

Informe sobre réxime aplicable ao solo incluído nas delimitacións de solo non urbanizable de núcleo rural de instrumentos de planeamento aprobados ao abeiro da Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia (Xerencia Rexional do Catastro de Galicia – A Coruña – Expediente XCP-24/011)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 06.03.2024 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 2024/77362) oficio da xerente rexional do Catastro de Galicia – A Coruña, no que solicita informe á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, sobre a seguinte cuestión:

“En municipios en los que mantienen su vigencia normas de planeamiento redactadas al amparo de la Ley 11/ 1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, existen ámbitos clasificados como suelo no urbanizable de núcleo rural. Al tratarse de planeamientos que no han sido adaptados a las sucesivas leyes que desde entonces se han ido aprobando, se solicita informe sobre la clasificación equivalente de esos suelos de conformidad con la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia”.

CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

PRIMEIRA.- Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo, polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo*, correspóndelle a este órgano consultivo a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, como acontece no presente caso, que sometan á súa consideración as entidades enunciadas no seu artigo 15, entre as que non figuran os órganos e entidades da Administración Xeral do Estado.

Non obstante, enténdese que a cuestión suscitada pola Xerencia Rexional do Catastro de Galicia reviste unha especial transcendencia e aconsella un pronunciamento expreso deste órgano consultivo, no marco do principio de colaboración que deben presidir as relacións entre as administracións públicas, e na procura da finalidade última de acadar unha maior seguridade xurídica na aplicación da normativa vixente en materia de urbanismo.

Con tal obxecto, o presente informe refírese, exclusivamente, e con carácter xeral, á determinación do réxime xurídico aplicable ao solo incluído nas delimitacións de solo non urbanizable de núcleo rural dos instrumentos de planeamento urbanístico aprobados ao abeiro da *Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia (LASGA)*, á vista dalgunhas sentenzas ditadas con motivo de recursos presentados contra resolucións do Tribunal Económico-Administrativo Rexional de Galicia en materia de valoracións catastrais.

Co fin de clarificar tal cuestión, cómpre facer previamente unha sucinta análise da evolución da normativa urbanística e o tratamento que se foi outorgando a eses ámbitos a través das diferentes normas que se foron sucedendo na nosa tradición lexislativa ata a actualidade; pero en ningún caso cabe analizar as concretas circunstancias que poidan concorrer en supostos concretos nin entrar a



valorar ese réxime xurídico a outros efectos que non sexan os estritamente urbanísticos, o que excedería das competencias atribuídas a este órgano consultivo.

SEGUNDA.- A *Lei 11/1985, do 22 de agosto*, adaptou a Galicia o réxime xeral do *Real decreto 1346/1976, do 9 de abril, polo que se aproba o texto refundido da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana*, asumindo a clasificación do solo definida nese réxime xeral, de xeito que os instrumentos de ordenación urbanística municipal adaptados á LASGA (*nese momento, plans xerais e normas subsidiarias municipais*) clasificaban o solo de acordo cos requisitos establecidos na lexislación estatal en urbano; urbanizable, programado ou non programado ou apto para urbanizar; e non urbanizable.

Adicionalmente, a dita norma introduciu unha tipificación dos núcleos de poboación do modelo de asentamento galego, de cara a establecer unha regulación urbanística específica para cada un deles, en función das súas singularidades. Así, como resultado do estudo detallado do medio rural, estes plans ou normas identificaron os tipos de núcleos de poboación que servirán de base ao tratamento urbanístico concreto dos mesmos, segundo a división establecida nos artigos 15 a 18 da LASGA (*núcleos urbanos existentes; núcleos de poboación de nova creación; núcleos rurais existentes de carácter tradicional; núcleo rural existente de recente formación*).

Consonte ao artigo 12.3 da LASGA, entendíase por sistema de núcleos de poboación o constituído polos núcleos urbanos e polos núcleos rurais existentes; e segundo o dito artigo, constituían núcleos rurais existentes aquelas áreas do territorio que, por existir agrupacións de vivendas e xurdir relacións propias da vida comunitaria que as convertían nun asentamento poboacional singularizado, diferenciado e identificable, o plan ou as normas defínense como tales, tendo en conta, polo menos, os parámetros de número e densidade de vivendas e distancia entre edificacións, a súa localización e a especial vinculación ou preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, gandeiro, forestal, pesqueiro ou análogas. Dividíanse, segundo as súas características, en tradicionais e de recente formación.

Pola súa incidencia na consulta formulada, os terreos comprendidos nos núcleos rurais existentes de carácter tradicional clasificábanse polo planeamento, na súa totalidade ou en parte, como: urbanos (*os que cumprían os requisitos básicos do artigo 78 da Lei do solo*); urbanizables programados ou non programados ou aptos para urbanizar (*os que non reunindo os requisitos básicos do dito artigo 78, o plan ou normas considerasen necesarios para completar ou desenvolver o núcleo*); ou non urbanizables (*o resto dos terreos comprendidos no núcleo non incluídos polo plan ou normas nas clasificacións anteriores*).

En definitiva, os plans xerais ou normas subsidiarias municipais aprobadas ao abeiro da LASGA clasifican como "*solo non urbanizable*" terreos comprendidos en núcleos rurais existentes de carácter tradicional, nun primeiro recoñecemento da singularidade dos asentamentos ou núcleos de poboación existentes na nosa Comunidade Autónoma; pero o solo de núcleo rural aínda non constituía naquel momento un tipo de solo diferenciable das outras categorías, se ben, o solo non urbanizable de núcleo rural xa tiña un tratamento diferenciado respecto da normativa estatal.

TERCEIRA.- Foi precisamente esa especificidade dos núcleos rurais tradicionais galegos a que determinou a necesidade de establecer na primeira lexislación autonómica do solo, a *Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia*, unha categoría diferenciada de solo de núcleo rural (*xunto co solo urbano, urbanizable e rústico*), co seu singular réxime xurídico, que se integra de forma natural na



concepción estatutaria do dereito de propiedade que, con carácter básico, se establece pola lexislación estatal.

O lexislador galego de 1997 recoñece expresamente que tivo en conta na súa regulación a orientación que no seu momento seguiu a LASGA para regular o sistema de núcleos de poboación na propia Exposición de Motivos de dita lei, ao declarar como un dos seus obxectivos “... a necesidade de definir unha categoría específica de solo para o que se integra no ámbito da delimitación dos núcleos rurais, basicamente, equivalente ao que na Lei 11/1985, de adaptación da do solo de Galicia, se configuraba como solo non urbanizable de núcleo rural tradicional, pero cun senso máis amplo e cunha denominación máis coherente: solo de núcleo rural, que ten unha significación propia e determina un réxime xurídico tamén característico, claramente diferenciado do que debe establecerse para outras clases de solo”.

Ata ese momento, a consideración dos núcleos rurais dentro da clase básica estatal de solo non urbanizable no marco da LASGA e mesmo das Normas Complementarias e Subsidiarias de Planeamento Provinciais do 3.04.1991 resulta, como descarte, da falla de concorrencia de todos os servizos urbanísticos que esixía a consideración como solo urbano; pero non hai dúbida da atribución dun carácter claramente diferenciado.

Precisamente, un claro fundamento dese carácter diferenciado en relación co solo non urbanizable da lexislación urbanística estatal, reflíctese no artigo 23 das ditas normas provinciais, que contiña unha ordenanza específica reguladora do solo non urbanizable de núcleo rural que amparaba como usos admisibles no mesmo, entre outros, o uso residencial; e concretaba unha serie de parámetros urbanísticos tamén diferenciados dos do solo non urbanizable, como a parcela mínima de 600m², edificabilidade máxima de 0,40 m²/m² ou unha ocupación máxima 30%.

Posteriormente, tanto a *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*, como as normas posteriores, nomeadamente, a *Lei 2/2010, do 25 de marzo*, de medidas urxentes de modificación da dita lei, reformularon o concepto legal básico de núcleo rural, co fin de que resultasen comprendidos nel non so os asentamentos histórico-tradicionais senón tamén os que constitúen unha expresión cabal da realidade contemporánea dos asentamentos tradicionais de poboación da nosa Comunidade Autónoma.

Nomeadamente, na nova redacción dada pola *Lei 2/2010, do 25 de marzo*, ao réxime transitorio do solo do planeamento non adaptado, contéplanse terreos incluídos en ámbitos formalmente delimitados, incluíndo tanto as delimitacións incorporadas polo planeamento adaptado á *Lei 1/1997, do 24 de marzo*, como as delimitacións aprobadas ao abeiro da LASGA, e mesmo as formalizadas en expedientes de delimitación ao abeiro das normas subsidiarias provinciais, incluíndo tamén as delimitacións aprobadas que comprendían zonas de influencia do núcleo máis alá do perímetro do núcleo propiamente dito.

CUARTA.- Exposto o marco normativo precedente, cómpre determinar o réxime xurídico do solo que resulta de aplicación ao “*solo non urbanizable de núcleo rural tradicional*” dos concellos con planeamento urbanístico non adaptado, á vista das clases de solo previstas na vixente *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (LSG).

O artigo 15 da LSG establece que os plans xerais de ordenación e os plans básicos municipais deberán clasificar o territorio municipal en todos ou algúns dos seguintes tipos de solo: urbano, de núcleo rural, urbanizable ou rústico.



Pero para determinar o réxime aplicable ao “*solo non urbanizable de núcleo rural tradicional*” do planeamento non adaptado á LSG, cómpre acudir ao seu réxime transitorio, que prevé as cuestións que poidan derivar da súa entrada en vigor para obter o menor impacto posible como consecuencia das innovacións da lei e garantindo a seguridade xurídica. Neste sentido, a disposición transitoria primeira número 2 da LSG, relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, establece o seguinte:

“2.- O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e non adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguintes regras:

[...] c) Ao solo incluído no ámbito dos núcleos rurais ou nas delimitacións de solo non urbanizable de núcleo rural, nas súas áreas de influencia ou tolerancia, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo, agás no que se refire ás edificacións tradicionais existentes, ás que será aplicable o previsto no artigo 40 desta lei.”

No mesmo sentido pronúnciase a disposición transitoria segunda do Regulamento da LSG, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro (en adiante, RLSG), que, ademais, engade a seguinte puntualización:

“Enténdese que resultan de aplicación neste caso as maiores limitacións que se regulen no planeamento respectivo, referidas aos parámetros urbanísticos ou posibilidades de utilización, sen prexuízo do réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural, que será, en todo caso, o establecido nos artigos 36 a 40”.

QUINTA.- Segundo o sinalado, o réxime transitorio previsto na LSG fai extensible o réxime do solo de núcleo rural aos núcleos rurais delimitados, con independencia da súa clasificación como solo urbano, urbanizable ou non urbanizable. Nomeadamente, refírese ao solo non urbanizable de núcleo rural, e remite neses casos ao disposto no planeamento respectivo, sen prexuízo do previsto para as edificacións tradicionais existentes no artigo 40 da LSG.

É dicir, o réxime xurídico aplicable ao solo incluído nas delimitacións do solo non urbanizable de núcleo rural dos instrumentos de planeamento urbanísticos aprobados ao abeiro da LASGA é o previsto para o solo de núcleo rural na LSG, coas maiores limitacións previstas no planeamento respectivo, o que se entende referido unicamente aos parámetros urbanísticos e ás posibilidades de utilización entendidas como réxime de usos admisibles que figuren no planeamento respectivo, tal e como se concreta no RLSG.

Tamén debe terse en conta que segundo o previsto no artigo 8.2 do *Decreto 83/2018, do 26 de xullo, polo que se aproba o Plan básico autonómico de Galicia*, este terá carácter complementario do planeamento urbanístico municipal naqueles concellos nos que exista e, en virtude deste carácter complementario, será de aplicación para suplir as posibles indeterminacións e lagoas do planeamento municipal vixente, tamén nos ámbitos delimitados aos que se refire este informe, sen que en ningún caso se poida modificar a clasificación do solo nin alterar as determinacións do planeamento que complementa.

En todo caso, o réxime de dereitos e deberes dos propietarios será o réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural previsto nos artigos 36 a 40 do RLSG, decaendo por imperio da lexislación vixente todas aquelas esixencias que foran incorporadas no seu momento aos planeamentos urbanísticos respectivos, en concordancia coas previsións da lexislación a cuxo amparo se aprobaron.



Efectivamente, os plans e normas urbanísticas aprobadas ao abeiro da LASGA incorporaron na súa regulación determinacións que derivan do esixido pola normativa que resultaba aplicable naquel momento, nomeadamente, a esixencia da aprobación dun Plan Especial de Mellora do Medio, nos termos sinalados no artigo 17 da LASGA:

“O plan ou normas conterán, para cada un dos núcleos deste tipo (núcleo rural existente de carácter tradicional), aqueles indicadores que sinalen cando se teña que modificar o planeamento para transformar a súa clasificación de solo non urbanizable na de solo urbano, mediante a redacción dun Plan Especial de Mellora do Medio, dos definidos nesta lei. Cando menos, un destes indicadores fará referencia ao número de licenzas solicitadas para o núcleo, non podendo exceder do 50% do número de edificacións existentes ao aprobarse o plan ou normas, sen dar lugar á modificación indicada. Asemade, un 60% dos propietarios de terreos comprendidos en solo non urbanizable dun núcleo deste tipo poderán solicitar ao concello a modificación do plan ou normas co obxecto de clasificar os terreos como solo urbano, sempre que previamente se redacte e aprrobe un Plan Especial de Mellora do Medio e garantan a súa execución”.

Cómpre advertir que esta regulación estaba vixente e resultaba aplicable nun momento no que o solo de núcleo rural non era unha clase de solo diferenciada das demais, de aí que o mecanismo previsto para modificar o planeamento mediante a aprobación dun Plan Especial determinaba a transformación da clasificación do solo non urbanizable de núcleo rural a solo urbano, pero non a solo de núcleo rural, que non existía como tal naquel momento.

Pois ben, na medida en que, como xa se indicou, o réxime transitorio aplicable aos municipios con planeamento non adaptado supón a aplicación, en todo caso, do réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural previsto nos artigos 36 a 40 do RLSG, debe entenderse que as limitacións que se regulan no planeamento respectivo están referidas unicamente aos parámetros urbanísticos ou posibilidades de utilización entendidas como réxime de usos, pero non ao réxime xurídico xeral desta clase solo.

A anterior afirmación atopa o seu fundamento no marco do previsto na disposición derogatoria única tanto da LSG como do RLSG, en virtude das cales, enténdense derogados cantos preceptos de igual ou inferior rango, incluídas as determinacións do planeamento urbanístico, se opoñan ao disposto na lei e no seu regulamento, neste caso os indicadores que as normas de planeamento incorporaron por esixencia da lexislación vixente naquel momento e polo tanto, tamén a esixencia de tramitar un Plan Especial de Mellora do Medio.

Asemade, o artigo 36 do RLSG, relativo ao réxime do solo de núcleo rural, non exige para o outorgamento de licenzas nesta clase de solo a redacción dun plan especial de mellora do medio, como si prevía o artigo 19 da LASGA.

SEXTA.- Finalmente, é importante poñer de manifesto que en relación aos servizos urbanísticos esixibles, a normativa urbanística autonómica vixente fai unha clara distinción entre a situación dos terreos clasificados como solo urbano, para os que se require a existencia de redes de servizo en todo caso; e os clasificados como solo de núcleo rural, nos que se posibilita que os servizos se resolvan por medios individuais con cargo ao promotor, no caso de non existiren redes.

Así, as peculiaridades do solo urbano respecto do solo de núcleo rural, no que, en relación aos servizos urbanísticos esixibles a LSG fala de dispoñibilidade, obriga a unha interpretación moito máis flexible que a constatación dos mesmos esixida tipicamente no solo urbano. Así, o artigo 24.5 da LSG, establece para o solo de núcleo rural, entre outras cuestións:



"5. Para edificar no ámbito dos núcleos rurais deberá dispoñerse de acceso rodado de uso público e executarse a conexión coas redes de servizo existentes no núcleo rural ou nas súas proximidades. No caso das redes de abastecemento de auga e saneamento, esta conexión so será esixible cando existan redes públicas ou pertencentes ás comunidades de usuarios reguladas na lexislación sectorial de auga, autorizadas e con capacidade de servizo suficiente.

No caso de non esixirse a conexión coas redes de servizo, deberán resolverse estas por medios individuais con cargo ao promotor ou promotora da edificación".

Pola súa banda, o artigo 18.1, en relación ao solo urbano, establece:

"1. Terán a condición de solar as superficies de solo urbano legalmente divididas e aptas para a edificación que contén con acceso por vía pública pavimentada e servizos urbanos de abastecemento de auga potable, evacuación de augas residuais á rede de saneamento, subministro de enerxía eléctrica e alumbrado público, en condicións de caudal e potencia axeitadas para os usos permitidos. Se existise planeamento, ademais do anterior, terán que estar urbanizadas conforme as aliñacións e rasantes de todas as vías ás que dean fronte".

En atención ao exposto, o desenvolvemento urbanístico dos ámbitos obxecto do presente informe pode facerse directamente, mediante o outorgamento de licenza directa municipal polo concello, sempre que se cumpran os parámetros urbanísticos esixibles, sen que resulte necesaria a tramitación dun instrumento urbanístico previo.

Neste sentido pronunciouse a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo no informe emitido o 23.03.2023 (Concello de Ames – Expediente XCP-23/008), que, partindo das anteriores consideracións, concluíu que os artigos da normativa do Plan xeral de ordenación municipal *"nos que se fixan os indicadores relativos ao número de edificacións máximas permitidas en solo de núcleo rural e a obrigatoriedade de aprobación dun Plan especial de mellora do núcleo rural unha vez superados os mesmos, enténdense derogados por resultar contrarios ao réxime establecido nos artigos 24 da LSG e 36 do RLSG para o solo de núcleo rural"*.

Este informe está publicado na páxina web da Vicepresidencia Segunda e Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda e dispoñible na seguinte ligazón:

<https://territoriourbanismo.xunta.gal/gl/xunta-consultiva/informes-instruccion-estudios/relacion-informes-publicados>

CONCLUSIÓN

O solo incluído nas delimitacións de solo non urbanizable de núcleo rural de instrumentos de planeamento urbanístico aprobados ao abeiro da LASGA resulta equiparable, para os efectos do seu réxime aplicable, ao solo de núcleo rural, por imperativo da disposición transitoria primeira número 2 da LSG.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

