

Informe sobre régimen aplicable al suelo incluido en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural de instrumentos de planeamiento aprobados al amparo de la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia (Gerencia Regional del Catastro de Galicia – A Coruña – Expediente XCP-24/011)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 06.03.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2024/77362) oficio de la gerente regional del Catastro de Galicia – A Coruña, en el que solicita informe a la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre la siguiente 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".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por el que se crea y regula la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, corresponde a este órgano consultivo la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, como acontece en el presente caso, que sometan a su consideración las entidades enunciadas en su artículo 15, entre las que no figuran los órganos y entidades de la Administración General del Estado.

No obstante, se entiende que la cuestión suscitada por la Gerencia Regional del Catastro de Galicia reviste una especial trascendencia y aconseja un pronunciamiento expreso de este órgano consultivo, en el marco del principio de colaboración, cooperación, coordinación, asistencia activa e información mutua que deben presidir las relaciones entre las administraciones públicas, y en la búsqueda de la finalidad última de conseguir una mayor seguridad jurídica en la aplicación de la normativa vigente en materia de urbanismo.

Con tal objeto, el presente informe se refiere, exclusivamente, y con carácter general, a la determinación del régimen jurídico aplicable al suelo incluido en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural de los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados al amparo de la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia (LASGA), a la vista de algunas sentencias dictadas con motivo de recursos presentados contra resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Galicia en materia de valoraciones catastrales.

Con el fin de clarificar tal cuestión, es preciso hacer previamente un sucinto análisis de la evolución de la normativa urbanística y el tratamiento que se fue otorgando a esos ámbitos a través de las diferentes normas que se fueron sucediendo en nuestra tradición legislativa hasta la actualidad; pero en ningún caso cabe analizar las concretas circunstancias que puedan concurrir en supuestos concretos ni entrar a valorar ese régimen jurídico a otros efectos que no sean los estrictamente urbanísticos, lo que excedería de las competencias atribuidas a este órgano consultivo.



SEGUNDA.- La Ley 11/1985, de 22 de agosto, adaptó a Galicia el régimen general del Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, asumiendo la clasificación del suelo definida en ese régimen general, de manera que los instrumentos de ordenación urbanística municipal adaptados a la LASGA (en ese momento, planes generales de ordenación urbana y normas subsidiarias municipales) clasificaban el suelo de acuerdo con los requisitos establecidos en la legislación estatal en urbano; urbanizable, programado o no programado o apto para urbanizar; y no urbanizable.

Adicionalmente, dicha norma introdujo una tipificación de los núcleos de población del modelo de asentamiento gallego, de cara a establecer una regulación urbanística específica para cada uno de ellos, en función de sus singularidades. Así, como resultado del estudio detallado del medio rural, estos planes generales o normas subsidiarias municipales identificaron los tipos de núcleos de población que servirían de base al tratamiento urbanístico concreto de los mismos, según la división establecida en los artículos 15 a 18 de la LASGA (núcleos urbanos existentes; núcleos de población de nueva creación; núcleos rurales existentes de carácter tradicional; núcleo rural existente de reciente formación).

Conforme al artículo 12.3 de la LASGA, se entendía por sistema de núcleos de población el constituido por los núcleos urbanos y por los núcleos rurales existentes; y según dicho artículo, constituían núcleos rurales existentes aquellas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las convertían en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificable, el plan general o las normas subsidiarias municipales definiera como tales, teniendo en cuenta, por lo menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones, su localización y la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas. Se dividían, según sus características, en tradicionales y de reciente formación.

Los terrenos comprendidos en los núcleos rurales existentes de carácter tradicional se clasificaban por el planeamiento municipal, en su totalidad o en parte, como: urbanos (los que cumplían los requisitos básicos del artículo 78 de la Ley del suelo); urbanizables programados o no programados o aptos para urbanizar (los que no reuniendo los requisitos básicos de dicho artículo 78, el plan o normas consideraran necesarios para completar o desarrollar el núcleo); o no urbanizables (el resto de los terrenos comprendidos en el núcleo no incluidos por el plan o normas en las clasificaciones anteriores).

En definitiva, los planes generales o normas subsidiarias municipales aprobadas al amparo de la LASGA clasificaban como "suelo no urbanizable" terrenos comprendidos en núcleos rurales existentes de carácter tradicional, en un primer reconocimiento de la singularidad de los asentamientos o núcleos de población existentes en nuestra Comunidad Autónoma, siendo que el suelo de núcleo rural aun no constituía en aquel momento un tipo de suelo diferenciable de las otras categorías, si bien, la cualificación de ese suelo no urbanizable como de núcleo rural ya suponía un tratamiento diferenciado respecto de la normativa estatal.

TERCERA.- Fue precisamente esa especificidad de los núcleos rurales tradicionales gallegos la que determinó la necesidad de establecer en la primera legislación autonómica del suelo, la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, otra categoría diferenciada de suelo con las del suelo urbano, urbanizable y rústico, que fue la clase de suelo de núcleo rural, con su singular régimen jurídico, que se integra de forma natural en la concepción estatutaria del derecho de propiedad que, con carácter básico, se establece por la legislación estatal.



El legislador gallego de 1997 reconoce expresamente que tuvo en cuenta en su regulación la orientación que en su momento siguió la LASGA para regular el sistema de núcleos de población en la propia Exposición de Motivos de dicha ley, al declarar cómo uno de sus objetivos "... la necesidad de definir una categoría específica de suelo para lo cual se integra en el ámbito de la delimitación de los núcleos rurales, básicamente, equivalente a lo que en la Ley 11/1985, de adaptación de la del suelo de Galicia, se configuraba como suelo no urbanizable de núcleo rural tradicional, pero con un sentido más amplio y con una denominación más coherente: suelo de núcleo rural, que tiene una significación propia y determina un régimen jurídico también característico, claramente diferenciable del que debe establecerse para otras clases de suelo".

Hasta ese momento, la consideración de los núcleos rurales dentro de la clase básica estatal de suelo no urbanizable en el marco de la LASGA e incluso de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento Provinciales de 3.04.1991 resulta, como descarte, de la falta de concurrencia de todos los servicios urbanísticos que exigía la consideración como suelo urbano; pero no hay duda de la atribución de un carácter claramente diferenciado.

Precisamente, uno de los fundamentos de ese carácter diferenciado en relación con el suelo no urbanizable de la legislación urbanística estatal, se refleja en el artículo 23 de dichas normas provinciales, que contenía una ordenanza específica reguladora del suelo no urbanizable de núcleo rural que amparaba como usos admisibles en el mismo, entre otros, el uso residencial; y concretaba una serie de parámetros urbanísticos también diferenciados de los del suelo no urbanizable, como la parcela mínima de 600m², edificabilidad máxima de 0,40 m²/m² o una ocupación máxima 30%, frente a los usos (explotación racional de los recursos naturales agrícolas, ganaderos, forestales y extractivos) y parámetros urbanísticos (básicamente parcela mínima de 2.000 m² y ocupación máxima del 20%) establecidos para el suelo rústico.

Posteriormente, tanto la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, como las normas posteriores, concretamente, la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de dicha ley, replantearon el concepto legal básico de núcleo rural, con el fin de que resultaran comprendidos en él no solo los asentamientos histórico-tradicionales sino también los que constituyen una expresión cabal de la realidad contemporánea de los asentamientos tradicionales de población de nuestra Comunidad Autónoma.

Concretamente, en la nueva redacción dada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, al régimen transitorio del suelo del planeamiento no adaptado, se contemplan terrenos incluidos en ámbitos formalmente delimitados, incluyendo tanto las delimitaciones incorporadas por el planeamiento adaptado a la Ley 1/1997, de 24 de marzo, como las delimitaciones aprobadas al amparo de la LASGA, entre ellas las clasificadas como suelo no urbanizable de núcleo rural, e incluso las formalizadas en expedientes de delimitación al amparo de las normas subsidiarias provinciales, incluyendo también las delimitaciones aprobadas que comprendían zonas de influencia del núcleo más allá del perímetro del núcleo propiamente dicho.

CUARTA.- Expuesto el marco normativo precedente, es preciso determinar el régimen jurídico del suelo que resulta de aplicación al "suelo no urbanizable de núcleo rural tradicional" de los ayuntamientos con planeamiento urbanístico no adaptado, a la vista de las clases de suelo previstas en la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG).

El artículo 15 de la LSG establece que los planes generales de ordenación y los planes básicos municipales deberán clasificar el territorio municipal en todos o algunos de los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable o rústico.



Pero para determinar el régimen aplicable al "suelo no urbanizable de núcleo rural tradicional" del planeamiento no adaptado a la LSG, es preciso acudir a su régimen transitorio, que prevee las cuestiones que puedan derivar de su entrada en vigor para obtener el menor impacto posible a consecuencia de las innovaciones de la ley y garantizando la seguridad jurídica. En este sentido, la disposición transitoria primera número 2 de la LSG, relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, establece lo siguiente:

"2.- El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a la misma, conforme las siguientes reglas:

[...] c) Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales o en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural, en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable lo previsto en el artículo 40 de esta ley".

En el mismo sentido se pronuncia la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en adelante, RLSG), que, además, añade la siguiente puntualización:

"Se entiende que resultan de aplicación en este caso las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo, referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, el establecido en los artículos 36 a 40".

QUINTA.- Según lo señalado, el régimen transitorio previsto en la LSG hace extensible el régimen del suelo de núcleo rural a los núcleos rurales delimitados, con independencia de su clasificación como suelo urbano, urbanizable o no urbanizable. Específicamente, se refiere al suelo no urbanizable de núcleo rural, y remite en esos casos a lo dispuesto en el planeamiento respectivo, sin perjuicio de lo previsto para las edificaciones tradicionales existentes en el artículo 40 de la LSG.

Es decir, el régimen jurídico aplicable al suelo incluido en las delimitaciones del suelo no urbanizable de núcleo rural de los instrumentos de planeamiento urbanísticos aprobados al amparo de la LASGA es el previsto para el suelo de núcleo rural en la LSG, con las mayores limitaciones previstas en el planeamiento respectivo, lo que se entiende referido únicamente a los parámetros urbanísticos y a las posibilidades de utilización entendidas como régimen de usos admisibles que figuren en el planeamiento respectivo, tal y como se concreta en el RLSG.

También debe tenerse en cuenta que según lo previsto en el artículo 8.2 del Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia, éste tendrá carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal en aquellos ayuntamientos en los que exista y, en virtud de este carácter complementario, será de aplicación para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente, también en los ámbitos delimitados a los que se refiere este informe, sin que en ningún caso se pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.

En todo caso, es relevante subrayar que el régimen de derechos y deberes de los propietarios será el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural previsto en los artículos 36 a 40 del RLSG, decayendo por imperio de la legislación vigente todas aquellas exigencias que hayan sido incorporadas en su momento a los planeamientos urbanísticos respectivos, en concordancia con las previsiones de la legislación a cuyo amparo se aprobaron.

Efectivamente, los planes y normas urbanísticas aprobadas al amparo de la LASGA incorporaron en su regulación determinaciones que derivan de lo exigido por la normativa que resultaba aplicable en aquel momento, en concreto, la exigencia de la aprobación de un Plan Especial de Mejora del Medio, en los términos señalados en el artículo 17 de la LASGA:

"El plan o normas contendrán, para cada uno de los núcleos de este tipo (núcleo rural existente de carácter tradicional), aquellos indicadores que señalen cuando se tenga que modificar el planeamiento para transformar su clasificación de suelo no urbanizable en la de suelo urbano, mediante la redacción de un Plan Especial de Mejora del Medio, de los definidos en esta ley. Cuando menos, uno de estos indicadores hará referencia al número de licencias solicitadas para el núcleo, no pudiendo exceder del 50% del número de edificaciones existentes al aprobarse el plan o normas, sin dar lugar a la modificación indicada. Al mismo tiempo, un 60% de los propietarios de terrenos comprendidos en suelo no urbanizable de un núcleo de este tipo podrán solicitar al ayuntamiento la modificación del plan o normas con el objeto de clasificar los terrenos como suelo urbano, siempre que previamente se redacte y apruebe un Plan Especial de Mejora del Medio y garanticen su ejecución".

Es necesario advertir que esta regulación estaba vigente y resultaba aplicable en un momento en el que el suelo de núcleo rural no era una clase de suelo diferenciada de las demás, de ahí que el mecanismo previsto para modificar el planeamiento mediante la aprobación de un Plan Especial determinaba la transformación de la clasificación del suelo no urbanizable de núcleo rural a suelo urbano, pero no a suelo de núcleo rural, que no existía como tal en aquel momento.

Pues bien, en la medida en que, como ya se indicó, el régimen transitorio aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado supone la aplicación, en todo caso, del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural previsto en los artículos 36 a 40 del RLSG, debe entenderse que las limitaciones que se regulan en el planeamiento respectivo están referidas únicamente a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización entendidas como régimen de usos, pero no al régimen jurídico general de esta clase de suelo.

La anterior afirmación encuentra su fundamento en el marco de lo previsto en la disposición derogatoria única tanto de la LSG como del RLSG, en virtud de las cuales, se entienden derogados cuantos preceptos de igual o inferior rango, incluidas las determinaciones del planeamiento urbanístico, se opongan a lo dispuesto en la ley y en su reglamento, en este caso los indicadores que las normas de planeamiento incorporaron por exigencia de la legislación vigente en aquel momento y por lo tanto, también la exigencia de tramitar un Plan Especial de Mejora del Medio.

Al mismo tiempo, el artículo 36 del RLSG, relativo al régimen del suelo de núcleo rural, no exige para el otorgamiento de licencias en esta clase de suelo la redacción de un plan especial de mejora del medio, como sí preveía el artículo 19 de la LASGA.

SEXTA.- Finalmente, es importante poner de manifiesto que en relación a los servicios urbanísticos exigibles, la normativa urbanística autonómica vigente hace una clara distinción entre la situación de los terrenos clasificados como suelo urbano, para los que se requiere en todo caso la existencia de redes públicas de servicio; y los clasificados como suelo de núcleo rural, en los que se posibilita que los servicios se resuelvan por medios individuales con cargo al promotor, en el caso de no existir redes.

Así, las peculiaridades del suelo urbano respecto del suelo de núcleo rural, en el que, en relación a los servicios urbanísticos exigibles la LSG habla de disponibilidad, obliga a una interpretación mucho más flexible que la constatación de los mismos exigida típicamente en el suelo urbano. Así, el artículo 24.5 de la LSG, establece para el suelo de núcleo rural, entre otras cuestiones:



"5. Para edificar en el ámbito de los núcleos rurales deberá disponerse de acceso rodado de uso público y ejecutarse la conexión con las redes de servicio existentes en el núcleo rural o en sus cercanías. En el caso de las redes de abastecimiento de agua y saneamiento, esta conexión so será exigible cuando existan redes públicas o pertenecientes a las comunidades de usuarios reguladas en la legislación sectorial de aguas, autorizadas y con capacidad de servicio suficiente.

En el caso de no exigirse la conexión con las redes de servicio, deberán resolverse éstas por medios individuales con cargo al promotor o promotora de la edificación".

Por su parte, el artículo 18.1, en relación al suelo urbano, establece:

"1. Tendrán la condición de solar las superficies de suelo urbano legalmente divididas y aptas para la edificación que 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 idóneas para los usos permitidos. Si existiera planeamiento, además del anterior, tendrán que estar urbanizadas conforme las alineaciones y rasantes de todas las vías a las que den frente".

En atención a lo expuesto, el desarrollo urbanístico de los ámbitos objeto del presente informe puede hacerse directamente, mediante el otorgamiento de licencia directa municipal por el ayuntamiento, siempre que se cumplan los parámetros urbanísticos exigibles, sin que resulte necesaria la tramitación de un instrumento urbanístico previo.

En este sentido se pronunció la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el informe emitido el 23.03.2023 (Ayuntamiento de Ames – Expediente XCP-23/008), que, partiendo de las anteriores consideraciones, concluyó que los artículos de la normativa del Plan general de ordenación municipal *"en los que se fijan los indicadores relativos al número de edificaciones máximas permitidas en suelo de núcleo rural y la obligatoriedad de aprobación de un Plan especial de mejora del núcleo rural una vez superados los mismos, se entienden derogados por resultar contrarios al régimen establecido en los artículos 24 de la LSG y 36 del RLSG para el suelo de núcleo rural".*

Este informe está publicado en la página web de la Vicepresidencia Segunda y Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda y disponible en el siguiente enlace:

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

CONCLUSIÓN

El suelo incluido en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural de instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados al amparo de la LASGA resulta equiparable al suelo de núcleo rural, por imperativo de la disposición transitoria primera número 2 de la LSG.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.

