos rurales. En los de carácter histórico-tradicional, las posibilidades de expansión quedan así limitadas a lo que permita la delimitación del núcleo atendiendo al grado de consolidación por la edificación que se establece (al menos un cincuenta por ciento de su superficie) y al trazado de su perímetro hasta un máximo de cincuenta metros desde las edificaciones tradicionales existentes; en los comunes, ya se prevé expresamente que para su delimitación habrá que tener en cuenta las previsiones de crecimiento del núcleo, a lo que se suma la regla, más flexible que la establecida para los

de carácter histórico-tradicional, de que basta una consolidación por la edificación de un tercio de su superficie.

2.4.2. Derechos de los propietarios

Al tratarse de una creación de la legislación gallega que no tiene fácil encaje con la clasificación del suelo tradicionalmente recogida en la legislación urbanística estatal, el régimen del suelo de núcleo rural plantea no pocas interrogantes³⁴. En cuanto a los derechos de los propietarios, el artículo 24 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia se limita a establecer en el segundo inciso de su apartado primero que los propietarios de esta clase de suelo tienen derecho a su uso y edificación en las condiciones establecidas por ella³⁵.

El reconocimiento del derecho a edificar los terrenos situados en este tipo de suelo no plantea problemas desde la perspectiva de la legislación

³⁴ Además, la regulación de la Ley gallega se caracteriza por el abundante uso de conceptos jurídicos indeterminados que, en la práctica, dejan un amplio margen para interpretaciones contrapuestas; véanse las consideraciones al respecto de RAPOSO ARCEO en “El suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, cit., págs. 251 y sigs.

³⁵ De acuerdo con la disposición adicional segunda, apartado segundo, de la Ley gallega, tal como ha quedado redactada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, para edificar en los núcleos rurales de los municipios sin planeamiento general es necesaria la previa aprobación de un expediente de delimitación de suelo de núcleo rural, que contendrá un estudio individualizado del núcleo rural y los planos de delimitación del perímetro de éste. También quedarán reflejados el trazado de la red viaria pública existente y los espacios reservados para dotaciones y equipamientos públicos, así como las determinaciones contempladas en las letras d) y f) del artículo 56, apartado primero, de la Ley (regulación detallada de los usos, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como de las características estéticas de la edificación y de su entorno, y otras determinaciones que resulten convenientes para la ordenación y mejora del núcleo y la salvaguarda de los cauces naturales y las redes de caminos rurales, así como para la conservación y recuperación de la morfología de los núcleos histórico-tradicionales, y de su estructura parcelaria histórica y sus usos tradicionales). El expediente es tramitado por el Ayuntamiento con información pública por plazo mínimo de un mes, lo aprueba provisionalmente el pleno y se remite a la Administración autonómica para su aprobación definitiva en el plazo de tres meses, con silencio positivo.

estatal, pues todo el suelo de núcleo rural que se delimite conforme a la nueva regulación resultante de la reforma de 2010 de la Ley gallega deberá considerarse urbanizado, de acuerdo con lo indicado en el apartado anterior de este trabajo. En cambio, es dudosa la compatibilidad con la vigente legislación estatal del suelo del derecho a edificar los terrenos de las áreas de expansión de los núcleos rurales previstas por la redacción original de la Ley gallega, derecho que mantiene la disposición transitoria primera de la misma hasta que el planeamiento se revise o se adapte a la redacción actual de dicho texto legal, con independencia del grado de consolidación por la edificación de esas áreas³⁶.

Como ya se ha explicado, el suelo de las áreas de expansión, mientras no se transforme por la urbanización o se consolide por la edificación (o se acabe incluyendo en una nueva delimitación de los núcleos rurales llevada a cabo de acuerdo con los criterios de la reforma del 2010), ha de considerarse suelo rural a los efectos de la legislación estatal del suelo. Si se elaborase un plan especial que previese una operación de carácter integral sobre el área de expansión, quedaría legitimada su transformación urbanística de acuerdo con la legislación estatal, pero si se tratase de construir de manera aislada e individualizada una vivienda, ello podría chocar con el régimen de uso del suelo rural que prevé el artículo 13, apartado primero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo. Dicho precepto, aparte de los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegético y demás vinculados a las utilización racional de los recurso naturales, sólo contempla la posibilidad de autorizar en suelo rural otros actos y

³⁶ La letra e) del apartado primero (en realidad, único), de la disposición transitoria primera, en la redacción dada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, señala en su párrafo segundo que “a los terrenos incluidos en la delimitación del núcleo rural, o en la de su área de influencia, o en la de expansión, *que presenten un grado de consolidación por la edificación inferior al 50% de su superficie*, se aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el Núcleo Rural Común, por lo que se estará a lo dispuesto en las determinaciones contenidas en el planeamiento vigente respectivo, con las siguientes especificaciones que, en todo caso, deberán respetar las mayores limitaciones establecidas en el planeamiento respectivo: -Parcela mínima: 500 m². -Altura máxima: B+1+Bc. -Ocupación máxima: 40%”. Por consiguiente, presupone el derecho a edificar aunque la consolidación por la edificación no se dé en absoluto y nos hallemos indudablemente ante suelo rural a efectos de la legislación estatal del suelo.

usos específicos con carácter excepcional cuando “sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural”³⁷. Ciertamente, cabría entender que permitir la edificación residencial, respetando las tipologías edificatorias propias del mundo rural, en las áreas de expansión de los núcleos rurales contribuye al desarrollo rural, al garantizar la vitalidad y el crecimiento ordenado de dichos núcleos, fijando así población en el campo, pero eso no obvia la dificultad de que la facultad edificatoria que nos ocupa no se concibe como excepcional en la Ley gallega, sino como un derecho ordinario del propietario, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por el artículo 29 de la misma.

2.4.3. Deberes de los propietarios

Precisamente en relación con la edificación, el artículo 24 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia especifica los deberes de los propietarios en el suelo de núcleo rural. Con carácter general, cuando se pretenda construir nuevas edificaciones, o sustituir las existentes, el artículo 24, apartado segundo, impone los deberes de ceder gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso y de ejecutar, a costa del propietario, la conexión con los servicios existentes en el núcleo; el artículo 172, apartado primero, en la redacción dada por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, matiza que si no existen redes de servicios en el propio núcleo “o en sus proximidades” (lo cual no es infrecuente en relación sobre todo con el alcantarillado), aquéllos “habrán de resolverse por medios individuales con cargo al promotor de la edificación y con el compromiso de conexión cuando se implanten los servicios”, previsión que plantea no pocos problemas prácticos a la hora de determinar el alcance de tal

³⁷ Como dice RAMÍREZ SÁNCHEZ, “este art. 13.1 es mucho más restrictivo que sus predecesores, pues exige que se trate de actos y usos «de interés público y social», mientras que el legislador del año 1998 tan sólo requería la concurrencia de un interés público. La presencia de ese acto o uso debe justificarse además en que sirva al desarrollo rural o en que deba emplazarse en el medio rural. Con ello se suscita la duda de si es posible la construcción de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar que permitía el TRLS 92” (“Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 276).

deber de conexión. Asimismo, hay que respetar las condiciones específicas de edificación impuestas por el artículo 29 de la Ley gallega, que, tras la reforma de 2010, sigue determinando directamente, con minuciosidad reglamentista, las aplicables en los núcleos histórico-tradicionales, o en el ámbito delimitado como tal en los núcleos rurales complejos, mientras que para el resto de los casos se remite a las disposiciones del planeamiento general.

En el supuesto de ejecución de planes generales o especiales que contemplen actuaciones de carácter integral en los núcleos rurales y delimiten polígonos, el artículo 24, apartado tercero, tal como ha quedado redactado tras la reforma de 2010, extiende los deberes de los propietarios a los siguientes: ceder gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos destinados a viales, equipamientos y dotaciones públicas; costear y ejecutar las obras de urbanización previstas en el plan; solicitar la licencia de edificación y edificar cuando el plan así lo establezca; y ceder obligatoria, gratuitamente y libre de cargas el suelo correspondiente al diez del aprovechamiento urbanístico a la Administración municipal, que no tendrá que contribuir a los costes de urbanización de los terrenos en que se ubique dicho aprovechamiento, los cuales habrán de ser asumidos por los propietarios, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de sustituir la cesión de suelo por su equivalente en dinero a través del correspondiente convenio urbanístico o del proyecto de equidistribución (salvo cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva correspondiente).

En estos casos de actuaciones integrales en los núcleos rurales es evidente que nos hallamos ante actuaciones de transformación urbanística en el sentido del artículo 14 del texto refundido de la Ley estatal del suelo, equiparables a las que se llevan a cabo en el suelo urbano no consolidado. En consecuencia, será de aplicación el régimen de deberes de la promoción de este tipo de actuaciones previsto por el artículo 16 del texto refundido, aunque con los matices que la Ley gallega ha establecido en consideración a las peculiaridades del suelo de núcleo rural. Por su parte, a las áreas de expansión de los núcleos rurales, mientras no se adapten a la nueva redacción de la Ley gallega mediante su inclusión, de ser el caso, en el perímetro de los núcleos rurales, les será de aplicación

el deber de conservación previsto para el suelo rural en el artículo 9, apartado primero, párrafo tercero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, que supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental, prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas, y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

2.4.4. Condiciones de uso

De acuerdo con la nueva redacción dada por la reforma de 2010 al artículo 24, apartado primero, primer inciso, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, los terrenos que los planes generales incluyan en las áreas delimitadas como núcleos rurales de población serán destinados a los usos característicos, complementarios o compatibles con la edificación residencial en el medio rural y con las necesidades de la población residente en dichos núcleos. El artículo 25, igualmente reformado en 2010, aclara en su apartado segundo que el uso característico de las edificaciones en los núcleos rurales será el residencial; se considerarán siempre como usos complementarios aquellos que guarden relación directa con los tradicionalmente ligados al asentamiento rural de que se trate o que den respuesta a las necesidades de la población residente en los mismos; por último, el apartado tercero del artículo añade que el planeamiento general podrá permitir como usos compatibles los terciarios, productivos, turísticos, los pequeños talleres y las nuevas tecnologías de la información, así como los dotacionales, asistenciales y vinculados con servicios públicos.

La nueva redacción del artículo 28 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, producto de la reforma de 2010, prohíbe con carácter general en su apartado primero las siguientes actuaciones en los núcleos rurales: las edificaciones características de las zonas urbanas y aquellas otras, ya sean de vivienda, auxiliares o de otro uso, cuya tipología resulte impropia de las existentes en el asentamiento

en que se proyecten, de acuerdo con la tipología definida en el plan general³⁸; las naves industriales de cualquier tipo³⁹; aquellos movimientos de tierras que supongan una agresión al medio natural o que varíen la morfología del paisaje del lugar; 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 manera injustificada, de muros tradicionales de los rúeiros o corredoiras, salvo disposición del planeamiento que lo autorice; y las nuevas instalaciones destinadas a la producción ganadera, salvo las pequeñas construcciones destinadas a usos ganaderos para el autoconsumo. El apartado segundo del precepto añade a las anteriores prohibiciones otras adicionales para los núcleos histórico-tradicionales y la parte delimitada como tal en los núcleos rurales complejos: las viviendas adosadas proyectadas en serie de características similares y colocadas en continuidad en más de tres unidades⁴⁰; los nuevos tendidos aéreos de telefonía, electricidad y otros; aquellos usos que, ya sea por el tamaño de las construcciones, por la naturaleza de los procesos de producción, por las actividades a desarrollar o por otras condiciones, aun cumplien-

³⁸ Se permiten, en cambio, los invernaderos con destino exclusivo a la producción agraria, que podrán instalarse en cualquier tipo de núcleo rural siempre que su construcción sea a base de materiales ligeros y fácilmente desmontables.

³⁹ Esto no supone que se prohíba cualquier actividad industrial, en sentido amplio, en los núcleos rurales, pese a lo que sostiene RAPOSO ARCEO en “El suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, cit., pág. 255; como ya se ha visto, la Ley gallega abre la puerta a que el planeamiento general permita en aquéllos como usos compatibles los terciarios, *productivos*, turísticos, *los pequeños talleres* y las *nuevas tecnologías de la información*, inciso este último añadido por la reforma de 2010.

⁴⁰ Señala RAPOSO ARCEO que “no podemos sino destacar el voluntarismo del legislador en este apartado, teñido, a mi entender de un cierto candor. Basta para obviar tal prohibición la separación lateral de las edificaciones por grupos de tres unidades. Pero que además, en muchas aldeas gallegas, las edificaciones estaban pegadas unas a otras. No parece de recibo que el legislador intente impedir alguna de las formas tradicionales de construcción en Galicia” (“El suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, cit., pág. 255). Ahora bien, es evidente que el legislador no prohíbe cualquier edificación adosada, sino sólo aquellas “proyectadas en serie, de características similares y colocadas en continuidad en más de tres unidades”.

do con los requisitos de la legislación medioambiental, no sean propios del asentamiento rural; y la ejecución de actuaciones integrales y consecuentes operaciones de reparcelación, u otras actuaciones de parcelación o segregación del parcelario original, que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo y la destrucción de los valores que justificaron su clasificación como tal.

Asimismo, el artículo 26, apartado primero, de la Ley gallega, también reformado en el año 2010, prohíbe con carácter general el derribo o demolición de las construcciones existentes, salvo en los siguientes supuestos: aquellas construcciones que no presenten un especial valor arquitectónico; las edificaciones sin valor histórico o etnográfico y aquellas que, teniéndolo escaso, estén en ruina técnica; todos los añadidos que desvirtúen la tipología, forma y volumen de cualquier edificación primitiva, o que por los materiales en ellos empleados supongan un efecto distorsionador para la armonía y estética del conjunto edificatorio; todos los alpendres, almacenes y edificaciones auxiliares que estén en las mismas condiciones; las actuaciones derivadas de un expediente de reposición de la legalidad urbanística. En estos casos habrá que solicitar al Ayuntamiento la correspondiente licencia de demolición, y el proyecto técnico deberá acompañarse de un estudio justificado y motivado del cumplimiento y veracidad de las circunstancias que concurren.

Todo este régimen de uso no plantea problema alguno de compatibilidad con la nueva legislación estatal del suelo, en la medida en que, como ya se ha dicho, a los efectos de ésta el suelo de núcleo rural que se delimite conforme a la reforma de 2010 de la Ley gallega deberá considerarse suelo urbanizado. En cambio, en lo que atañe a las áreas de expansión de los núcleos rurales previstas por la redacción original de la Ley gallega, hay que entender que, mientras no se incluyan, de ser el caso, en una nueva delimitación de los núcleos rurales, su régimen de uso será el aplicable al suelo rústico o al suelo rural no incluido en una actuación urbanizadora de la legislación estatal, con la única y muy discutible salvedad de la admisión de la edificación residencial en los casos y términos previstos por la Ley gallega, cuestión que ya se ha tratado con anterioridad en este trabajo.

2.5. El suelo rústico

2.5.1. *Definición y clases*

Al abordarse en este trabajo el régimen del suelo urbanizable, se ha hecho notar que la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones de 1998 intentó convertirlo en la clase de suelo residual. Como consecuencia de ello, se obligó a que el planeamiento urbanístico motivase la clasificación de terrenos como suelo no urbanizable sobre la base de determinados criterios que la propia legislación estatal apuntaba. El artículo 15 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que define lo que el legislador gallego denomina “suelo rústico”, se dictó en el marco de esa regulación estatal, la cual, por lo demás, experimentó durante su período de vigencia varias reformas a las que hay que hacer una breve referencia para una mejor comprensión de la norma gallega⁴¹.

En su última versión, el artículo 9 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones establecía que la condición de suelo no urbanizable correspondía a los terrenos en los que concurriese alguna de estas dos circunstancias: que estuviesen sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, o que el planeamiento general considerase necesario preservar del desarrollo urbano. En el primer caso, la clasificación de los terrenos afectados como suelo no urbanizable era de carácter estrictamente reglado, mientras que en el segundo se mantenía la discrecionalidad del planeador, pero sometida a límites. Así, la necesidad de preservación se tenía que basar en el valor agrícola, forestal o ganadero o en las riquezas naturales de los terrenos, o bien en su inadecuación para el desarrollo urbano, que a su vez se tenía que justificar en el imperativo de utilización racional de los recursos naturales o en criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

⁴¹ Para una síntesis más completa de la evolución de la definición del suelo rústico en la legislación urbanística estatal, véase RAPOSO ARCEO, “El suelo rústico en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, cit., págs. 184 y sigs.

Ahora bien, la redacción original de este artículo 9 contemplaba la inadecuación para el desarrollo urbano como justificación para la clasificación del suelo como no urbanizable sin especificar qué criterios o factores permitían al planeador llegar a esa determinación. Con el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y los transportes, el inciso se eliminó por completo, reduciéndose al mínimo la discrecionalidad del planeador para clasificar el suelo como no urbanizable. Finalmente, la Ley 10/2003, de 20 de mayo, resultado de la tramitación del Real Decreto-Ley 4/2000 como proyecto de ley, volvió a introducir el inciso, pero limitando la discrecionalidad que concede al planeador en los términos antes expuestos.

La Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia se redactó bajo la vigencia del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, y por eso su artículo 15 no mencionaba la “inadecuación para el desarrollo urbano” como posible justificación de la clasificación del suelo dentro de esa clase. Sin embargo, la redacción del precepto llevaba a consecuencias parecidas, porque define el suelo rústico como el de los terrenos que hayan de ser preservados de los procesos de desarrollo urbanístico, convirtiendo los supuestos previstos en la legislación estatal derogada, que matiza y amplía, en una lista abierta (“en todo caso, los siguientes”).

El primer supuesto, recogido en la letra a) del artículo, es el de los terrenos sometidos a un régimen específico de protección incompatible con su urbanización y no presenta variaciones sustanciales con respecto a su equivalente en la legislación estatal derogada. El segundo supuesto, recogido en la letra b), atañe a los terrenos que reúnan ciertos valores, si bien la enunciación de éstos se extiende considerablemente con respecto a los que mencionaba la legislación estatal, al abarcar los naturales, ambientales, paisajísticos, productivos, históricos, arqueológicos, culturales, científicos, educativos, recreativos u otros que hagan merecedores de protección a los terrenos o provoquen que el aprovechamiento de los mismos deba someterse a limitaciones específicas. En relación con este último supuesto, se añade en la letra c) del artículo 15 otro que no preveía la legislación estatal derogada, pero que es una extensión del anterior: el de los terrenos que, habiendo sufrido una degradación de los

valores antes mencionados, deban protegerse a fin de facilitar eventuales actuaciones de recuperación de aquéllos.

A continuación, la Ley gallega introduce en la letra d) del artículo 15 un supuesto más, de difícil encaje en la legislación estatal vigente cuando aquélla fue dictada: los terrenos amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de catástrofes, o que simplemente perturben el medio ambiente o la seguridad y salud. En cambio, este supuesto encaja perfectamente con la última redacción que tuvo el inciso del artículo 9 de la Ley de régimen de suelo y valoraciones y que hablaba de la inadecuación para el desarrollo urbano basada en criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

Finalmente, con la reforma de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, se introdujo en el artículo 15 una letra e) con un nuevo supuesto que recoge el de la inadecuación para el desarrollo urbano por el imperativo de la utilización racional de los recursos naturales, previsto por la legislación estatal derogada: los terrenos que el plan general o los instrumentos de ordenación del territorio estimen inadecuados para el desarrollo urbanístico en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista de la legislación estatal del suelo vigente, no cabe duda alguna de que todo el suelo clasificado como rústico en aplicación de la Ley gallega es suelo rural, puesto que éste incluye en todo caso “el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización”. Además, la Ley gallega cumple el mandato del legislador estatal de prever que se preserven de transformación urbanística, como mínimo, “los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural” (coincide con el supuesto de la letra a) del artículo 15 de la Ley gallega), “los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos” (coincide con el supuesto

de la letra b) y “aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, tales como los de inundación o de otros accidentes graves” (coincide con el supuesto de la letra d). Eso sí, es preciso recordar que, como ya se ha visto al estudiar el régimen del suelo urbanizable, con la nueva legislación estatal lo que hay que justificar específicamente en el planeamiento territorial y urbanístico no es la preservación de suelo de la transformación urbanística, sino, justo al contrario, la previsión de atribuir al mismo un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado.

Tampoco plantea mayores problemas de aplicación en el marco de la nueva legislación estatal del suelo la clasificación del suelo rústico que lleva a cabo el artículo 32 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, el cual distingue dentro del mismo, a efectos de regular su régimen de utilización, dos grandes categorías: el suelo rústico de protección ordinaria, constituido por los terrenos que el planeamiento urbanístico o los instrumentos de ordenación del territorio estimen inadecuados para su desarrollo urbanístico, en razón de sus características geotécnicas o morfológicas, el alto impacto territorial que conllevaría su urbanización, los riesgos naturales o tecnológicos o en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible; y el suelo rústico especialmente protegido, constituido por los terrenos que por sus valores agrícolas, ganaderos, forestales, ambientales, científicos, naturales, paisajísticos o culturales, o por estar sujetos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público o de otra índole, deban quedar sometidos a algún régimen especial de protección. A su vez, la categoría del suelo rústico especialmente protegido se subdivide en suelo de protección agropecuaria, de protección forestal, de protección de infraestructuras, de protección de las aguas, de protección de costas, de protección de espacios naturales, de protección paisajística y de protección de zonas con interés patrimonial, artístico o histórico.

De hecho, algunas de las categorías del suelo rústico de especial protección de la Ley gallega encuentran en la actualidad cobertura expresa en el apartado cuarto del artículo 13 del texto refundido de la Ley estatal del suelo, que señala que la utilización de los terrenos con valores

ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. El precepto añade que sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

2.5.2. Derechos y deberes de los propietarios

El artículo 31, apartado primero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia establece con carácter general 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 y lo dispuesto en su legislación sectorial. A estos efectos, se les permite, sin necesidad de licencia urbanística municipal ni de autorización específica autonómica, realizar 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. También están permitidas las 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, de conformidad con la legislación aplicable en materia forestal. Además, podrán llevarse a cabo las actuaciones complementarias e imprescindibles para el aprovechamiento maderero, tales como la apertura de vías de saca temporales, los cargaderos temporales de madera y el estacionamiento temporal de maquinaria forestal, igualmente con sujeción a lo dispuesto en la legislación aplicable en materia forestal. Finalmente, los propietarios tienen

derecho a realizar otras acciones autorizadas, pero ya en los términos que se expondrán cuando se traten las condiciones de uso de esta clase de suelo.

Estas previsiones concuerdan sin mayores problemas con lo dispuesto por el artículo 13, apartado primero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, según el cual los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Sólo con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural⁴².

⁴² Fuertemente crítico con esta concepción del suelo rural se muestra RAPOSO ARCEO, quien considera que “se trata de una regulación, a mi entender, pacata y timorata, deudora de una configuración del espacio rural como un elemento totémico, que no es admisible más que preservar, y en los que las actuaciones deben de ser limitativas. Estimo que esta norma, como la mayoría de las descritas son deudoras de una visión «urbana», propia de «urbanitas», y al margen de lo que es y necesita, el espacio rural y sus habitantes. Parece que existe una enorme preocupación por la ecología del espacio, pero de su flora, de su fauna, de sus cultivos y de sus árboles, pero sin embargo, hecho de menos la misma, o siquiera la mínima preocupación por sus habitantes, que parece deben quedar confinados en «guetos» fosilizados, y en los que lo rural sea algo residual, y propio casi de estudios paleontológicos. Nos olvidamos de que este espacio es susceptible de múltiples aprovechamientos. Y olvidados algunos que pueden ser fundamentales para un desarrollo «sostenible», o mejor aún, de un uso conforme a las exigencias de la buena fe, de un uso no abusivo del territorio” (“El suelo rústico en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, cit., pág. 194). De hecho, la reciente reforma de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, llevada a cabo por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, no sólo supone una “devolución” de competencias a los Ayuntamientos, sino también una flexibilización del régimen del suelo rústico, dentro de lo que es posible en el marco legal expuesto, en la línea propugnada por el autor e igualmente demandada por los habitantes de las zonas rurales gallegas (como, por lo demás, ya había ocurrido con la primera reforma de la Ley gallega, operada por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre; véase ob. cit. págs. 202-203).

En cuanto a los deberes, el artículo 31, apartado segundo, de la Ley gallega prevé, en estricta correlación con las facultades de uso ya analizadas, que los propietarios de suelo rústico tendrán que destinar los terrenos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, ambientales o a otros usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales dentro de los límites que, en su caso, establezca la ley, el planeamiento urbanístico y los instrumentos de ordenación del territorio. Asimismo, deberán solicitar la oportuna licencia municipal y previamente, en su caso, autorización a la Comunidad autónoma, en los supuestos previstos en la legislación urbanística, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente, y cumplir las obligaciones y condiciones señaladas en la 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 que, en su caso, haya que obtener. Por último, los propietarios están igualmente obligados a 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, así como de la seguridad y salud públicas; la reforma de la Ley gallega llevada a cabo por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, ha añadido el deber adicional de realizar los trabajos de restauración paisajística o medioambientales necesarios para reponer el suelo rústico.

Estos últimos deberes son abordados específicamente por el artículo 9, apartado primero, párrafo tercero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, según el cual en el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental, prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas, y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

Cuando se permita realizar alguna edificación o instalación en suelo rústico, el artículo 42, apartado primero, de la Ley gallega, impone la obligación de garantizar el acceso rodado de uso público adecuado a la implantación, el abastecimiento de agua, la evacuación y tratamiento de aguas residuales, 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. Estas soluciones habrán de 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. Asimismo, habrá que prever las medidas correctoras necesarias para minimizar la incidencia de la actividad solicitada sobre el territorio, así como todas aquellas medidas, condiciones o limitaciones tendentes a conseguir la menor ocupación territorial y la mejor protección del paisaje, los recursos productivos y el medio natural, así como la preservación del patrimonio cultural y la singularidad y tipología arquitectónica de la zona, todo ello sin perjuicio de las condiciones adicionales de edificación, posición e implantación, entre otras, que establecen los artículos 42, 43 y 44 de la Ley gallega.

Estas previsiones han de ser completadas con las del artículo 9, apartado segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, que impone a los propietarios de suelo rural no sometido al régimen de una actuación de urbanización tres deberes para los casos de realización de instalaciones, construcciones o edificaciones: costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o para restaurar dicho estado, en los términos previstos en la normativa que sea de aplicación; satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan, en su caso, para legitimar usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria; y costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público cuando deban formar parte del mismo.

2.5.3. *Condiciones de uso*

El régimen de utilización del suelo rústico establecido por la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia se basa en la distinción de tres tipos de usos, permitidos, autorizables y prohibidos, conforme al artículo 34 de la misma⁴³.

Dentro de los usos permitidos se debe distinguir, a su vez, los que no necesitan licencia urbanística municipal, por tratarse de facultades inherentes a la propiedad de esta clase de suelo, de los cuales ya se ha hablado al abordar los derechos de los propietarios, de los que necesitan licencia municipal, sin perjuicio de otras autorizaciones sectoriales que procedan⁴⁴. Estos últimos se han visto considerablemente ampliados por la reforma de 2010 de la Ley gallega, y abarcan tanto actividades y usos constructivos como no constructivos. Así, en todas las categorías de suelo rústico se permiten previa licencia municipal, como actividades y usos no constructivos, las acciones sobre el suelo o subsuelo que impliquen movimientos de tierra (tales como dragados, defensa de ríos y rectificación de cauces, abanalamientos, desmontes, rellenos y otras análogas),

⁴³ Hay que tener en cuenta que sobre el régimen de condiciones de uso que se va a exponer a continuación se superponen las previsiones de las disposiciones transitorias undécima y duodécima de la Ley gallega, modificadas por la reforma de 2010. La primera legaliza las construcciones e instalaciones situadas en suelo rústico o en suelo de núcleo rural y destinadas a actividades vinculadas con la explotación y con el apoyo a la actividad agropecuaria, de primera transformación de productos agroganaderos y forestales, así como los aserraderos de madera, existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley gallega, aunque no estén amparadas en las preceptivas licencias municipales de edificación o de actividad, sin necesidad de las mismas (pero, eso sí, previo abono al Ayuntamiento respectivo el impuesto municipal de construcciones, instalaciones y obras). Por su parte, la segunda se ocupa de las explotaciones mineras, las actividades extractivas de recursos minerales y los establecimientos de beneficio vinculados a las actividades mineras que estuviesen en activo en el momento de la entrada en vigor de la Ley gallega, distinguiendo a efectos de su legalización según cuenten o no con licencia municipal y según la categoría de suelo rústico en la que se ubiquen.

⁴⁴ Asimismo, la Ley gallega aclara en el apartado segundo su artículo 34 que en el suelo rústico especialmente protegido para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico, antes del otorgamiento de la licencia municipal será necesario obtener el preceptivo informe favorable del organismo autonómico competente en materia de patrimonio cultural.

las actividades de ocio (tales como la práctica de deportes organizados o la acampada de un día), las actividades comerciales ambulantes y las actividades científicas, escolares y divulgativas. En el suelo rústico de protección ordinaria hay que añadir a las anteriores actividades y usos el depósito de materiales, almacenamiento y parques de maquinaria y estacionamiento o exposición vehículos al aire libre. Por lo que respecta a las actividades y usos constructivos permitidos previa licencia municipal, se establece un régimen más estricto para los suelos de especial protección de espacios naturales y de protección de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural (artículos 38 y 39 de la Ley gallega), que para los suelos rústicos de protección ordinaria y de especial protección agropecuaria, forestal o de infraestructuras (artículos 36 y 37). En los suelos de especial protección de espacios naturales las únicas actividades y usos constructivos que se permiten sólo con el requisito de la licencia municipal son los muros de contención y los cierres o el vallado de finca; en los suelos de protección de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural, además, se permiten las instalaciones necesarias para los servicios técnicos de telecomunicaciones, la infraestructura hidráulica y las redes de transporte, distribución y evacuación de energía eléctrica, gas, abastecimiento de agua y saneamiento, siempre que no impliquen la urbanización o transformación urbanística de los terrenos por los que discurren. En cambio, en las demás categorías de suelo rústico la lista de actividades y usos constructivos permitidos previa licencia municipal es considerablemente más amplia⁴⁵.

⁴⁵ En concreto, incluye las construcciones e instalaciones agrícolas en general, tales como las destinadas al apoyo de las explotaciones hortícolas, almacenes agrícolas, talleres, garajes, parques de maquinaria agrícola, viveros e invernaderos, u otras análogas; las construcciones e instalaciones destinadas al apoyo de la ganadería extensiva e intensiva, granjas, corrales domésticos y establecimientos en los que se alojen, mantengan o críen animales, e instalaciones apícolas, las construcciones e instalaciones forestales destinadas a la gestión forestal y las de apoyo a la explotación forestal, así como las de defensa forestal, talleres, garajes y parques de maquinaria forestal; las instalaciones vinculadas funcionalmente a las carreteras y previstas en la ordenación sectorial de éstas, así como, en todo caso, las de suministro de carburante; las instalaciones necesarias para los servicios técnicos de telecomunicaciones, la infraestructura hidráulica y las redes de transporte, distribución y evacuación de energía eléctrica,

En segundo lugar, la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia sujeta determinadas actividades y usos en suelo rústico a autorización discrecional de la Administración autonómica, cuyo otorgamiento se decidirá valorando en cada caso las circunstancias concurrentes y que tendrá carácter previo a la licencia urbanística municipal. No obstante, de la necesidad de obtener esta autorización autonómica se exceptúan las infraestructuras, dotaciones e instalaciones previstas en un proyecto sectorial aprobado al amparo de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, y los equipamientos o dotaciones, privados o públicos, previstos en los planes especiales de dotaciones regulados por la propia Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (artículo 34, apartado cuarto). De nuevo, el régimen es, con carácter general, más estricto para los suelos de especial protección de espacios naturales y de protección de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural, que para los de protección ordinaria y de especial protección agropecuaria o forestal.

Dentro de las actividades y usos no constructivos, se consideran autorizables el depósito de materiales, almacenamiento y parques de maquinaria y estacionamiento o exposición de vehículos al aire libre, en los

gas, abastecimiento de agua y saneamiento, siempre que no impliquen la urbanización o transformación urbanística de los terrenos por los que discurren; los muros de contención, así como cierres o vallado de fincas; y las infraestructuras de abastecimiento, tratamiento, saneamiento y depuración de aguas, de gestión y tratamiento de residuos, e instalaciones de generación o infraestructuras de producción de energía. En el suelo rústico de protección ordinaria, a las anteriores actividades y usos constructivos se añaden las instalaciones de playa y actividades de carácter deportivo, sociocultural, recreativo y de baño que se desarrollen al aire libre, con las obras e instalaciones imprescindibles para el uso de que se trate, así como las construcciones e instalaciones para equipamientos y dotaciones que hayan de emplazarse necesariamente en el medio rural (cementeros, escuelas agrarias, centros de investigación y educación ambiental y campamentos de turismo y pirotecnias) y, mediante la aprobación de un plan especial de dotaciones, otros equipamientos públicos y privados. En el suelo de protección forestal, se permiten también previa licencia municipal las construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo en el medio rural y que sean potenciadoras del medio donde se ubiquen, y en el de protección de infraestructuras, las instalaciones necesarias para la ejecución y funcionamiento de la correspondiente infraestructura.

suelos rústicos de especial protección agropecuaria o forestal (artículo 37), y las actividades extractivas, incluida la explotación minera, las canteras y la extracción de áridos o tierras, así como sus establecimientos de beneficio, en el suelo rústico de protección ordinaria (artículo 36) y en los suelos rústicos de especial protección agropecuaria o forestal (artículo 37); por el contrario, estas actividades y usos no son autorizables en el resto de las categorías de suelo rústico. Por su parte, dentro de los actividades y usos constructivos, se pueden autorizar en todas las categorías de suelo rústico las construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo en el medio rural y que sean potenciadoras del medio donde se ubiquen, las construcciones e instalaciones destinadas a establecimientos de acuicultura (en el de especial protección de espacios naturales, previo informe favorable de la Consellería competente en materia de conservación de espacios naturales), y los demás usos que se puedan establecer a través de los instrumentos de ordenación del territorio⁴⁶. El resto de los supuestos se van desgranando en los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley gallega a través de una compleja y casuística enunciación⁴⁷. Deben

⁴⁶ La última reforma de la Ley gallega llevada a cabo hasta el momento, operada por la Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, ha introducido en este punto una extraña peculiaridad, al eliminar del artículo 37, para los suelos rústicos de protección agropecuaria y forestal, el matiz de que estos usos no pueden conllevar la transformación urbanística de los terrenos ni lesionar los valores objeto de protección, matiz que, en cambio, se mantiene en el artículo 36, para el suelo rústico de protección ordinaria, en cuanto a la prohibición de la transformación urbanística del suelo, y en los artículos 30 y 39, para los demás suelos rústicos de protección especial, en cuanto a los dos elementos. Esta modificación ha de ponerse en relación con la que el mismo texto legal introduce en las letras a) y b) del artículo 32, apartado segundo, que definen los suelos rústicos de protección agropecuaria y forestal, para permitir que “excepcionalmente, a través de los procedimientos previstos en la legislación de ordenación del territorio, la consellería competente, por razón del contenido del proyecto, podrá autorizar las actuaciones necesarias para la implantación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones en las que concurra una causa de utilidad pública o de interés social que sea prevalente a cualquier otra preexistente”.

⁴⁷ Son autorizables las instalaciones necesarias para los servicios técnicos de telecomunicaciones, la infraestructura hidráulica y las redes de transporte, distribución y evacuación de energía eléctrica, gas, abastecimiento de agua y saneamiento, siempre que no impliquen la urbanización o transformación urbanística de los terrenos por los que discurren, en el suelo rústico de especial protección de espacios naturales

resaltarse también las fuertes restricciones que se imponen para el suelo rústico de protección de infraestructuras, donde únicamente son autorizables los usos vinculados funcionalmente a la infraestructura correlativa, así como los que puedan establecerse a través de los instrumentos de ordenación del territorio (artículo 37).

(artículo 39); las construcciones e instalaciones para equipamientos y dotaciones que hayan de emplazarse necesariamente en el medio rural, como cementerios, escuelas agrarias, centros de investigación y educación ambiental y campamentos de turismo y pirotecnias, así como, mediante la aprobación de un plan especial de dotaciones, otros equipamientos, públicos o privados, en el suelo rústico de protección agropecuaria o forestal (artículo 37); las construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera, en el suelo rústico de protección ordinaria (artículo 36) y en el de protección agropecuaria o forestal (artículo 37), que es el único supuesto permitido de edificación residencial; las instalaciones de playa y actividades de carácter deportivo, sociocultural, recreativo y de baño que se desarrollen al aire libre, con las obras e instalaciones imprescindibles para el uso de que se trate, en suelo rústico de protección agropecuaria o forestal (artículo 37), en los de protección de costas y de protección de las aguas, siempre que quede garantizada la integridad de los valores objeto de protección (artículo 38), y en el de especial protección de espacios naturales, previo informe favorable de la Consellería competente en materia de conservación de espacios naturales (artículo 39); las construcciones destinadas a las actividades extractivas, incluidas las explotaciones mineras, las canteras y la extracción de áridos y tierras, así como sus establecimientos de beneficio y 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, en el suelo rústico de protección ordinaria (artículo 36) y en el de protección agropecuaria o forestal (artículo 37).

Asimismo, podrán autorizarse en los suelos rústicos de protección de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural aquellas actividades y construcciones vinculadas directamente con la conservación, utilización, aprovechamiento y disfrute del dominio público, del medio natural y del patrimonio cultural, y las que puedan establecerse a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación del territorio, siempre que no conlleven la transformación de su naturaleza rústica y quede garantizada la integridad de los valores objeto de protección; en el de protección de patrimonio, la ampliación de cementerios preexistentes; en los de protección de costas y de protección de las aguas, las construcciones e instalaciones necesarias para actividades de talasoterapia, aguas termales, sistemas de tratamiento o depuración de aguas, astilleros e instalaciones imprescindibles necesarias para la implantación de aparcamientos abiertos al uso público para el acceso a las playas, a la práctica de los deportes náuticos y para la implantación de paseos marítimos o

Tanto los usos permitidos previa licencia municipal como los autorizables por la Comunidad autónoma responden sin mayores dificultades a la previsión del artículo 13, apartado primero, párrafo segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, según la cual en el suelo rural podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

En cuanto a los usos prohibidos, la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia impide expresamente en su artículo 35, apartado primero, la apertura de nuevos caminos o pistas en el suelo rústico que no estén expresamente contemplados en el planeamiento urbanístico o en los instrumentos de ordenación del territorio, salvo los caminos rurales contenidos en los proyectos aprobados por la Administración competente en materia de agricultura, de montes o de medio ambiente y aquellos otros que obtuvieran la correspondiente autorización

fluviales, siempre que quede garantizada la integridad de los valores objeto de protección (artículo 38).

Por su parte, en el suelo rústico de especial protección de espacios naturales cabe autorizar los sistemas de tratamiento o depuración de aguas y las actividades vinculadas directamente con la conservación, utilización y disfrute del medio natural, y los usos que puedan establecerse a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación del territorio, o por el planeamiento de los recursos naturales contemplado en la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, siempre que no conlleven la transformación de su naturaleza rústica y quede garantizada la integridad de los valores objeto de protección. Excepcionalmente, en aquellos municipios que cuenten con más del cuarenta por ciento de la superficie del término municipal clasificada dentro de esa categoría se pueden autorizar, siempre que quede garantizada la integración de las edificaciones con el paisaje y los valores objeto de protección, las construcciones e instalaciones agrícolas en general, tales como las destinadas al apoyo de las explotaciones hortícolas, almacenes agrícolas, talleres, garajes, parques de maquinaria agrícola, viveros e invernaderos, u otras análogas, las construcciones e instalaciones destinadas al apoyo de la ganadería extensiva e intensiva, granjas, corrales domésticos y establecimientos en los que se alojen, mantengan o críen animales, e instalaciones apícolas, las construcciones e instalaciones forestales destinadas a la gestión forestal y las de apoyo a la explotación forestal, así como las de defensa forestal, talleres, garajes y parques de maquinaria forestal, y las instalaciones vinculadas funcionalmente a las carreteras y previstas en la ordenación sectorial de éstas, incluidas, en todo caso, las de suministro de carburante (artículo 39).

autonómica, y los movimientos de tierra que alteren la topografía natural de los terrenos rústicos, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley. Asimismo, en los suelos rústicos de especial protección se prohíben, dentro de los usos y actividades enunciados por el artículo 33 de la Ley gallega, aquellos que los artículos 37, 38 y 39 no contemplan expresamente como permitidos previa licencia urbanística municipal o autorizables por la Comunidad autónoma. Nuevamente, esta regulación concuerda con previsiones contenidas en el texto refundido de la Ley estatal del suelo y, en particular, con la contenida el artículo 13, apartado cuarto, que dispone en su párrafo primero que “la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”.

Para acabar, la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia recoge en su artículo 207, apartado primero, la tradicional prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico o no urbanizable, que ahora se establece en el artículo 13, apartado segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo para el suelo rural no incluido en el ámbito de una actuación de urbanización. Previamente, el artículo 206, apartado primero, de la Ley gallega dispone con carácter general que en el suelo rústico no podrán realizarse ni autorizarse parcelaciones, divisiones o segregaciones, salvo en tres supuestos, cuya aplicación exige la previa obtención de licencia municipal: las parcelaciones, divisiones o segregaciones que se deriven de la ejecución, conservación o servicio de infraestructuras públicas, de la ejecución de equipamientos públicos, de la realización de actividades extractivas o energéticas, de la ejecución del planeamiento urbanístico o que tengan por objeto la mejora de las explotaciones agropecuarias existentes, las cuales, en todo caso, habrán de respetar la superficie mínima e indivisible que determine la legislación agraria; la división de parcelas vacantes de edificación por razón de partición de herencias, siempre que se haga constar el compromiso expreso de no edificar los lotes resultantes y que no afecte a suelos de especial

protección agropecuaria⁴⁸, debiendo hacerse constar expresamente esta condición de inedificabilidad de los terrenos en el Registro de la Propiedad y en todos los actos de transmisión de la propiedad; y la segregación y simultánea agregación en unidad de acto con la exclusiva finalidad de regularizar la configuración de parcelas colindantes.

3. El planteamiento urbanístico

3.1. Los nuevos estándares urbanísticos: la reserva de suelo para vivienda protegida

Dentro de los criterios básicos de utilización del suelo que establece el texto refundido de la Ley estatal del suelo en su artículo 10, el apartado primero, letra b), del precepto impone a las Administraciones públicas, y, en particular, a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, el deber de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. La determinación de esa reserva se remite a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, a los instrumentos de ordenación, debiendo comprender, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el treinta por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. Como excepción, dicha legislación podrá fijar o permitir una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito

⁴⁸ Hasta la reforma del 2010, la Ley gallega exigía para admitir la división de parcelas vacantes de edificación por razón de partición de herencias que la superficie de cada lote tuviese una extensión mínima de quince mil metros cuadrados. En la práctica, este requisito hacía difícilmente aplicable el supuesto de división contemplado, si se tiene en cuenta la extensión habitual de las fincas rústicas en Galicia; véase RAPO-SO ARCEO, “El suelo rústico en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, cit., pág. 226.

territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social⁴⁹.

La disposición transitoria primera del texto refundido intenta garantizar el cumplimiento de esta reserva mientras no se proceda a la adaptación de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de las Comunidades autónomas a la nueva legislación estatal. Para ello, después de prever que la reserva se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se haya iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley estatal del suelo de 2007 (1 de julio de 2007) en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, dispone que, si llegado el 1 de julio de 2008 las Comunidades Autónomas no hubiesen establecido reservas iguales o superiores a las del texto refundido, el porcentaje del treinta por ciento será directamente aplicable mientras no se produzca la adaptación a aquél, con dos precisiones: quedan exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los municipios de menos de diez mil habitantes en los que en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de cinco viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de

⁴⁹ Sobre el sentido de este último inciso, que plasma un principio fundamental de la nueva legislación estatal del suelo, RAMÍREZ SÁNCHEZ destaca que “una vez definido el modelo urbanístico, una parte de esa capacidad residencial habrá de destinarse a un determinado tipo de viviendas que en nada deben desmerecer del resto de las viviendas y que en modo alguno deben suponer segmentación social, segregación de barrios o modelos de ciudades duales que diferencien por el tipo de vivienda a sus habitantes. El modelo de los años cincuenta y sesenta ha sido felizmente superado en comunidades y municipios donde la vivienda libre y protegida conviven y coexisten en los mismos barrios sin problemática alguna. Esta idea se recoge en el último párrafo de la art. 10 b) de la LS 07 que exige una «distribución de su localización respetuosas con el principio de cohesión social», concepto clave y determinante para entender este estándar, pues sin una distribución equilibrada que favorezca la cohesión social esta medida supondría un retroceso evidente en nuestras ciudades, una vuelta al urbanismo de los años sesenta de «casas baratas»” (“Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 244). Ahora bien, siendo esto es así, resulta difícil sostener, como hace el autor, que con este tipo de previsiones el legislador estatal no esté entrando a regular cuestiones puramente urbanísticas (la definición del modelo de ciudad).

cien nuevas viviendas, así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las doscientas viviendas; y los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos, mediante incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

El legislador gallego llevó a cabo *in extremis* la adaptación en este punto a la nueva legislación estatal por medio de la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, publicada en el *Diario Oficial de Galicia* del 30 de junio de 2008 y con entrada en vigor al día siguiente, es decir, el 1 de julio de 2008. Esta Ley añade cuatro nuevos apartados al artículo 47 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, titulado “Calidad de vida y cohesión social” y en el cual se enuncian los llamados “estándares urbanísticos”, que limitan la discrecionalidad del planeador a la hora de establecer las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística.

El primer apartado que se añade, el décimo del artículo 47 de la Ley gallega, introduce una reserva de suelo con el carácter de dotación autonómica para construcción de viviendas de promoción y titularidad pública en cuantía de 2,5 metros cuadrados de suelo por cada cien metros cuadrados edificables de uso residencial, para todos aquellos sectores de suelo urbanizable para los que se contemplen usos residenciales, aun cuando estos usos no sean los predominantes. Como ya se ha visto al analizar los deberes de los propietarios en suelo urbanizable, esa reserva pasa a engrosar las cesiones obligatorias de terreno que se imponen en las actuaciones de urbanización, aunque sólo en el suelo urbanizable⁵⁰.

⁵⁰ Destaca Hipólito PÉREZ NOVO que “la novedad más importante es la previsión, por primera vez en Galicia, de una red autonómica de suelo dotacional para vivienda pública a fin de satisfacer la demanda de vivienda de las capas de población que no disponen de recursos para acceder a una vivienda protegida y atender al mandato constitucional de garantizar el derecho a una vivienda digna. La obtención de estos terrenos se llevará a cabo, al igual que el resto de las dotaciones públicas, mediante cesión obligatoria de los propietarios, sin mengua de su aprovechamiento patrimonializable. Como suelos dotacionales, estos terrenos tendrán la consideración de bienes demaniales” (“El planeamiento urbanístico de Galicia”, *Comentarios a la Ley de*

La Ley gallega prevé también que la edificabilidad que se asigne a estos terrenos vendrá justificada por el plan después de estudiar las rentas de la población municipal y la demanda de viviendas prevista para la población de las rentas más bajas, aunque, en todo caso, la edificabilidad total no podrá sobrepasar el 2,5 por ciento de la establecida para el uso residencial en la totalidad del sector de que se trate, debiéndose tomar en consideración para el cálculo de las demás dotaciones, equipamientos y espacios libres locales.

A continuación, son los apartados undécimo y duodécimo que se añaden al artículo 47 de la Ley gallega los que aplican directamente las previsiones del texto refundido de la Ley estatal del suelo. El undécimo establece que, con independencia de la reserva antes expuesta, los planes generales habrán de contemplar también las reservas de suelo para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. En los municipios que cuenten como mínimo con veinte mil habitantes inscritos en el padrón municipal en el momento de la aprobación inicial de su plan general, estas reservas no pueden ser inferiores al cuarenta por ciento de la edificabilidad residencial contemplada por el plan general para el conjunto del suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado; en los demás municipios, el porcentaje que se prevé es el mínimo establecido por la legislación estatal, es decir, el treinta por ciento.

El plan general distribuirá discrecionalmente las reservas entre el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable delimitado de conformidad con las siguientes reglas: como mínimo, el veinte por ciento de la edificabilidad residencial del suelo urbano no consolidado será para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública; las reservas que localice el plan en suelo urbano no consolidado no podrán ser superiores a las que fije para el suelo urbanizable delimitado; en suelo urbano no consolidado el porcentaje de edificabilidad residencial que se fije como reserva será el mismo para todos los distritos, y en cada sector de suelo urbanizable delimitado será como mínimo del veinte por ciento de la edificabilidad residencial, excepto en aquellos sectores cuya edificabilidad

total no sobrepase los 0,2 metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo, en cuyo caso la reserva podrá reducirse o suprimirse, siempre que el planeamiento general compense esta reducción en el resto de los sectores. Por lo demás, las reservas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública habrán de localizarse evitando la concentración excesiva de viviendas de dicho tipo, para favorecer la cohesión social e impedir la segregación territorial de los ciudadanos en razón a su nivel de renta.

En cuanto al apartado duodécimo, señala que los planes de sectorización habrán de contemplar también las reservas de suelo necesarias para atender las demandas de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. Estas reservas no podrán ser inferiores a las necesarias para localizar el cuarenta por ciento de edificabilidad residencial contemplada en el plan de sectorización.

Finalmente, el apartado decimotercero prevé las excepciones al régimen general de reservas establecido por los dos apartados anteriores. Por una parte, ordena que el plan general lleve a cabo una estimación de la demanda potencial de vivienda y, en particular, de la sujeta a los diferentes regímenes de protección, en función de las circunstancias relativas a los precios del suelo y de la vivienda, la evolución de la población, la expectativa de creación de nuevos hogares y las necesidades de reposición y/o rehabilitación del parque inmobiliario en razón de su estado y antigüedad; teniendo presente la estimación así elaborada, si dicha demanda no pudiera ser atendida con los porcentajes fijados en dichos apartados, se incrementará la reserva hasta cubrir esa demanda. Por otra parte, este apartado decimotercero del artículo 47 de la Ley gallega hace uso de la posibilidad que contempla el artículo 10, apartado primero, letra b), del texto refundido de la Ley estatal del suelo de reducir con carácter excepcional las reservas: si el plan general acredita que la reserva contemplada en los apartados undécimo y duodécimo es excesiva para atender la demanda potencial de vivienda protegida en atención a las circunstancias antes expuestas, y que un elevado porcentaje de la edificabilidad residencial que contemple el planeamiento general para el conjunto del suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado no está dirigida a satisfacer la demanda de primera residencia, podrá

reducirse el porcentaje de reserva hasta el veinte por ciento, siempre y cuando el municipio cuente con menos de veinte mil habitantes inscritos en el padrón municipal en el momento de la aprobación inicial del planeamiento. Asimismo, se declaran exentos de las reservas de los apartados undécimo y duodécimo a aquellos municipios que en el momento de la aprobación inicial de su planeamiento general cuenten con menos de cinco mil habitantes inscritos en el padrón municipal, siempre que el plan general no contenga previsiones para nuevos desarrollos urbanísticos, en suelos clasificados como urbanos no consolidados y urbanizables, que sobrepasen las cinco viviendas por cada mil habitantes y año, tomando como referencia el número de años que se fije como horizonte del planeamiento.

Al igual que el texto refundido de la Ley estatal de suelo, la Ley gallega 6/2008 contiene un régimen transitorio para las reservas que contempla. Su disposición transitoria segunda establece que las reservas de terrenos para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y las cesiones para dotación autonómica destinada a vivienda de promoción y titularidad pública se aplicarán a los nuevos planeamientos que se aprueben tras la entrada en vigor de la norma, pero, en tanto no se modifique o revise el planeamiento general, en los municipios que cuenten con menos de cinco mil habitantes se impone únicamente una reserva mínima del veinte por ciento de la edificabilidad residencial prevista para cada sector de suelo urbanizable, mientras que en los que cuenten con una población igual o superior a la cifra mencionada serán de aplicación directa las reservas que prevé la propia disposición transitoria que nos ocupa.

En relación con el suelo urbano no consolidado, se distingue según se trate de municipios con planeamiento general no adaptado a la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia o con planeamiento ya adaptado: en los primeros se establece una reserva de terrenos para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública de forma que en cada polígono, unidad de actuación o ejecución o ámbito equivalente se localice al menos el veinte por ciento de la edificabilidad residencial; en los segundos se mantendrán las reservas para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que el planeamiento hubiera establecido para esta clase de suelo. En relación con el suelo urba-

nizable delimitado se establece directamente una reserva de terrenos (o se incrementa la que ya hubiera estado previamente fijada) para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, de forma que en todos los sectores de suelo urbanizable con previsión de usos residenciales, aun cuando éstos no fueran los predominantes, se localice el cuarenta por ciento de la edificabilidad residencial del sector en aquellos municipios que en el momento de entrada en vigor de la Ley 6/2008 contasen al menos con veinte mil habitantes inscritos en el padrón municipal, o el treinta por ciento en el resto de los municipios; no obstante, en los municipios con plan general de ordenación municipal adaptado a la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, cuando en el conjunto del suelo urbanizable delimitado las reservas de suelo destinado a vivienda protegida sean iguales o superiores a las antes expresadas, serán de aplicación exclusivamente las determinaciones del plan general. Para acabar, en el suelo urbanizable no delimitado se establece directamente una reserva de terrenos para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública de forma que no sea inferior a la necesaria para localizar el cuarenta por ciento de edificabilidad residencial que contemple el plan de sectorización.

Estas reglas transitorias no impiden la tramitación de los planes de desarrollo ya aprobados inicialmente de acuerdo con la ordenación establecida en el planeamiento vigente, durante un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 6/2008. Para ello será necesario que el plan de desarrollo contemple o incorpore durante la tramitación una reserva de terrenos para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública para localizar al menos el veinte por ciento de la edificabilidad residencial establecida en el planeamiento de desarrollo. Transcurrido el plazo citado sin que se haya alcanzado la aprobación definitiva, dichos planes habrán de adaptarse íntegramente a lo dispuesto en la Ley 6/2008. Asimismo, los ámbitos que a la entrada en vigor de la Ley 6/2008 contasen con ordenación detallada o planeamiento de desarrollo aprobado definitivamente, así como aquellos ámbitos que aprobaran su planeamiento de desarrollo durante los plazos y con las condiciones antes expresadas, habrán de ser ejecutados a tenor de la ordenación y en los plazos establecidos en el propio plan y, como máximo, en el plazo de tres años

contados a partir de la entrada en vigor de la Ley 6/2008. Transcurrido ese plazo sin que se haya aprobado definitivamente el instrumento de equidistribución, habrá de revisarse íntegramente el planeamiento para adaptarlo a lo dispuesto en la Ley 6/2008

3.2. La elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico

El texto refundido de la Ley estatal del suelo contiene también diversas previsiones sobre la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico, que afectan en escasa medida a la legislación urbanística gallega.

El artículo 11, apartado primero, del texto refundido, establece que todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes. Así se da cumplimiento al derecho reconocido a los ciudadanos por el artículo 4, letra e), del propio texto refundido a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental, mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate. El artículo 5, apartado cuarto, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia dispone a este respecto con carácter general que en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico las Administraciones urbanísticas competentes deberán asegurar la participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa o información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los ciudadanos; a lo largo de su articulado diversos preceptos introducen el trámite de información pública en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación y

ejecución urbanística, siempre por plazo igual o superior al mínimo de veinte días previsto en el artículo 86, apartado segundo, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común⁵¹.

En otros apartados del artículo 11 del texto refundido de la Ley estatal del suelo se establecen medidas para mejorar la información sobre la elaboración o alteración de los instrumentos de ordenación urbanística, en desarrollo del derecho reconocido por el artículo 4, letra c), a acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, y con carácter instrumental para la efectividad del derecho a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental, del que ya se ha hablado. En esta línea, el apartado tercero del artículo 11 señala que en los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística la documentación expuesta al público deberá incluir un “resumen ejecutivo”, el cual contendrá la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y el alcance de dicha alteración, y, en su caso, expresará los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión⁵². Por su parte, el apartado cuarto ordena a las Administraciones públicas competentes que impulsen la publicidad telemática

⁵¹ Véanse, entre otros, los artículos 85, apartados segundo y octavo (plan general de ordenación municipal), 86, apartado primero, letras a) y e) (planes parciales, planes especiales y planes de sectorización), y apartado segundo (estudios de detalle), 87, apartado segundo (planes especiales de ordenación del núcleo rural), 110, apartado cuarto (proyectos de urbanización), 117 (instrumentos de equidistribución con carácter general), 139, apartado segundo (propuestas de reparcelación voluntaria en el procedimiento de cooperación), 153, apartado primero (propuestas de equidistribución en el procedimiento de concierto), y 237, apartado primero (convenios urbanísticos).

⁵² Señala RAMÍREZ SÁNCHEZ que “el resumen ejecutivo se encuentra regulado con frecuencia en las Directivas comunitarias, y más concretamente en la normativa de evaluación ambiental [art. 14 d) Ley 9/2006], habiéndose recogido en la legislación autonómica de protección ambiental figuras similares. El resumen ejecutivo pretende

del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública. Convendría que ambas previsiones se incorporasen expresamente a la legislación urbanística gallega, sin que se entienda por qué no se ha hecho en la reforma de la misma operada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo.

También contempla el texto refundido, en el apartado séptimo de su artículo 11, la obligatoriedad del trámite de “audiencia” a las Administraciones públicas cuyas competencias se puedan ver afectadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en elaboración. Como es evidente, más que de un trámite de audiencia en el sentido técnico-jurídico del término, se trata de un supuesto de participación en el procedimiento por vía de informe de las Administraciones con competencia concurrentes. La Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia cumple esta exigencia en su artículo 85, relativo al procedimiento de aprobación del plan general de ordenación municipal, donde se prevé la “audiencia” a los municipios limítrofes (apartado segundo) y la solicitud a otras Administraciones públicas de “los informes sectoriales que resulten necesarios” (apartado tercero), todo ello simultáneamente a la realización del trámite de información pública; la previsión de solicitud de informes sectoriales se reitera para el planeamiento de desarrollo en el artículo 86, apartado primero, letra b).

En relación con esto último, hay que tener en cuenta que, dentro de la peculiar sistemática del texto refundido, otras importantes disposiciones relativas a la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística

que se elabore y se someta a información pública un documento sencillo, fácilmente comprensible por cualquier ciudadano, alejado de tecnicismos y exceso de información, y que haga más fácil la participación pública y la opinión sobre el planeamiento, de por sí largo, técnico y complejo” (“Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 293). El autor critica el limitado alcance que, a su juicio, la nueva legislación estatal del suelo da al “resumen ejecutivo”, al ceñirlo a unas cuestiones muy puntuales y concretas (ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, alcance de dicha alteración y, en su caso, ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y duración de dicha suspensión), pero parece evidente que la intención del legislador no es restringir el contenido del resumen a esos elementos, sino sólo establecer el carácter preceptivo e ineludible de los mismos.

aparecen recogidas en el artículo 15, que se titula “Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano”; en lo que ahora interesa, el apartado tercero del precepto prevé que en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización hay que recabar determinados informes sectoriales, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora. Dichos informes sectoriales son el de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico, el de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso, y los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras. Añade el texto refundido que estos informes serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, de la que se hablará a continuación, y que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada. Pues bien, como se acaba de comprobar, en la legislación gallega la solicitud de estos informes sectoriales se integra plenamente con lo que el texto refundido estatal llama trámite de “audiencia” a las Administraciones públicas cuyas competencias se puedan ver afectadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en elaboración.

El apartado primero del artículo 15 del texto refundido de la Ley estatal del suelo somete a evaluación ambiental los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en el propio artículo, todo ello sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso⁵³. La adaptación de la legislación urbanística gallega a la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de

⁵³ Sobre la evaluación ambiental estratégica y su aplicación al ámbito urbanístico, cabe remitirse con carácter general al exhaustivo estudio llevado a cabo por CUYÁS PALAZÓN en la monografía *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, cit.

los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, fue llevada a cabo por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, cuyo artículo 5 impone el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, además de para los instrumentos de ordenación del territorio, para los planes generales de ordenación municipal, los planes que afecten a espacios naturales incluidos en la Red ecológica europea Natura 2000 o sometidos a algún régimen de protección establecido en la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, los planes parciales, los planes de sectorización y los planes especiales cuando así lo decida el órgano ambiental, salvo que el planeamiento general al que dan desarrollo ya hubiese sido sometido a evaluación ambiental estratégica, y las modificaciones de los anteriores instrumentos cuando así lo decida el órgano ambiental.

A diferencia del texto refundido de la Ley estatal del suelo, la Ley de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia se preocupó, con criterios de racionalidad y economía procedimental, de integrar el procedimiento de evaluación ambiental estratégica con el de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y esta línea se ha visto profundizada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que incorpora al texto de esta última dicha integración procedimental con algunas mejoras, tendentes a desarrollar las previsiones de la Ley estatal sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Así, el artículo 84, apartado cuarto, de la Ley gallega prevé ahora la redacción de un anteproyecto de planeamiento como documento de inicio que servirá de orientación para la elaboración y evaluación ambiental del plan sobre bases aceptadas en principio por las Administraciones públicas con competencia concurrentes⁵⁴. El apartado quinto añade que

⁵⁴ El documento de inicio contendrá un estudio detallado del medio rural y del modelo de asentamiento poblacional, así como la descripción y evaluación del sistema de núcleos que se proponga y del alcance, contenido y objetivos de la planificación, así

el Ayuntamiento promotor del plan comunicará al órgano ambiental el acuerdo de su formulación, junto con el documento de inicio del que se acaba de hablar. En el plazo de dos meses desde que reciba la documentación completa, el órgano ambiental dará traslado al Ayuntamiento promotor de la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental, tras identificar y consultar a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, mediante un documento de referencia que incluirá los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada caso. Igualmente, deberá informarse, en su caso, de la congruencia con los instrumentos establecidos en la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. Finalmente, el apartado sexto del precepto establece que, una vez recibido por el órgano promotor el documento ambiental de referencia, éste elaborará el informe de sostenibilidad ambiental, atendiendo a los criterios contenidos en el documento de referencia redactado por el órgano ambiental⁵⁵. Según el artículo 15, apartado segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, el informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

como de las propuestas y alternativas formuladas. Contendrá, asimismo, una evaluación de su desarrollo previsible, sus efectos ambientales y los efectos que se prevean que pueda tener sobre los elementos estratégicos del territorio, la planificación sectorial y territorial implicada y las normas de aplicación. Cuando se trate de planes de desarrollo, el artículo 86, apartado primero, letra g), de la Ley gallega exime al documento de inicio de contener el estudio detallado del medio rural y del modelo de asentamiento, y la descripción y evaluación del sistema de núcleos.

⁵⁵ El artículo 61, apartado cuarto, de la Ley gallega, después de reiterar que el informe de sostenibilidad ambiental se configurará sobre la base de los criterios que se establezcan en el documento ambiental de referencia que redacte el órgano ambiental, especifica que, en el caso de los planes generales, tendrá por objeto el análisis y ponderación de los efectos de la ejecución y desarrollo de las determinaciones del plan sobre los recursos naturales y el medio físico, la adopción de las medidas correctoras necesarias para minimizar sus impactos y la valoración de la adecuación de las infraestructuras y servicios necesarios para garantizar los nuevos desarrollos en condiciones de calidad y sostenibilidad ambiental, así como su coherencia con los objetivos de protección del dominio público natural.

La integración de procedimientos continúa una vez aprobado inicialmente el plan, pues el sometimiento a información pública del mismo incluye el informe de sostenibilidad ambiental, y las consultas previstas en el documento de referencia se realizan simultáneamente a dicho trámite, cuyo plazo se fija en un mínimo de dos meses, de acuerdo con el artículo 85, apartado segundo, de la Ley gallega. Una vez transcurrido el periodo de consultas e información pública, queda suspendido el cómputo de los plazos para la aprobación del plan (artículo 85, apartado sexto), y el Ayuntamiento promotor habrá de enviar al órgano ambiental la documentación completa del plan que tome en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones y los informes presentados en el periodo de consultas, así como una propuesta de memoria ambiental, los informes sectoriales y un informe sobre el proceso de participación pública (artículo 85, apartado cuarto)⁵⁶. El órgano ambiental, en el plazo de dos meses desde la recepción de la documentación completa, elaborará la memoria ambiental, en la que se analizarán el proceso de evaluación, el informe de sostenibilidad ambiental y su calidad, se evaluará el resultado de las consultas realizadas y cómo fueron tomadas en consideración, y se analizará la previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan⁵⁷. Esta memoria contendrá las determinaciones finales que deban incorporarse a la propuesta del plan; es decir, tiene carácter preceptivo, por lo que habrá de tenerse en cuenta en el plan antes de su aprobación definitiva. Transcurrido el plazo de dos meses para su elaboración sin que sea comunicada al órgano promotor, se entenderá

⁵⁶ La norma matiza que, si el Ayuntamiento promotor presenta la documentación una vez transcurridos tres años o más desde que reciba el documento de referencia, el órgano ambiental deberá valorar la vigencia del informe de sostenibilidad ambiental e indicar, en su caso, al Ayuntamiento promotor la necesidad de elaborar uno nuevo o señalar los puntos en los que el informe existente necesita ser modificado. Esto da una idea de los plazos disparatadamente largos en los que se mueven los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos.

⁵⁷ En relación con la memoria ambiental de los planes generales, añade el artículo 61, apartado quinto, de la Ley gallega que tendrá por objeto vincular las determinaciones del plan que se apruebe provisional y definitivamente al contenido del informe de sostenibilidad y al de las alegaciones e informes resultado del trámite de información pública y de consultas previsto en el documento ambiental de referencia.

aceptada la propuesta de memoria ambiental enviada por este último y se podrá continuar la tramitación del plan (artículo 85, apartado quinto, de la Ley gallega).

El mismo artículo 15 del texto refundido de la Ley estatal del suelo establece en su apartado cuarto, ya al margen de la cuestión de la evaluación ambiental estratégica, que la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos⁵⁸. Esta previsión se ha trasladado a la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia mediante la reforma operada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, que ha añadido expresamente ese nuevo documento a los que componen los planes generales de ordenación municipal (letra i) del artículo 61, apartado primero), sin eliminar la exigencia del tradicional estudio económico (letra g) del precepto citado⁵⁹. En cambio, para los planes parciales y los planes de sectorización se mantienen inalteradas las previsiones de los artículos 65 y 67 sobre la evaluación económica de la implantación de los servicios y ejecución de las obras de

⁵⁸ RAMÍREZ SÁNCHEZ niega facultades al Estado para regular esta cuestión, ya que “este informe o memoria, a mi juicio, parte del planeamiento y no de la evaluación ambiental, no encuentra suficiente acomodo en la competencia estatal, pues se está regulando el contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, clara competencia autonómica conforme estableció la STC 61/1997, al declarar inconstitucional del art. 72.4 [del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992], que establecía los documentos del Plan General” (“Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 302).

⁵⁹ En opinión de DÍAZ LEMA, “la memoria de sostenibilidad económica tiene un precedente claro en nuestro Derecho urbanístico, que son las memorias económico-financieras de los planes, pero la nueva memoria de sostenibilidad económica tiene un alcance mayor, tanto por su análisis de la repercusión de los gastos de la actuación urbanística, como por la ponderación de la propia operación como consecuencia de la retirada que se produce de suelo destinado a usos productivos” (*Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo*, cit., pág. 151).

urbanización, incluidas las conexiones con los sistemas generales existentes y su ampliación o refuerzo.

Por lo que atañe a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, el artículo 11 del texto refundido de la Ley estatal del suelo se ocupa de ella en sus apartados quinto y sexto. El apartado quinto establece que, cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable. Como ya se ha explicado al estudiar el derecho de iniciativa para promover la transformación del suelo urbanizable, el artículo 90 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia contempla el silencio positivo para la aprobación inicial y definitiva de los instrumentos de planeamiento de desarrollo de iniciativa particular, pero el mismo sólo opera, cuando se trata de la aprobación definitiva, si se ha realizado el trámite de información pública y obtenido los informes preceptivos en sentido favorable, o, en su caso, han sido recabados los informes y transcurrido los plazos para emitirlos. De esta manera, el derecho de indemnización que prevé el texto refundido de la Ley estatal del suelo puede surgir en caso de que el Ayuntamiento bloquee el procedimiento no abriendo el trámite de información pública o no recabando los informes sectoriales preceptivos, a condición de que los planes en cuestión no contengan determinaciones contrarias a la ley, a los planes de superior jerarquía o a las directrices de ordenación del territorio de Galicia, supuestos en los que el silencio positivo tampoco puede operar, de acuerdo con la tradición de nuestro Derecho urbanístico.

En cuanto al apartado sexto del artículo 11 del texto refundido, señala que los instrumentos de ordenación urbanística cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por la Administración competente para su instrucción, pero cuya aprobación definitiva compete a un órgano de otra Administración, se entenderán definitivamente aprobados en el

plazo que señale la legislación urbanística. En la legislación urbanística gallega, tras la reforma llevada a cabo por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, esto sólo afecta ya a los planes generales de ordenación municipal formulados por el Ayuntamiento correspondiente, cuya aprobación definitiva corresponde al Conselleiro competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio (artículo 89, apartado primero); así, el artículo 85, apartado décimo, de la Ley gallega prevé expresamente que estos instrumentos de ordenación urbanística se entenderán aprobados de forma definitiva si transcurren tres meses desde la entrada del expediente completo en el registro del órgano competente sin que éste hubiera comunicado la resolución, siempre que el plan contenga los documentos y determinaciones preceptivos.

La última disposición del texto refundido de la Ley estatal del suelo relativa a la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que hay que comentar es la recogida en el apartado segundo del artículo 11, que ordena que los acuerdos de aprobación definitiva de dichos instrumentos se publiquen en el boletín oficial correspondiente y se remite a lo dispuesto en la legislación aplicable respecto de las normas y ordenanzas contenidas en ellos. La Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia establece al respecto en su artículo 92, apartado segundo, que el acuerdo de aprobación definitiva del planeamiento ha de publicarse en el plazo de un mes desde su adopción en el *Diario Oficial de Galicia*, y el documento que contenga la normativa y las ordenanzas en el *Boletín Oficial de la Provincia*, esto último conforme a lo prevenido por el artículo 70, apartado segundo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

3.3. Seguimiento de la ejecución y revisión del planeamiento urbanístico

Más novedosas son las previsiones del texto refundido de la Ley estatal del suelo sobre seguimiento de la actividad de ejecución urbanística y revisión del planeamiento urbanístico, contenidas en los apartados quinto y sexto del artículo 15. El apartado quinto señala con carácter general que las Administraciones competentes en materia de ordenación

y ejecución urbanísticas deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a las que hace referencia el propio artículo⁶⁰. En particular, los Ayuntamientos quedan obligados a formular esos informes de seguimiento cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno local. Añade el precepto que estos informes podrán surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumplan todos los requisitos en ella exigidos.

Pues bien, en esta materia, la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, que, como ya se ha dicho, es el texto legal que adaptó la legislación urbanística gallega al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, se limita a establecer en su artículo 8 que los órganos promotores de los planes que nos ocupan deberán realizar el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución de aquéllos, para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos, todo ello sin perjuicio de que el órgano ambiental pueda participar también en el seguimiento de los planes y recabar la información y realizar las comprobaciones necesarias para verificar la información recogida en el informe de sostenibilidad ambiental. En consecuencia, en este punto sería precisa una nueva modificación de la legislación urbanística gallega para introducir lo dispuesto por el texto refundido de la Ley estatal del suelo, sin que se haya aprovechado la reforma llevada a cabo mediante la Ley 2/2010, de 25 de marzo, para regular la cuestión.

⁶⁰ Nuevamente, cabe discutir la competencia estatal para regular esta cuestión, “que tampoco puede considerarse parte del proceso de evaluación ambiental (art. 15 Ley 9/2006), que tiene su propio seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución del plan” (RAMÍREZ SÁNCHEZ, “Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 302).

Tampoco tiene fácil encaje con la legislación urbanística gallega la previsión del artículo 15, apartado sexto, del texto refundido de la Ley estatal del suelo según la cual la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente⁶¹.

En efecto, el artículo 93, apartado segundo, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia considera revisión del planeamiento general, con la consiguiente obligación de ejercer “de forma plena la potestad de ordenación del municipio”, en la terminología del texto refundido de la Ley estatal del suelo, la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de su capacidad, por lo que el punto de vista adoptado es muy distinto al del impacto de la alteración del planeamiento sobre el medio ambiente, es decir, al de la sostenibilidad, que maneja la legislación estatal; es más, la modificación del primer apartado del artículo 94 de la Ley gallega por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, no sólo no ha integrado las previsiones de la nueva legislación estatal, sino que ha dejado todavía más abiertas las razones que pueden justificar la modificación del planeamiento urbanístico (“razones de interés público debidamente justificadas”, eliminándose la enunciación ejemplificativa que aparecía en la redacción original del precepto). Por tanto, en Galicia

⁶¹ Para RAMÍREZ SÁNCHEZ, “este precepto responde tanto a un presión social y mediática de frenar un modelo de crecimiento y desarrollo desproporcionado y carente de justificación endógena en el territorio, como a la necesidad de actuar frente a un importante número de grandes actuaciones, en municipios muy pequeños, que, mediante planeamientos de desarrollo o especial que enmascaran auténticas revisiones de planeamiento, pretenden multiplicar la población del municipio de forma exagerada” (“Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 303).

es de aplicación la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley estatal del suelo, que establece que, si trascurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley del suelo de 2007, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al veinte por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial.

3.4. La adaptación de las instalaciones, construcciones y edificaciones al ambiente

Finalmente, el texto refundido de la Ley estatal del suelo se ocupa de las denominadas “normas de aplicación directa”, que se caracterizan por su aplicabilidad directa desde la legislación urbanística con independencia de las previsiones del planeamiento. En concreto, el artículo 10, apartado segundo, tomado por el texto refundido del artículo 138, letra b), del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992, que seguía vigente, ordena que las instalaciones, construcciones y edificaciones se adapten, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas; a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo. Tales disposiciones estaban ya incorporadas a la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia a través de su artículo 104, el cual, después de establecer con carácter general que las construcciones e instalaciones habrán de adaptarse al ambiente en que estuviesen emplazadas, desarrolla esto mediante una serie de reglas bastante más extensas que las recogidas en el texto refundido de la Ley estatal del suelo.

Así, la Ley gallega prevé que las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, típico o tradicional deberán armonizar con el mismo, lo que se extiende a los casos en que, sin existir un conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados. A continuación, recoge la norma del artículo 10, apartado segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo que prohíbe que en los lugares de paisaje abierto o natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras o caminos de trayecto pintoresco, se permita que la ubicación, masa o altura de las construcciones, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje, desfiguren la perspectiva propia del mismo o limiten o impidan la contemplación del conjunto. En tercer lugar, se establece que la tipología de las construcciones habrá de ser congruente con las características del entorno y los materiales empleados para la renovación y acabado de fachadas y cubiertas de las edificaciones y los cierres de parcelas habrán de armonizar con el paisaje en que vayan a emplazarse. En cuarto lugar, se prohíbe la publicidad estática que por sus dimensiones, emplazamiento o colorido no cumpla las anteriores prescripciones. En quinto lugar, se dispone que las construcciones deben presentar todos sus parámetros exteriores y cubiertas totalmente terminados, con empleo en los mismos de las formas y materiales que menor impacto produzcan así como de los colores tradicionales en la zona o, en todo caso, los que favorezcan en mejor medida la integración en el entorno inmediato y en el paisaje. Para acabar, en las áreas amenazadas por graves riesgos naturales o tecnológicos, como inundación, hundimiento, incendio, contaminación, explosión u otros análogos, se prohíben las construcciones, instalaciones o cualquier otro uso del suelo que sea susceptible de padecer estos riesgos.

4. La ejecución del planeamiento urbanístico

4.1. La selección del urbanizador privado

En relación con la ejecución del planeamiento urbanístico, una de las previsiones más importantes del texto refundido de la Ley estatal del

suelo es la recogida en su artículo 6, letra a), el cual, después de establecer que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente, añade que la habilitación a particulares para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo. De esta forma, como ya se ha adelantado al tratar del derecho de iniciativa para promover la transformación urbanística, la nueva legislación estatal consagra la figura del llamado “agente urbanizador”, entendiendo por tal el particular no propietario de suelo (o propietario de una parte minoritaria de la superficie total de los terrenos) al que la Administración encomienda la actuación urbanizadora, pero al mismo tiempo impone a su selección unas reglas mínimas y protege la posición de los propietarios de los terrenos afectados.

Esta regulación puede plantear problemas de compatibilidad con la legislación urbanística gallega, si se interpreta que la nueva legislación estatal obliga a convertir en excepcional la ejecución del planeamiento por los propietarios⁶², lo que resulta discutible a la vista de la mención

⁶² Así, DÍAZ LEMA llega a sostener que “la ley estatal obliga a rehacer la legislación autonómica más cercana a la legislación tradicional que por distintas vías mantenía la preferencia de los propietarios del suelo en la gestión urbanística” (*Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo*, cit., pág. 50). Sin embargo, el autor es consciente de los problemas competenciales que esta interpretación produce. Por una parte, “la subsistencia de la situación actual, caracterizada por la fuerte discordancia entre los sistemas del promotor-urbanizador y el resto de la legislación autonómica, no es conciliable con el nuevo texto legal, que parte justamente de la necesidad de asegurar la igualdad en las condiciones básicas del estatuto de la propiedad urbana en todo el territorio nacional. Si el resultado de la propia norma estatal es la subsistencia de una tal disparidad, sería una prueba irrefutable de que no era necesaria la norma estatal en la que se reflejan las condiciones básicas del art. 149.1.1.ª de la CE” (ob. cit., pág. 50); por otra parte, “al establecer el derecho

expresa a los mismos que se hace cuando se habla del derecho de iniciativa de los particulares y de la previsión de las excepciones o peculiaridades con respecto a la regla de la habilitación mediante procedimiento con publicidad y concurrencia que cabe establecer a favor de los propietarios del suelo⁶³. En efecto, la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, cuando regula los llamados sistemas indirectos de actuación, que son aquellos en los cuales la ejecución de la actuación urbanizadora no es asumida por la Administración, distingue claramente los supuestos en que esta tarea se le encarga a los propietarios del suelo (sistemas de compensación y de concierto, este último previsto para los casos en que todo el suelo pertenece a un solo propietario o a varios que garantizan solidariamente la actuación) de los supuestos en que se da entrada a un tercero como agente urbanizador (sistema de concesión de obra urbanizadora), que se configuran con un cierto carácter subsidiario⁶⁴. Así, mientras que el planeamiento puede optar con amplia libertad por el sistema de compensación (o, en su caso, de concierto),

a la urbanización en los términos que lo hace, el legislador estatal condiciona la gestión urbanística, cuya regulación según la STC 61/1997 corresponde exclusivamente a las Comunidades Autónomas. En una buena medida esto es inevitable, porque el régimen del suelo y la gestión urbanística son difícilmente separables” (ob. cit., pág. 53). En consecuencia, o, como propone el autor, se reconsidera de nuevo el régimen de distribución de competencias en materia urbanística para ampliar las facultades legislativas del Estado en la materia, o se respeta la exclusividad competencial autonómica en los términos en que quedó configurada por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y entonces habrá que asumir la posibilidad de que se mantenga la disparidad de modelos de ejecución urbanística.

⁶³ En esa línea, MEILÁN GIL concluye que, aunque “el TRLS manifiesta una clara intención de que este sistema [el del agente urbanizador no necesariamente propietario de los terrenos] sea de general aplicación”, “otra cosa es que sea obligatorio para la Comunidad Autónoma que, entre otras razones, puede utilizar dialécticamente la apelación a las peculiaridades o excepciones que la legislación aplicable prevea a favor de los propietarios del suelo” (“Introducción: La ordenación urbanística y del territorio en la Comunidad Autónoma de Galicia”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, cit., pág. 63).

⁶⁴ Véase Carlos PÉREZ GONZÁLEZ, “Los sistemas de gestión urbanística indirectos: la compensación. El concierto y la concesión de obra urbanizadora. La obtención de sistemas generales”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, págs. 708-709.

en cambio, para que quepa acudir al de concesión de obra urbanizadora se exige que aquél fracase por no conseguirse la participación voluntaria de propietarios que representen la superficie requerida (artículo 160, apartado primero), o bien que hayan transcurrido un plazo de dos años contados desde la aprobación definitiva del planeamiento detallado que ordene el polígono (artículo 161, apartado segundo). En todo caso, en los sistemas de compensación y de concierto la habilitación a los particulares interesados para la realización de la actuación urbanizadora deriva directamente del instrumento de planeamiento que elige uno de esos sistemas de actuación, mientras que en el sistema de concesión de obra urbanizadora es obligado seguir un procedimiento con publicidad y concurrencia para seleccionar al agente urbanizador, tal como exige la nueva legislación estatal del suelo.

Ese procedimiento varía según se vaya a aplicar el sistema de concesión de obra urbanizadora por iniciativa de la propia Administración o por iniciativa privada. Si la iniciativa es pública, porque el sistema de actuación que nos ocupa venga previsto en el planeamiento, el artículo 162, apartado primero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia ordena que el procedimiento de selección y adjudicación de la concesión se rija por las disposiciones contenidas en la legislación de contratos de las Administraciones públicas, hoy Ley 30/2007, de 30 de junio, de contratos del sector público⁶⁵. Si la iniciativa es privada, el mismo artículo 162 concede en su apartado tercero al Ayuntamiento un plazo de dos meses para desestimarla por causas justificadas, incluidas las referidas al ejercicio de la potestad de planeamiento; de ser asumida, se procederá a tramitar un procedimiento de concurrencia, con un periodo de información pública no inferior a un mes en el que podrán ser presentadas mejoras o alternativas a la iniciativa formulada, y el pleno de la Corporación elegirá la proposición que estime más adecuada a los intereses públicos. Esta previsión ha de ser completada con la recogida en la letra a) del artículo 6 del texto refundi-

⁶⁵ Sobre la aplicación de esas disposiciones al supuesto que nos ocupa, véase ENÉRIZ OLAECHEA, "Los derechos y deberes de los ciudadanos, propietarios y promotores en la nueva Ley", *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 199 a 201.

do de la Ley estatal del suelo, según la cual los criterios de adjudicación deben salvaguardar una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación urbanizadora.

4.2. La participación de los propietarios en la ejecución de las actuaciones de urbanización

Como ya se ha expuesto al tratar de los derechos y obligaciones de los propietarios en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable, el texto refundido de la Ley estatal del suelo reconoce en su artículo 8, apartado primero, letra c), a los propietarios de suelo el derecho de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Este mismo precepto añade que para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados. Esta última disposición generaliza el plazo de un mes que la legislación urbanística tradicional concedía a los propietarios que no hubiesen promovido la constitución de una junta de compensación para incorporarse a la misma, y que está recogido en el artículo 156, apartado primero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia⁶⁶.

⁶⁶ Concretamente, el plazo fue introducido por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, y luego recogido en el artículo 127, apartado primero, del texto refundido de aquélla aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Lo que añade la previsión del artículo 8, apartado primero, letra c), del texto refundido de la Ley estatal del suelo, además de la generalización del plazo a todos los sistemas de actuación, es la exigencia expresa de que el cómputo comience una vez que el interesado pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados. Como señala BAÑO LEÓN, “esto significa en términos prácticos que, en el sistema de agente urbanizador o en el de cooperación, el momento debe ser el previo a la aprobación del proyecto de reparcelación; en el sistema de compensación, en el momento inmediatamente anterior a la aprobación del proyecto de compensación” (“El estatuto del propietario en la Ley del Suelo”, cit., pág. 98).

La Ley gallega contempla la participación de los propietarios afectados en la ejecución de todos los sistemas de actuación, sean directos o indirectos, salvo en el de expropiación, debido a la propia naturaleza de este último. Los sistemas de concierto y de compensación, de hecho, son inviables sin la iniciativa y participación de los propietarios, y para el de segundo de ellos ya se ha dicho que se mantiene la previsión tradicional del plazo de un mes para que los propietarios que no lo hayan promovido se puedan incorporar a la junta de compensación. La Ley gallega reconoce también expresamente la participación de los propietarios en el sistema de cooperación, a pesar de tratarse de un sistema directo de actuación, siempre que representen al menos el veinticinco por ciento de la superficie total del polígono (artículo 137, apartado primero), pero en este caso no se establecen plazos para la eventual incorporación de los demás propietarios a la ejecución del proceso de urbanización, por lo que habría que añadir tal previsión. Lo mismo se puede decir del sistema de concesión de obra urbanizadora, en el que la incorporación a la ejecución del proceso de urbanización se hace previa oferta del agente urbanizador, en los términos previstos por las bases de la concesión aprobadas por el Ayuntamiento o por la propuesta formulada por el interesado (artículo 162, apartado segundo, letra b).

Una garantía fundamental para los propietarios que ha introducido el texto refundido de la Ley estatal del suelo y que no aparece recogida en la Ley gallega es la consagrada en el artículo 16, apartado tercero, del primero, según el cual los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho⁶⁷.

Otra garantía fundamental de los propietarios que recoge el texto refundido de la Ley estatal del suelo es la establecida en el artículo 27, que

⁶⁷ Comenta BAÑO LEÓN que “se corta así de raíz una práctica muy extendida en la aplicación de la legislación valenciana, en cuya virtud el Agente urbanizador podía asumir compromisos adicionales a los legalmente previstos a costa de los propietarios” (“El estatuto del propietario en la Ley del Suelo”, cit., pág. 98).

prevé, tanto para los casos en que, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados, deban valorarse las aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una actuación de urbanización, para ponderarlas entre sí o con las aportaciones del promotor o de la Administración, a los efectos del reparto de los beneficios y cargas y la adjudicación de parcelas resultantes, como para aquellos otros en que haya propietarios que no puedan participar en la adjudicación de parcelas resultantes de una actuación de urbanización por causa de la insuficiencia de su aportación, el suelo se tasará por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, descontados, en el segundo caso, los gastos de urbanización correspondientes incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo⁶⁸. La Ley gallega alude incidentalmente a esta cuestión en su artículo 162, apartado segundo, letra b), cuando establece que, en defecto de acuerdo entre el agente urbanizador y los propietarios sobre la oferta de compra de terrenos, por precio determinado, o la oferta de incorporación al proceso urbanizador, especificando la retribución que corresponda al urbanizador en terrenos edificables o en metálico a través de las cuotas de urbanización, la valoración se realizará con arreglo a lo dispuesto en la legislación básica estatal, remisión que ahora habrá que entender realizada al citado artículo 27 del texto refundido de la Ley estatal del suelo.

4.3. La afectación real de los terrenos al cumplimiento de los deberes urbanísticos

Como señala el artículo 9, apartado tercero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, el ejercicio por parte de los propietarios de su facultad de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción enunciados en el artículo 16, apartado primero, así como

⁶⁸ En cambio, si el propietario declina voluntariamente participar en la actuación urbanizadora, la valoración se hará como suelo rural; véase BAÑO LEÓN, “El estatuto del propietario en la Ley del Suelo”, cit., pág. 99.

permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación. El artículo 16, apartado segundo, del texto refundido establece a este respecto que los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes mencionados. En la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia se hace referencia a esta cuestión, de una manera parcial, en el artículo 118, apartado primero, letra c), cuando entre los efectos del acuerdo aprobatorio del instrumento de equidistribución se menciona la afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente. También el artículo 158, apartado tercero, en relación con el sistema de compensación, indica que la incorporación de los propietarios a la junta de compensación no presupone, salvo que los estatutos dispusieran otra cosa, la transmisión a la misma de los inmuebles afectados a los resultados de la gestión común, pero que, en todo caso, los terrenos quedan directamente afectados al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema, con anotación en el registro de la propiedad en la forma que determina la legislación estatal.

La consecuencia de esta afectación real es que, de acuerdo con el artículo 19, apartado primero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, la transmisión de las fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes urbanísticos del propietario. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real. Esta disposición, tradicional en la legislación urbanística estatal y fundada en la competencia del Estado sobre legislación civil del artículo 149, apartado primero, octava, de la Constitución (disposición final primera, apartado tercero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo), está incorporada a la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia en uno de sus primeros artículos, el 8⁶⁹.

⁶⁹ De todas formas, hay que hacer notar que la extensión expresa del efecto subrogatorio a las obligaciones asumidas frente a la Administración competente, cuando

El texto refundido de la Ley estatal del suelo añade en el apartado segundo de su artículo 19, para protección del adquirente de buena fe, la obligación de que en las enajenaciones de terrenos se haga constar en el correspondiente título la situación urbanística de aquéllos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, así como los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una actuación de urbanización⁷⁰. La infracción de esta obligación de información contractual faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil⁷¹.

se cumplan los requisitos previstos por el artículo 19, apartado primero, del texto refundido, es una novedad de la nueva legislación estatal del suelo. Como señala BAÑO LEÓN, “el tenor del artículo 18.1 LS [19, apartado primero, del texto refundido] muy similar al artículo 21 LS98 distingue, en realidad, dos tipos de obligaciones. Obligaciones jurídico-públicas derivadas de la LS y de las normas y planes autonómicas que siguen a la propiedad de la cosa, y por tanto son exigibles haya o no constancia en el Registro... y obligaciones jurídico-públicas derivadas de convenios o de actos administrativos necesitados de aceptación, que solo podrán oponerse al adquirente cuando consten inscritas en el Registro porque tengan efectos jurídicos-reales” (“El estatuto del propietario en la Ley del Suelo”, cit., pág. 94). Véase también José Ángel TORRES LANA, *Legislación Estatal del Suelo y Derecho civil*, Thomsom-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, págs. 61-62.

⁷⁰ Para TORRES LANA, “la *ratio* del precepto parece clara: pretende hacer conocer al adquirente cualquier limitación de las expectativas urbanísticas a las que legítimamente podría tener derecho. Por ello, su ámbito no sólo comprende la inedificabilidad del suelo transmitido, sino también otros supuestos en que la edificabilidad puede no ir acompañada de una posterior enajenación a precios de mercado, por la concurrencia de las circunstancias que el precepto prevé” (*Legislación Estatal del Suelo y Derecho civil*, cit., pág. 67).

⁷¹ Sobre los perfiles de esta acción rescisoria, véase TORRES LANA, *Legislación Estatal del Suelo y Derecho civil*, cit., págs. 67 y sigs. BAÑO LEÓN considera que “la ley de suelo ha sido pacata en esta cuestión, puesto que hoy en día carece de sentido que toda compraventa de suelo no vaya acompañada con la garantía de la cédula urbanística correspondiente expedida por el Ayuntamiento competente. Acaso por entender el legislador que es ésta una materia de competencia de la Comunidad Autónoma se ha perdido la oportunidad de integrar el sistema público y el privado, es decir, la información administrativa, y las garantías notarial y registral, permitiendo

Asimismo, según el apartado cuarto del artículo 19, con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento, copia que no devengará arancel.

4.4. El inicio y la terminación de las actuaciones de urbanización y sus efectos

Una vez cumplidos los correspondientes deberes urbanísticos, la afectación real de los terrenos se extingue. Sobre esta cuestión, el artículo 16, apartado segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo prevé en su segundo inciso que los deberes urbanísticos se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.

Pues bien, el texto refundido de la Ley estatal del suelo especifica en su artículo 14, apartado segundo, cuándo se deben entender iniciadas y terminadas las actuaciones de urbanización a los efectos de la propia ley. El momento de la iniciación se hace depender de un dato fáctico, el comienzo de la ejecución material de las obras de urbanización, que presupone la aprobación y eficacia de todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar dichas obras, de manera que la caducidad de cualquier de estos instrumentos restituye a efectos legales el suelo a la

al adquirente una completa información acerca de los condicionamientos de la finca” (“El estatuto del propietario en la Ley del Suelo”, cit., pág. 95).

situación en que se hallaba al inicio de la actuación⁷². Dicha iniciación se presume cuando existe acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. Por su parte, la terminación de las actuaciones de urbanización se produce cuando concluyen las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presume a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, tal como se acaba de ver que establece también el artículo 16, apartado segundo⁷³.

La Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia no contiene previsiones sobre la iniciación de las obras de

⁷² Sobre la interpretación de esta última previsión, RAMÍREZ SÁNCHEZ señala que “únicamente cabe entender que, para el caso de que se inicie una obra de urbanización a la que se hayan establecido plazos para su ejecución en el acuerdo de aprobación y se incumplan éstos, se puede dar la caducidad del acto habilitado mediante el acuerdo de aprobación, que no licencia de urbanización, volviendo en ese caso el suelo a la condición de rural, independientemente de la situación real del mismo y el grado de urbanización que haya alcanzado con anterioridad a la caducidad, que se deberá declarar expresamente. La Ley parece demasiado radical en este punto, sobre todo cuando se olvida ahora de la facticidad para acudir al concepto objetivo del resultado: si no está totalmente urbanizado es como si no estuviera nada. Sólo pueden entenderse estos preceptos a la vista de los arts. 22 y 25 de la LS 07, esto es, teniendo en cuenta las posibles valoraciones del suelo, del que se intenta obviar cualquier circunstancia ajena a su situación real y evitando cualquier expectativa futura” (“Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 285-286).

⁷³ De esta forma, en palabras de RAMÍREZ SÁNCHEZ, “el legislador parece que quiere penalizar a las Administraciones que no actúen con la diligencia debida y, por ello, no establece ninguna causa de excepción a la recepción presunta de las obras de urbanización, adoptando un criterio amplio en la figura del silencio administrativo positivo conforme a la redacción actual del art. 43 LRJ-PAC, que establece tal principio general en caso de procedimientos iniciados a solicitud del interesado. En todo caso, entiendo que se debe integrar el contenido del art. 14.2 LS 07, así como las legislaciones autonómicas..., con los arts. 42 y 43 de la LRJ-PAC, que regulan aspectos tan importantes en estos supuestos como la forma de acreditar la existencia del acto producido por silencio, su eficacia, compatibilidad con una resolución expresa posterior, etcétera” (“Bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 286-287).

urbanización, por lo que se deberán aplicar directamente las del texto refundido estatal. En cambio, sí se ocupa de la recepción de dichas obras en su artículo 110, apartado quinto, que dispone que la misma se rige por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas, hoy de contratos del sector público. En caso de que la Administración no resuelva expresamente sobre la recepción de las obras de urbanización en el plazo de tres meses, contado desde que se inste la recepción, bastará el ofrecimiento formal de cesión de las mismas por la persona responsable de la ejecución a los efectos de entender recibidas las obras.

4.5. La subrogación real en las operaciones de equidistribución

El texto refundido de la Ley estatal del suelo incorporó a ésta un nuevo artículo 18 que se ocupa del régimen de la subrogación real en las operaciones de distribución equitativa de beneficios y cargas, régimen que se hallaba contenido en algunos preceptos todavía vigentes del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992 (artículos 159, apartado segundo, 168, 169 y 170). Esta regulación tiene el carácter de legislación civil de aplicación general y directa, conforme a la disposición final primera, apartado tercero, del texto refundido y, como se verá, ya estaba incorporada, salvo algún matiz, a la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

El artículo 18 establece en su apartado primero el principio general de que el acuerdo aprobatorio de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas produce el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos de cesión obligatoria mencionados por las letras a) y b) del artículo 16, apartado primero. Estos efectos aparecen recogidos en el artículo 118, apartado primero, letras a) y b), de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que añade en su apartado segundo que la aprobación definitiva del instrumento de equidistribución habilita a la Administración para proceder, inmediatamente y sin ulterior trámite, a la ocupación de los terrenos y bienes que, por su calificación urbanística,

hayan de ser objeto de cesión obligatoria y gratuita, y de aquellos otros incluidos en el ámbito que resulten necesarios para la ejecución material de las obras de urbanización. El artículo 18, apartado segundo, del texto refundido estatal precisa, además, que en este supuesto, si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la actuación, se entiende que el titular del suelo de que se trata aporta tanto la superficie de su rasante como la del subsuelo o vuelo que de él se segrega. El acuerdo de aprobación definitiva de la distribución de beneficios y cargas, una vez firme en vía administrativa, se inscribe en el Registro de la Propiedad en la forma que se establece en el artículo 54 del texto refundido, tal como también recoge el artículo 120 de la Ley gallega, remitiéndose a la legislación aplicable.

El apartado segundo del artículo matiza que en los supuestos de subrogación real, si existiesen derechos reales o cargas que se estimen incompatibles con la ordenación urbanística, el acuerdo aprobatorio de la distribución de beneficios y cargas declarará su extinción y fijará la indemnización correspondiente a cargo del propietario respectivo. Por su parte, el apartado tercero añade que, aun existiendo subrogación real y compatibilidad con la ordenación urbanística, si la situación y características de la nueva finca fuesen incompatibles con la subsistencia de los derechos reales o cargas que habrían debido recaer sobre ellas, las personas a que estos derechos o cargas favorecieran podrán obtener su transformación en un derecho de crédito con garantía hipotecaria sobre la nueva finca, en la cuantía en que la carga fuera valorada. El registrador de la propiedad que aprecie tal incompatibilidad lo hará constar así en el asiento respectivo. En defecto de acuerdo entre las partes interesadas, cualquiera de ellas podrá acudir al Juzgado competente del orden civil para obtener una resolución declarativa de la compatibilidad o incompatibilidad y, en este último caso, para fijar la valoración de la carga y la constitución de la mencionada garantía hipotecaria.

Por último, de conformidad con el apartado cuarto del artículo, cuando no tenga lugar la subrogación real, el acuerdo aprobatorio de la distribución de beneficios y cargas producirá la extinción de los derechos reales y cargas constituidos sobre la finca aportada, corriendo a cargo del propietario que la aportó la indemnización correspondiente, cuyo

importe se fijará en el mencionado acuerdo. Tanto esta indemnización como la prevista para los supuestos de subrogación real y existencia de derechos reales o cargas incompatibles con la ordenación urbanística se considerarán gastos de urbanización en el instrumento de distribución de beneficios y cargas correspondiente cuando se devenguen por la extinción de servidumbres prediales o derechos de arrendamiento incompatibles con el instrumento de ordenación urbanística o su ejecución, según el apartado sexto.

Todas estas previsiones aparecen recogidas literalmente en el artículo 119 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

El artículo 18 del texto refundido de la Ley estatal del suelo acaba estableciendo en su apartado séptimo que las transmisiones de terrenos a que den lugar las operaciones distributivas de beneficios y cargas por aportación de los propietarios incluidos en la actuación de transformación urbanística, o en virtud de expropiación forzosa, y las adjudicaciones a favor de dichos propietarios en proporción a los terrenos aportados por los mismos, estarán exentas con carácter permanente, si cumplen todos los requisitos urbanísticos, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y no tendrán la consideración de transmisiones de dominio a los efectos de la exacción del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. No obstante, cuando el valor de las parcelas adjudicadas a un propietario exceda del que proporcionalmente corresponda a los terrenos aportados por el mismo, se girarán las liquidaciones procedentes en cuanto al exceso. Estas previsiones son a las que deben entenderse referidas en la actualidad las remisiones contenidas en el artículo 121, apartado primero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, cuando regula los efectos tributarios de las operaciones de equidistribución.

5. La intervención administrativa sobre el uso del suelo y la edificación

5.1. Las parcelaciones urbanísticas

El texto refundido de la Ley estatal del suelo contiene escasos preceptos que afecten al régimen de intervención administrativa sobre el uso

del suelo y la edificación. Uno de ellos es el artículo 17, considerado por la disposición final primera, apartado tercero, como legislación civil de aplicación general y directa en todo el territorio nacional, que se ocupa de la formación de fincas y parcelas y de la relación entre ellas. El apartado primero define finca como la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral. Por su parte, es parcela la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente.

En lo que ahora interesa, el apartado segundo de artículo establece que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Dicha regla se aplica también a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva⁷⁴.

⁷⁴ Como explica Blas Ignacio OTAZU AMATRIAIN, esta novedad introducida por la Ley estatal del suelo de 2007 se debe a que “una manera de sortear la exigencia de acomodarse a la parcela mínima, pero con el mismo efecto práctico y físico que si de una segregación se tratara, es no efectuar una segregación o parcelación jurídica de una determinada finca, sino llevar a cabo de hecho la división física con dimensión inferior a la establecida por el planeamiento, pero manteniendo formalmente la configuración, superficie y cabida de la finca, que, sin embargo, es objeto (en cuanto a su exclusivo uso y disfrute) de una división *de facto*. En definitiva, la finca se mantiene como única en el título de propiedad y en el Registro, pero se adjudica en régimen de proindiviso mediante cuotas o participación de la misma, o bien se constituye una asociación o sociedad que ostenta la titularidad de la misma en forma tal que las cuotas o participaciones en proindiviso de la copropiedad o la cualidad de socio incorporan el derecho de utilización exclusiva sobre una concreta parte de la finca total. Quien es titular de una cuota ideal de propiedad de una finca total que lleve asociado el derecho de utilización exclusiva de una parte física inferior a la exigida como parcela mínima, no incumple formalmente el régimen de parcela mínima, ya que la finca total cumple dicho régimen, pero los efectos prácticos y reales de la

En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable, y el cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción. Asimismo, los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en ser el caso, su cualidad de indivisibles. Por último, el apartado quinto del artículo señala que el acto administrativo que legitime la edificación de una parcela indivisible, por agotamiento de la edificabilidad permitida en ella o por ser la superficie restante inferior a la parcela mínima, se comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca.

La Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia no contiene una definición de finca ni de parcela, pero sí de parcelación urbanística: según su artículo 204, se considera parcelación urbanística la división de terrenos en dos o más lotes o porciones a fin de su urbanización o edificación, ya sea en forma simultánea o sucesiva. Por consiguiente, no se contempla el supuesto de la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, ni el de la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva, lo que dificulta la equiparación de estos casos a los de partición física de los terrenos que impone la nueva legislación estatal del suelo⁷⁵.

situación resultante, desde el punto de vista físico y territorial, serían los mismos que si se hubiera producido una parcelación o división física y, sobre todo, jurídica, infringiendo la regulación en materia de parcela mínima” (“Aspectos registrales en la nueva Ley del Suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pág. 318).

⁷⁵ Sobre las opciones que cabrían para solucionar este problema mientras no se reforme la legislación urbanística autonómica del suelo para adaptarla al texto refundido de la Ley estatal del suelo, véase OTAZU AMATRIAIN, “Aspectos registrales en la nueva Ley del Suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 324-325.

En cuanto a los requisitos para que se puedan efectuar las parcelaciones urbanísticas, el artículo 207 impone dos: que previamente haya sido aprobado el planeamiento urbanístico exigible según la clase de suelo de que se trate, y que se obtenga la correspondiente licencia o se haya aprobado el proyecto de compensación o reparcelación que la contenga. El apartado tercero del artículo añade que en ningún caso se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de las disposiciones legales. Por su parte el apartado cuarto dispone, en el mismo sentido que la legislación estatal, que los notarios y registradores de la propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escritura de división de terrenos que se acredite previamente el otorgamiento de la licencia municipal, que deberá testimoniarse en el documento.

Por lo que se refiere a la indivisibilidad de parcelas, el artículo 205, apartado primero, atribuye este carácter a las parcelas determinadas como mínimas en el correspondiente planeamiento, a fin de constituir fincas independientes; a aquellas cuyas dimensiones sean iguales o menores a las determinadas como mínimas en el planeamiento, salvo si los lotes resultantes fueran adquiridos simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes, con el fin de agruparlos y formar una nueva finca; a las parcelas cuyas dimensiones sean menores que el doble de la superficie determinada como mínima en el planeamiento, salvo que el exceso sobre dicho mínimo pueda segregarse con el fin antes indicado; a las parcelas edificables con arreglo a una relación determinada entre superficie del suelo y superficie construible, cuando se hubiese edificado la correspondiente a toda la superficie del suelo, o, en el supuesto de que se hubiese edificado la correspondiente sólo a una parte de ella, la restante sea inferior a la parcela mínima, con las salvedades ya indicadas. Tal como prevé la legislación estatal, los notarios y registradores harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles, en su caso. Asimismo, el artículo 206, apartado primero, de la Ley gallega prohíbe las parcelaciones, divisiones o segregaciones en suelo rústico, con las excepciones ya expuestas en este trabajo al analizar las condiciones de uso de esta clase de suelo.

5.2. Los efectos registrales y el control de los actos administrativos de intervención sobre la edificación y el uso del suelo

Otro precepto del texto refundido de la Ley estatal del suelo que afecta al régimen de intervención administrativa sobre el uso del suelo y la edificación es el artículo 20, también considerado por la disposición final primera, apartado tercero, como legislación civil de aplicación general y directa en todo el territorio nacional. Esta norma impone que para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo; tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, los notarios tendrán que exigir, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento, expreso o por silencio administrativo, de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística. De igual forma, para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de estos mismos requisitos. Así, los actos administrativos de control adquieren una eficacia que alcanza al ámbito jurídico-privado, al convertirse en requisito para la elevación a escritura pública y la inscripción registral tanto de la declaración de obra nueva en construcción como de la de obra nueva terminada⁷⁶.

⁷⁶ Critica estas previsiones DÍAZ LEMA porque “el objeto de la declaración de obra nueva, establecida en la legislación del suelo por primera vez en el art. 25.2 de la ley 8/1990 (por extensión de lo previsto en el art. 208 de la Ley hipotecaria), es el reconocimiento de la obra realizada (o en curso de construcción) y su incorporación al patrimonio del interesado, siempre que sea conforme a la ley; de ahí la exigencia de la licencia de edificación, y la certificación de que la obra se ajusta al proyecto. Los

Para acabar, el artículo 10, apartado tercero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo ha incorporado la tradicional regla de nuestro Derecho urbanístico, que últimamente estaba recogida en el artículo 255, apartado segundo, del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992, según la cual son nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Lo que no se entiende es por qué la disposición final primera, apartado tercero, del texto refundido califica esta norma como legislación civil, cuando es evidente que tiene carácter administrativo. En este sentido, el precepto añade que, mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan; si las obras estuviesen terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación del procedimiento administrativo común. La Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia recoge estas previsiones en su artículo 213, con el añadido de que en estos casos las acciones para la reposición de la legalidad urbanística no está sometida a plazo de caducidad alguno. Además, el Conselleiro competente en materia de urbanismo tiene atribuidas facultades para requerir al Alcalde que adopte las medidas necesarias para dicha reposición de la legalidad vulnerada.

5.3. La edificación y rehabilitación forzosas

Como ya se ha expuesto al tratar los derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano y urbanizable, en nuestro Derecho urbanístico

nuevos requisitos sitúan a la declaración de obra nueva terminada en una perspectiva en parte distinta, pues ya no se trata tanto de reconocer al propietario la obra nueva (sentido patrimonial), como de asegurar el cumplimiento de otras normas como la legislación de edificación. De este modo, se desnaturaliza la declaración de obra nueva haciéndola depender de exigencias distintas de la edificación en sí misma considerada, al margen de que se plantean problemas de proporcionalidad y de doble sanción. La protección de los usuarios, que justifica las dos reglas aquí comentadas, debe discurrir por sus cauces propios, y parece excesivo que las infracciones en este terreno puedan interferir en la declaración de obra nueva” (*Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo*, cit., pág. 191).

la edificación de los terrenos en que la normativa y el planeamiento urbanístico permiten esa actividad no sólo es un derecho de propietario, sino también un deber. Así lo establece con carácter general el artículo 9, apartado primero, párrafo segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, al igual que los artículos 20, apartado primero, letra f), y 22, letra g), de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Es igualmente un deber del propietario, de acuerdo con el artículo 9, apartado primero, párrafo primero, del texto refundido, realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación, cuyo límite se establece en el artículo 9, apartado tercero, de la Ley gallega en la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo.

En desarrollo de esas previsiones, el artículo 188, apartado primero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia impone a los propietarios de solares el deber de emprender la edificación en los términos establecidos por la normativa urbanística. Conforme al apartado cuarto del artículo, este deber se extiende también a los propietarios de fincas en las que existan construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas al lugar en que radiquen. En caso de que el planeamiento prohíba la sustitución total o parcial de las edificaciones existentes o imponga la conservación de determinados elementos o su rehabilitación integral, el deber de edificar se entenderá como deber de rehabilitar, debiéndose respetar, al materializarse los correspondientes aprovechamientos urbanísticos, los elementos dotados de protección.

El artículo 189, apartado primero, de la Ley gallega dispone que los plazos aplicables para cumplir el deber de edificar o rehabilitar serán los fijados en el planeamiento general o de desarrollo, en función de la clasificación y calificación del suelo y de las circunstancias específicas que concurran en determinadas áreas o solares, que serán apreciadas de forma motivada, sin que los que se establezcan para cumplir los deberes de edificación de las viviendas con protección pública puedan ser superiores a los previstos para edificar las viviendas libres⁷⁷. El plazo por de-

⁷⁷ Estos plazos se cuentan, según los apartados segundo y tercero del artículo 188 de la Ley gallega, en el suelo urbanizable y en el suelo urbano no consolidado, desde

fecto es de dos años. Asimismo, según el apartado segundo del artículo, la Administración podrá conceder prórrogas con una duración máxima conjunta de un año, a petición de los interesados, por causas justificadas y de forma motivada, con la excepción de la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección cuando ya se hubieran otorgado licencias para construir la mitad de la edificabilidad residencia destinada a vivienda libre prevista en el polígono en el que se ubique el solar.

De acuerdo con el artículo 36, apartado primero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, el incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación habilita para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias. El artículo aclara en su apartado segundo que la sustitución forzosa tiene por objeto la facultad de edificación, para imponer su ejercicio en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo⁷⁸; por su parte, el apartado tercero indica que, en los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas que nos ocupan, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior

la conversión de los terrenos en solares, y, en el suelo urbano consolidado, desde la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que contenga la ordenación detallada, aunque los terrenos no reúnan todavía la condición de solar; por tanto, en este último caso el deber de edificar abarca también la obligación de dotar a la parcela de los elementos de urbanización necesarios para que se convierta en solar.

⁷⁸ Sobre las diferencias entre las tres instituciones, expropiación, venta y sustitución forzosas, Martín M.^a RAZQUÍN LIZARRAGA señala que “la venta forzosa constituye un acto expropiatorio en el que el bien expropiado es objeto de venta a un tercero. La diferencia con la expropiación forzosa es que en ésta no se produce esa segunda parte (la posterior venta) sino que el beneficiario adquiere directamente el bien o derecho expropiados” (“La función social de la propiedad y la gestión del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pág. 499); por su parte, “la naturaleza de la sustitución forzosa no parece ser la misma que la de la venta forzosa, puesto que aquí no hay «privación» del derecho de propiedad ni de su facultad, sino simple sustitución, aunque se califique asimismo de forzosa. Por tanto, cabe afirmar que la sustitución forzosa no responde al esquema de la expropiación, salvo en que se decreta por un acto administrativo imperativo” (ob. cit., pág. 500).

al cincuenta por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración⁷⁹.

Por lo que se refiere a la venta o sustitución forzosas, el artículo 37, apartado primero, del texto refundido establece que se iniciará de oficio o a instancia de interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia. Sobre los efectos registrales de la resolución que declare el incumplimiento de deberes del régimen de la propiedad del suelo y acuerde la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, el apartado segundo del artículo prevé que la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio; asimismo, la situación de venta o sustitución forzosas se consignará en las certificaciones registrales que de la finca se expidan. Por último, según el apartado tercero, una vez resuelto el procedimiento, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad. En la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición.

La Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural del Galicia no plantea problemas de adaptación a la normativa estatal en este punto. Su artículo 190, apartado primero, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Galicia 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, prevé que, si no se cumple el deber de edificar o rehabilitar en el plazo establecido, el Ayuntamiento

⁷⁹ Para BAÑO LEÓN, “la aplicación de cualquier porcentaje de minoración atribuye carácter sancionador a la medida. Si en la expropiación, la sustitución o la venta forzosa se valorara el solar por el valor a efectos expropiatorios no existiría sanción administrativa, ya que en los tres supuestos estaríamos ante una privación total o parcial de la propiedad de carácter expropiatorio. Sin embargo, si la valoración del suelo se reduce, se trata de una auténtica sanción, por lo que el procedimiento de incumplimiento, que es el que impone la sanción, debe respetar las garantías del procedimiento sancionador, y respecto al fondo, habrá de demostrarse la culpabilidad del sujeto (dolo o negligencia) si se parte del principio de que en nuestro Ordenamiento jurídico no cabe imponer una sanción sin culpa” (“El estatuto del propietario en la Ley del Suelo”, cit., págs. 107-108).

decretará la inscripción obligatoria del solar o del inmueble en el registro de solares, cuya única regulación de desarrollo en Galicia sigue siendo la contenida en los artículos todavía vigentes como normativa supletoria del Reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares, aprobado por el Decreto 635/1964, de 5 de marzo. Transcurridos otros dos años desde la inscripción sin que se haya dado cumplimiento al deber de edificar o rehabilitar, el Ayuntamiento decretará la edificación forzosa del solar o la rehabilitación forzosa del inmueble, o bien su expropiación. La reforma del 2008 ha añadido un apartado segundo al artículo en el que se atribuyen facultades subrogatorias a la Administración autonómica para el caso de que el Ayuntamiento no adopte las medidas anteriores en el plazo de un año desde que está obligado a ello; el ejercicio de estas facultades corresponde al Consejo de la Xunta, previo requerimiento al Ayuntamiento.

En realidad, lo que la Ley gallega denomina edificación o rehabilitación forzosa no es más que una conminación al propietario para que cumpla su deber legal de edificar o rehabilitar, bajo amenaza de expropiación. Así se comprueba si se analiza el régimen de la edificación o rehabilitación forzosa que la Ley mencionada contiene en sus artículos 191 y 192.

El artículo 191 contempla la modalidad de actuación directa de la Administración o a través de una sociedad urbanística. El presupuesto necesario de la misma es la aprobación por el Ayuntamiento de programas de edificación o rehabilitación forzosa de forma simultánea al planeamiento que contenga la ordenación detallada, en los que se delimiten áreas prioritarias a estos efectos; la Administración autonómica puede celebrar convenios con los Ayuntamientos a fin de colaborar en la gestión de estos programas. Cuando se incumpla el deber de edificar o rehabilitar algún terreno incluido en dichas áreas, la Administración tiene la posibilidad de expropiarlo a fin de asumir directamente la edificación o rehabilitación, o bien encomendársela a una sociedad urbanística pública mediante convenio. Ésta actuará como beneficiaria de la expropiación y asumirá el deber de edificar o rehabilitar en los plazos que se fijen en el convenio que regule la actuación, los cuales no podrán ser más largos que los otorgados inicialmente al propietario. La Administración

notificará al propietario del terreno la iniciación del procedimiento y le concederá un plazo de veinte días para formular alegaciones, ordenando al mismo tiempo su anotación en el Registro de la Propiedad. Concluido el trámite de audiencia, la Administración aprobará, en su caso, la actuación o el convenio que la regule, en caso de que vaya a asumirla una sociedad urbanística pública. Una vez ocupado el inmueble, comenzarán a computarse los plazos fijados para solicitar licencia y para proceder a la edificación. Asimismo, se inscribirá la transmisión en el Registro de la Propiedad, aplicándose lo previsto para la inscripción de adjudicaciones de solares en régimen de venta forzosa.

Por su parte, los artículos 192 y 193 se ocupan de la actuación a través de un agente edificador. Cualquier particular con capacidad suficiente puede instar al Ayuntamiento (o a la Administración autonómica, si ejerce las facultades subrogatorias previstas en el apartado segundo del artículo 190) a que ponga en marcha un procedimiento expropiatorio para adquirir el solar no edificado, siempre que asuma la obligación de solicitar licencia de obra en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha en que esté resuelta la disponibilidad del terreno. En caso de que el Ayuntamiento entienda que la solicitud reúne los requisitos formales exigibles, la notificará al propietario del terreno y le concederá un plazo de veinte días para efectuar alegaciones, ordenando su anotación en el Registro de la Propiedad. Transcurrido ese plazo, el Ayuntamiento deberá resolver en el plazo de un mes acerca de la aprobación de la solicitud de edificación forzosa. En caso de silencio, podrá considerarse desestimada la solicitud. El Ayuntamiento podrá optar entre gestionar ella misma la actuación o convocar concurso público para seleccionar al adjudicatario de aquélla en plazo no superior a tres meses desde la solicitud. Las distintas propuestas serán valoradas teniendo en presentes entre otros factores el precio y el régimen de las viviendas resultantes. A este efecto, cabrá otorgar a los solicitantes un plazo para que mejoren su solicitud o hagan proposiciones acerca de los factores que el Ayuntamiento estime más importantes. El concurso se resolverá en el plazo de un mes, salvo que se haya permitido la mejora de las solicitudes o nuevas proposiciones, en cuyo caso se ampliará a un mes más. Como en los casos de actuación directa, una vez ocupado el inmueble comenzarán a computarse los

plazos fijados para solicitar licencia y para proceder a la edificación, y se inscribirá la transmisión en el Registro de la Propiedad.

6. Los instrumentos de intervención sobre el mercado del suelo

6.1. Los patrimonios públicos del suelo

La Ley estatal del suelo de 2007 llevó a cabo una actualización de la regulación de los patrimonios públicos del suelo, que hoy ha pasado a los artículos 38 y 39 del texto refundido de 2008, considerados por la disposición final primera, apartado segundo, como bases de la planificación general de la actividad económica del artículo 149, apartado primero, decimotercera, de la Constitución, salvo en los aspectos registrales, que son legislación civil de aplicación general y directa. En este punto, la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia ya ha sido modificada para su adaptación a la nueva legislación estatal, a través de la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, y nuevamente por medio de la Ley 2/2010, de 25 de marzo.

A diferencia de la legislación estatal anterior (artículo 276 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992), tanto el artículo 33, apartado primero, de la Ley del suelo de 2007 como el artículo 38, apartado primero, del vigente texto refundido de 2008 no imponen de manera expresa una obligación de constitución de patrimonios públicos del suelo, sino que se limitan a establecer sus finalidades (regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística) y los bienes que los integran preceptivamente⁸⁰. Por lo tanto, dicha obligación hay que buscarla ahora en la legislación autonómica y, a este respecto, el artículo

⁸⁰ Sin embargo, cabe entender que la obligación de constituir los patrimonios públicos del suelo se les impone implícitamente a los Ayuntamientos al establecerse, como más adelante se dirá, que aquéllos estarán integrados de manera necesaria por los terrenos obtenidos en virtud de las cesiones obligatorias y gratuitas previstas en el artículo 16, apartado primero, letra b), del propio texto refundido; véanse al respecto las reflexiones de Martín M.^a RAZQUÍN LIZARRAGA en “La función social de la propiedad y la gestión del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 517-518.

174 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia se la impone en su apartado primero a los Ayuntamientos, con la finalidad de obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y contribuir a la reglamentación del mercado de terrenos destinados al desarrollo urbanístico, y en su apartado segundo a la Administración autonómica en colaboración con los Ayuntamientos, con el objeto de atender la demanda de vivienda de protección pública y de suelo para el desarrollo de actividades empresariales. Según el apartado tercero del artículo, la Administración autonómica ha de constituir también un inventario de suelo para vivienda pública, en el que se incluirán los terrenos dotacionales obtenidos por la misma en virtud de las cesiones de suelo para vivienda protegida previstas en los artículos 22, letra h), y 47, apartado décimo, de la Ley gallega, de las que ya se ha hablado al tratar del régimen del suelo urbanizable. Los terrenos incluidos en este inventario tienen el carácter de bienes demaniales, a diferencia de lo que ocurre con los demás bienes de los patrimonios públicos del suelo, y están adscritos al organismo autónomo Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, en virtud del artículo 177, apartado sexto, de la Ley gallega⁸¹.

Las finalidades generales de los patrimonios públicos del suelo previstas en el artículo 38, apartado primero, del texto refundido de la Ley estatal del suelo se concretan y desarrollan en el artículo 177 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural, que enuncia los siguientes fines: construcción de viviendas de protección pública; obtención mediante permuta de los terrenos destinados a sistemas generales y dotaciones públicas y otros fines relacionados con la planificación y gestión urbanística; actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social; conservación y mejora del medio ambiente, del medio rural y del patrimonio cultural construido; creación

⁸¹ Como consecuencia del carácter demanial de estos terrenos, el precepto matiza que, una vez construidas y recepcionadas por la Administración las correspondientes viviendas de protección pública, se destinarán al uso y aprovechamiento por parte de las personas que, mediante los procedimientos y con el cumplimiento de las condiciones que exija la legislación aplicable, resulten adjudicatarios, pero de forma que se garantice en todo caso la titularidad pública de las viviendas por tiempo indefinido.

de suelo para el ejercicio de actividades empresariales; y conservación y ampliación de los propios patrimonios públicos del suelo.

En cuanto a la composición de los patrimonios públicos del suelo, el artículo 38, apartado primero, del texto refundido estatal establece que estarán integrados preceptivamente por los bienes, recursos y derechos que la Administración adquiera en virtud de las cesiones obligatorias y gratuitas previstas el artículo 16, apartado primero, letra b), del texto refundido de la Ley estatal del suelo, que son las relativas al suelo libre de cargas de urbanización correspondiente a un determinado porcentaje de la edificabilidad media ponderada del ámbito de actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, como ya se ha estudiado al tratar el régimen del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable. El artículo 176 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia añade a los anteriores los siguientes bienes y recursos: los bienes patrimoniales municipales que resulten clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable; los terrenos, las edificaciones y las construcciones obtenidos en virtud de cualquier otra cesión derivada de deberes u obligaciones, legales o voluntarios, asumidos en convenios, concursos públicos o plasmados en instrumentos de gestión urbanística, así como en general los bienes y el dinero obtenidos con ocasión de la gestión urbanística; los terrenos, las edificaciones y las construcciones adquiridos precisamente con el fin de su incorporación al patrimonio del suelo y los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en la propia Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia⁸²; y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de terrenos

⁸² De acuerdo con el artículo 175, apartado primero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, los planes generales de ordenación municipal, con vistas a la adquisición de bienes para los patrimonios públicos del suelo, pueden establecer reservas de suelo en cualquier clase de suelo, con excepción del rústico. El establecimiento o delimitación de estas reservas conlleva la declaración de la utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cuatro años (dos en suelo urbano), prorrogable una sola vez por dos años más (uno en suelo urbano). La prórroga debe fundarse en causa justificada y acordarse, de oficio o a instancia de parte, previa información pública y audiencia de los propietarios afectados por plazo de veinte días; su eficacia de la

incluidos en el patrimonio del suelo. En relación con estos últimos, hay que tener en cuenta que el artículo 38, apartado segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo establece la regla tradicional de que los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y añade que los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran, o la sustitución por dinero de las cesiones obligatorias y gratuitas previstas en el artículo 16, apartado primero, letra b), del propio texto refundido, se destinarán a la conservación, administración y ampliación de aquéllos, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino⁸³.

Sobre el destino concreto de los bienes y recursos que integran los patrimonios públicos del suelo, el artículo 39 del texto refundido de la Ley estatal del suelo establece en su apartado primero que los bienes y recursos que forman parte de manera necesaria de los mismos, es decir, los obtenidos de las cesiones obligatorias y gratuitas previstas en el artículo 16, apartado primero, letra b), del texto refundido, han de ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Además, pueden ser destinados a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, si así lo prevé la legislación en la materia, que tendrá que especificar

prórroga requiere la publicación en el *Diario Oficial de Galicia*. Asimismo, todas las transmisiones onerosas que se efectúen en las zonas de reserva quedan sujetas a los derechos de tanteo y retracto previstos en los artículos 179 y siguientes de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia a favor de la Administración correspondiente. Sobre estos derechos, véase Carlos PÉREZ GONZÁLEZ, “Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. El derecho de superficie. Los Derechos de tanteo y retracto”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, págs. 498-504.

⁸³ Sobre la naturaleza jurídica de los patrimonios públicos del suelo como bienes patrimoniales especiales, su carácter de “patrimonio separado” y el llamado “principio de retroalimentación”, así como las novedades que la nueva legislación estatal del suelo aporta en este terreno, véase Francisco DELGADO PIQUERAS, “Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos de suelo”, *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 177 y sigs.

los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural⁸⁴. El artículo 177, apartado tercero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia señala a este respecto que, cuando exista demanda de viviendas de protección pública, al menos el cincuenta por ciento de los bienes y derechos obtenidos con cargo al diez por ciento de cesión de obligatoria del aprovechamiento urbanístico será destinado preferentemente a cubrir dicha necesidad. Añade el apartado quinto del artículo que, si transcurren dos años desde que los terrenos adquirieran la condición de solar, o el plazo menor que pueda establecer el planeamiento para la edificación, sin que dicho proceso haya concluido por causas imputables a la Administración titular, el Consejo de la Xunta de Galicia, previo requerimiento al Ayuntamiento, podrá promover la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección hasta la finalización completa del proceso.

El régimen de enajenación o permuta de los bienes de carácter patrimonial integrados en los patrimonios públicos del suelo, sobre el que apenas se pronuncia la legislación estatal, está regulado en el apartado

⁸⁴ Como dicen PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ, “de esta forma, la Ley establece una regla de conexión entre las tres instituciones básicas que contempla al servicio de la política de suelo para garantizar la oferta de vivienda asequible: la reserva del artículo 10 (que establece un estándar objetivo de ordenación, con independencia de la titularidad pública o privada del suelo), la entrega del artículo 16 (que asegura una oferta pública) y los patrimonios públicos del artículo 33 (que garantiza el destino de esa oferta, evitando su desviación hacia otros fines. Que la participación de la comunidad en las plusvalías se articule mediante una prestación patrimonial, consistente en la entrega de parte del suelo con aprovechamiento lucrativo de las actuaciones de urbanización y no mediante un tributo, sólo tiene sentido si esa masa patrimonial se destina a fines propios de la política de suelo y vivienda de la Administración, no a su financiación” (*Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, cit., págs. 378-379). Los autores concluyen resaltando que se trata de “una conexión de mínimos, que deja entera libertad en los demás al legislador autonómico: ya sea para ampliar la reserva o modularla por circunstancias objetivas en el artículo 10, para prever la sustitución de la entrega de terrenos por dinero en el artículo 16, o para disponer qué otros bienes o recursos integran los patrimonios públicos de suelo en el artículo 33 y a qué otros fines complementarios de la vivienda protegida pueden destinarse en el artículo 34” (ob. cit., pág. 379).

segundo del artículo 177 de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, modificado por la reciente Ley 2/2010, de 25 de marzo. Según dicho precepto, estas operaciones presuponen la constitución formal tanto del propio patrimonio público del suelo como del registro de solares y se realizarán por precio no inferior al de su aprovechamiento urbanístico, en la forma establecida en la legislación reguladora de los patrimonios de las Administraciones públicas. Estas reglas generales se matizan para la enajenación o permuta de los terrenos destinados a viviendas de algún tipo de protección pública, que se tendrá que hacer por concurso público con procedimiento abierto, aunque, si el concurso quedase desierto, se permite la enajenación directa dentro del plazo máximo de un año, en las mismas condiciones.

Asimismo, la reforma del 2010 de la Ley gallega ha incorporado al apartado segundo del artículo 177 de ésta la previsión del artículo 39, apartado segundo, del texto refundido de la Ley estatal del suelo, según la cual este tipo de terrenos destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora, debiéndose hacer constar tal limitación tanto en el expediente administrativo como en el acto o contrato de la enajenación⁸⁵. En todo caso, conforme a la Ley gallega, en el pliego de condiciones se determinarán, como mínimo, los plazos máximos de edificación y, en su caso, de urbanización, los precios finales máximos de venta o alquiler de las futuras edificaciones, las condiciones que impidan ulteriores enajenaciones por precio superior

⁸⁵ Ponen de manifiesto PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ que “el fin perseguido por el precepto es evidente: evitar que el negocio de enajenación defraude el destino de los terrenos, que no es otro que el de fomentar la promoción de vivienda protegida, ya que si el suelo se adjudica por un precio superior al comentado, o se va a incumplir el destino, o se va a defraudar su precio máximo o se va a resentir la calidad constructiva de las viviendas” (*Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, cit., pág. 382); véase también DELGADO PIQUERAS, “Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos de suelo”, cit., págs. 192-193.

al de adquisición y los índices de referencia para la actualización de los precios antes señalados.

Por último, el apartado cuarto del artículo 177 de la Ley gallega prevé que los municipios pueden ceder gratuitamente los bienes incluidos en el patrimonio municipal del suelo, en los supuestos previstos en la legislación vigente y cumpliendo los requisitos establecidos en la misma, siempre que se mantenga su finalidad urbanística con destino a la vivienda de promoción pública o para equipamientos comunitarios y se haga constar en documento público la cesión y el compromiso de los adquirentes.

Lo que sí regula con más detalle el texto refundido de la Ley estatal del suelo es el régimen registral de las enajenaciones de las fincas integrantes de los patrimonios públicos del suelo. El apartado tercero de su artículo 39 prevé que las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación. De acuerdo con el apartado cuarto del artículo, el acceso al Registro de tales limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones produce los siguientes efectos: cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial, y, sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística; en el resto de los casos, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas.

6.2. El derecho de superficie

El derecho real de superficie se utiliza en la legislación urbanística como un medio para abaratar el coste de la edificación, ya que hace posible que ésta se lleve a cabo sin necesidad de adquirir la plena propiedad

de los terrenos necesarios. Así, el artículo 178, apartado primero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia permite a los municipios y a las demás personas públicas constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad o integrantes de patrimonios públicos del suelo, con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social cuyo derecho corresponda al superficiario, remitiéndose para su regulación al régimen establecido en la legislación del Estado. Dicho régimen aparece ahora recogido en los artículos 40 y 41 del texto refundido de la Ley estatal del suelo, que tienen la consideración de legislación civil de aplicación general y directa, de acuerdo con la disposición final primera, apartado tercero, del texto refundido⁸⁶.

El artículo 40, apartado primero, del texto refundido define el derecho de superficie como un derecho real que atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, así como la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. El derecho ahora también puede constituirse sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones. La constitución del derecho corresponde en todo caso, de acuerdo con el apartado segundo del artículo, al propietario del suelo, sea público o privado⁸⁷, y requiere para su validez la formalización en

⁸⁶ Por consiguiente, como señala Martín M.^a RAZQUÍN LIZARRAGA, “la LS 07 se posiciona de forma clara por la tesis unitaria del derecho de superficie, por lo que ya no cabe aceptar la existencia de dos modalidades de derecho de superficie común y urbanística... En resumen, sólo hay un derecho de superficie de carácter «urbano» y su regulación civil es la contenida en la LS 07” (“La función social de la propiedad y la gestión del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 531); sobre esta polémica, véase TORRES LANA, *Legislación Estatal del Suelo y Derecho civil*, cit., págs. 81-85, y PÉREZ GONZÁLEZ, “Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. El derecho de superficie. Los Derechos de tanteo y retracto”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, cit., págs. 477-480.

⁸⁷ Hay que advertir que, cuando se trate de terrenos de propiedad pública, tendrán que ser bienes de dominio privado o patrimoniales, nunca de dominio público; véase Martín M.^a RAZQUÍN LIZARRAGA, “La función social de la propiedad y la gestión del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., págs. 537-538.

escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho, que no podrá exceder de noventa y nueve años⁸⁸.

El artículo 40 prevé en su apartado tercero que el derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito⁸⁹. En el primer caso, la contraprestación del superficiario puede consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie, en los términos a los que se hará

⁸⁸ De esta manera, “la Ley unifica el plazo máximo legal del derecho en el término de los noventa y nueve años, ya sea público o privado el propietario que constituye el derecho sobre su propiedad, cuando hasta ahora regía ese mismo plazo para los particulares, pero las Administraciones estaban sujetas al de setenta y cinco años. Esta unificación del plazo máximo parece razonable, habida cuenta de que se trata de fomentar la constitución de este derecho real y que, al revertir la plena propiedad al superficiante, es importante que el plazo permita en todo caso la amortización de la inversión y la obtención de un beneficio razonable al superficiarios: dado que las Administraciones públicas previsiblemente lo constituirán para usos o destinos de interés social (vivienda protegida u otros), normalmente menos lucrativos que los de renta libre, parece desproporcionado sujetarlas a un plazo máximo más breve” (PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, cit., pág. 385). Los autores reparan en que así este plazo se separa del máximo establecido para los concesiones administrativas por el artículo 93, apartado tercero, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas (setenta y cinco años), pero consideran que ello está justificado porque “no se trata de aquí de bienes afectos a un régimen exorbitante por razón de su afectación al uso o servicio público, sino de bienes que están en el tráfico patrimonial ordinario y para los que la alternativa al derecho de superficie es su plena enajenación” (ob. cit., pág. 386).

⁸⁹ En todo caso, en virtud del artículo 4, apartado primero, letra p), de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, hay que entender que los negocios jurídicos a través de los cuales se constituya el derecho de superficie quedarán excluidos del régimen de la contratación del sector público (salvo en lo que se refiere a la aplicación de los principios del mismo para la resolución de dudas y lagunas), con lo cual se supera la polémica sobre si se trata de contratos administrativos o contratos privados; sobre ese debate, véase PÉREZ GONZÁLEZ, “Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. El derecho de superficie. Los Derechos de tanteo y retracto”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, págs. 485-492.

referencia al tratar de la extinción del derecho. En cuanto al régimen de fuentes aplicable al derecho de superficie, el apartado cuarto del artículo 40 establece que el mismo se rige por las disposiciones del propio texto refundido, por la legislación civil en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho.

El artículo 41 del texto refundido regula la transmisión, gravamen y extinción del derecho de superficie. El apartado primero del precepto establece que el derecho de superficie es susceptible de transmisión y gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo. Según el apartado segundo, cuando las características de la construcción o edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo⁹⁰. No obstante, el apartado tercero del artículo establece que en la constitución del derecho de superficie se podrán incluir cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo, para los casos de las transmisiones del propio derecho o de los elementos constituidos en régimen de propiedad horizontal. Asimismo, el apartado cuarto permite que el propietario del suelo transmita y grave su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de consentimiento de éste. El subsuelo corresponderá al propietario del suelo y será objeto de transmisión y gravamen juntamente con éste, salvo que haya sido incluido en el derecho de superficie.

En cuanto a la extinción, se produce, según el apartado quinto del artículo 41, por el transcurso del plazo de duración del derecho, del

⁹⁰ Para TORRES LANA, “desde la óptica estrictamente iuscivilista, el precepto puede considerarse innecesario porque en clave civil está permitido todo lo que no está expresamente prohibido. Resulta prudente, sin embargo, la habilitación que la norma lleva a cabo, porque en el entorno urbanístico existe un menor ámbito de autonomía. La norma se inscribe, según creo, en la moderna filosofía legislativa, que busca propiciar la financiación en la construcción o la mejor explotación de los inmuebles construidos” (*Legislación Estatal del Suelo y Derecho civil*, cit., pág. 97). No obstante, el autor encuentra deficiencias en la redacción del precepto que desarrolla en ob. cit., págs. 97-98.

que ya se ha hablado, en cuyo caso el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho, aunque cabe pactar normas sobre la liquidación del régimen del derecho de superficie. Asimismo, la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario; en cambio, si por cualquier otra causa se reúnen los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario, las cargas que recayeren sobre uno y otro derecho continúan gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie.

La extinción del derecho también se produce si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución⁹¹. Para el derecho constituido por entidades públicas, el artículo 178, apartado tercero, de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia establece que se extingue si no se edifica en el plazo fijado en la licencia o, en todo caso, en el establecido supletoriamente en la legislación urbanística⁹².

7. Conclusiones

El análisis realizado de la aplicación de la Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia en el marco del texto

⁹¹ Sin embargo, como señala Martín M.^a RAZQUÍN LIZARRAGA, “la LS 07 no establece qué ocurre cuando la edificación es contraria a la ordenación territorial o urbanística o iniciada la misma no culmina o se suspende. Una lectura del precepto parece indicar que la edificación debe quedar terminada o culminada dentro del plazo establecido en el título de constitución. Tampoco se regula qué ocurre en estos casos de incumplimiento del contenido del derecho (edificar y culminar la edificación), puesto que la reversión sólo se determina para los casos de extinción por transcurso del plazo. Por tanto, estos aspectos debieran constar en las cláusulas de la escritura de constitución del derecho, a fin de evitar futuros conflictos” (“La función social de la propiedad y la gestión del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 543).

⁹² Debe tenerse en cuenta que “además de las causas específicas antes señaladas, cabe la extinción del derecho de superficie por las demás causas previstas en el ordenamiento jurídico, singularmente, por el incumplimiento de las condiciones de constitución del derecho que pueden operar como causas resolutivas del contrato o de la cesión. Especial relevancia debe cobrar esta causa en el caso de constitución de derechos

refundido de la nueva Ley estatal del suelo pone de manifiesto las dificultades que presenta la conciliación de dos regulaciones basadas en principios distintos. La vigente legislación urbanística gallega sigue recogiendo sustancialmente el modelo tradicional del Derecho urbanístico español, con las matizaciones que al mismo había aportado el proceso de liberalización del suelo iniciado en el año 1996 y consagrado por la derogada Ley sobre régimen del suelo y valoraciones de 1998; las previsiones más novedosas de la Ley gallega, que eran las referidas a la protección del medio rural, se han visto muy matizadas por la reciente reforma del año 2010, que, sin embargo, tal como ya había ocurrido con la precedente modificación del año 2008, no ha abordado una adaptación completa a la nueva legislación estatal.

En rigor, tal adaptación exigiría la elaboración de un texto legal nuevo, pues los cambios introducidos por la Ley estatal del suelo de 2007 afectan a cuestiones fundamentales: desde la propia concepción del desarrollo urbanístico como un proceso necesitado de justificación sobre la base de los principios del desarrollo sostenible, hasta la regulación de los derechos y deberes relacionados con la actividad urbanística, que ya no se conciben sólo desde el punto de vista de los propietarios, lo que ha provocado, entre otras consecuencias, la generalización del reconocimiento de la iniciativa de las personas que no son propietarias del suelo para la transformación urbanística de éste. En cambio, no parece que la introducción de las nuevas “situaciones básicas” del suelo imponga el abandono de la tradicional clasificación urbanística del mismo.

En este contexto, cuando se aborde la tarea de elaborar una nueva legislación urbanística gallega, será necesario, ante todo, establecer los

de superficie sobre bienes de los patrimonios públicos de suelo, puesto que su carácter finalista exige que su destino se efectúe dentro de los límites que la LS 07 y la legislación autonómica establecen. Finalmente, en el caso de entidades públicas, la extinción del derecho de superficie en el caso de resolución del contrato o de la cesión puede producirse por resoluciones administrativas y judiciales con motivo de recursos contra los actos de preparación y adjudicación de los contratos o el procedimiento de cesión” (Martín M.^o RAZQUÍN LIZARRAGA, “La función social de la propiedad y la gestión del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, cit., pág. 544). Sobre esas causas adicionales de extinción del derecho de superficie, véase también TORRES LANA, *Legislación Estatal del Suelo y Derecho civil*, cit., págs. 98 y sigs.

requisitos que permitan entender justificada la previsión de la transformación urbanística del suelo, es decir, de su clasificación como urbanizable. Asimismo, habrá que deslindar el derecho de iniciativa de los particulares para promover esa transformación del derecho de los propietarios a participar en las actuaciones urbanizadoras, y correlativamente, habrá que separar también la regulación de los deberes de la promoción de dichas actuaciones de los deberes que recaen como carga real sobre los propietarios. Ahora bien, eso no significa que la intervención de los propietarios como promotores de la transformación urbanística de sus terrenos se deba convertir necesariamente en algo excepcional o residual; en uso de sus competencias exclusivas en materia urbanística, el legislador autonómico dispone de un margen, que la legislación estatal del suelo no puede dejar de respetar, para fijar el punto de equilibrio entre la apertura de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística a terceros y la determinación de los supuestos en que los propietarios gozan de preferencia a la hora de emprender por sí mismos esa transformación. Una cosa es que la iniciativa para promover la transformación urbanística de unos terrenos pueda provenir de cualquier interesado, y otra distinta que necesariamente se deba encomendar a esa persona las tareas de ejecución del planeamiento, suponiendo que la Administración no quiera llevarlas a cabo de manera directa, en aquellos casos en que los propietarios de los terrenos afectados estén en disposición de emprender la tarea con plenas garantías para el interés público.

Pero la gran cuestión que plantea la nueva regulación estatal del suelo es el grado de eficacia que van a tener sus previsiones, y la legislación autonómica que se dicte en desarrollo de las mismas, a la hora de alcanzar el objetivo de eliminar o, al menos, reducir las tensiones especulativas que afectan al mercado inmobiliario en perjuicio del derecho constitucional a una vivienda digna y, en muchas ocasiones, del derecho igualmente constitucionalizado a un medio ambiente adecuado. Si la liberalización del suelo no ha sido la solución, tampoco está claro que lo vaya a ser la imposición de criterios restrictivos para el desarrollo urbanístico⁹³. Mientras se

⁹³ Con razón advierte LÓPEZ RAMÓN de que “no hay soluciones fáciles para controlar la subida del precio de la vivienda. Desde luego no existe el remedio mágico que sirva para resolver, de una vez por todas, el problema. Ni siquiera hay una fórmula

mantenga la actual situación de crisis económica, difícilmente cabrá apreciar los efectos de la nueva regulación, porque la presión especulativa se ha atenuado como consecuencia de la propia desaceleración de la actividad económica y de la saturación del mercado inmobiliario. Sólo cuando llegue un nuevo ciclo de crecimiento económico será posible comprobar si la restricción del suelo susceptible de transformación urbanística, así como la imposición de amplias reservas de vivienda protegida, provoca o no otra escalada del precio del suelo destinado a vivienda libre y, consiguientemente, del precio de esta última, que puede acabar convirtiéndose por efecto de la propia legislación urbanística en un bien escaso.

Con razón se ha señalado que, en el modelo urbanístico establecido por la nueva legislación estatal, la clave vuelve a estar en los instrumentos de regulación del mercado del suelo, como ya ocurrió cuando se dictó la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956. Pero si entonces esos instrumentos fracasaron, en la regulación actual no se observan elementos que permitan albergar esperanzas de que vayan a ser más efectivos⁹⁴. Así, al final da la impresión de que en el Derecho urbanístico español se acaba por dar vueltas siempre alrededor de los mismos problemas, con soluciones contradictorias que se alternan cíclicamente sin que nadie tenga la imaginación y la visión suficientes para romper de manera definitiva con un sistema de intervención pública cuyos deficientes efectos prácticos son más que evidentes en estos más de cincuenta años que lleva aplicándose.

que, rápidamente, permita afrontarlo, aunque fuera con carácter transitorio. La experiencia viene demostrando el fracaso de las políticas unidireccionales. Las estadísticas desmienten, año tras año, cualquier teoría sobre las bondades de los milagros urbanísticos para combatir la especulación relativa al suelo, a la urbanización, a los materiales de construcción, a la financiación de la vivienda o a la promoción inmobiliaria. Son múltiples los factores que contribuyen al alza del precio de la vivienda. De ahí que una política urbanística deba considerar medidas variadas, como las que se propusieron en el ya olvidado Documento de Salamanca que la Comisión de Expertos en Urbanismo elaboró en 1995” (“Ordenación urbanística sustantiva”, cit., págs. 405-406).

⁹⁴ Véase Juan José RAPOSO ARCEO, “Los patrimonios municipales del suelo en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre (LOUPMRG)”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, págs. 469 y sigs.