

# A Lei 2/2010, de modificación da LOUGA. Un lugar para o encontro

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ  
Deputado no Parlamento de Galicia.  
Prof. Titular de Xeografía da USC.

**Resumo:** *A lexislación urbanística de Galicia, ten experimentado nas últimas décadas un notable avance. O último chanzo ten sido a aprobación da Lei 2/2010 de medidas urxentes de modificación da LOUGA, centrada na súa meirande parte no axuste normativo respecto ó espazo rural e na reorganización das tramitacións administrativas.*

*Nesta aportación plantéxase como se ten avanzado na fixación dun sistema de regulación para o espazo rural, especialmente para os seus asentamentos, desde a primeira normativa galega, a LASGA, ata o día de hoxe. En segundo termo, preséntanse os principais obxectivos e fundamentos desta norma. E remátase coa presentación do seu proceso de elaboración, na que se procurou deseñar un marco de encontro e de consenso para dar solucións e saídas a moitos problemas que se tiñan detectado, especialmente no ámbito local, na aplicación dunha lei tan significativa como ten sido desde os seus inicios a LOUGA.*

**Palabras clave:** *Galicia, espazo rural, planificación, lexislación urbanística.*

**Abstract:** *The land laws of Galicia, has experienced in recent decades remarkable progress. The last step was the adoption of the Law 2/2010 on urgent measures to amend the LOUGA, centered mostly in the regulatory setting over the countryside and in the reorganization of the administrative procedures.*

*To this contribution is presented how progress has been made in establishing a regulatory system for rural areas, especially for settlements, since the first rule of Galicia, the LASGA, until today. Second, we present the main objectives and the basis of this rule. And it ends with the presentation of its manufacturing process, searching to design a framework for meeting and consensus to settle solutions too many problems which had been detected, especially at the local level in the implementation of a law as significant as it has been since its inception the LOUGA.*

**Key words:** *Galicia, rural space, planning, urbanistic legislation*

**Índice:** *1. Preocupación urbanística polo medio rural. 2. Fundamentos da recente modificación. 2.1. Redución dos prazos das tramitacións administrativas. 2.2. Reordenación do medio rural. 2.3. Reforzar o papel dos concellos. 3. A procura dun lugar de encontro. 4. Bibliografía.*



O Parlamento de Galicia aproba no 2010 unha nova modificación da lexislación urbanística galega, a Lei 2/2010 de medidas urxentes de modificación da LOUGA. Centrada na súa meirande parte no axuste normativo respecto ao espazo rural e na reorganización das tramitacións administrativas.

Na presente análise preséntase cal ten sido o interese do corpo social e político en ir dotándonos dun sistema de regulación para o espazo rural, especialmente para os seus asentamentos, desde a primeira normativa galega, a LASGA, ata o día de hoxe. As máis de 30.000 aldeas, como é sabido unha ampla porcentaxe respecto ao conxunto do Estado, a numerosa poboación residente, aínda que con tendencia a reducirse, ou a significativa proporción do territorio afectado, xustifica a preocupación existente por dotar a Galicia dun corpo de planificación e xestión específico neste ámbito espacial.

En segundo termo formularanse os principais obxectivos e fundamentos desta norma. Remata coa presentación do seu proceso de elaboración, na que se procurou deseñar un marco de encontro e de consenso para dar solución e saída a moitos problemas que se tiñan detectado, especialmente polos concellos, na aplicación dunha lei tan significativa como ten sido desde os seus inicios a LOUGA.

## 1 Preocupación urbanística polo medio rural

Desde a asunción por parte de Galicia das competencias en materia urbanística e de ordenación do territorio faise necesario agardar ao ano 1985 para contar cunha normativa urbanística propia. Neste ano apróbase a “Lei de adaptación do solo a Galicia”, coñecida como LASGA. Como o seu propio nome indica, trátase dunha adaptación da norma estatal da “Ley del Suelo” de 1975, ao ámbito galego, naqueles aspectos que, a causa da xeralidade da norma estatal, presenta unha difícil aplicación, especialmente no espazo rural.

A orientación ruralista enténdese a partir da propia estrutura de asentamentos de Galicia. Estes practicamente non eran tidos en conta pola Lei do 1975 ó centrarse os seus fins, case en exclusiva, na ordenación dos espazos urbanos. Tal feito era a todas luces inadecuado para o noso caso, xa que significaba que unha porcentaxe moi significativa do espazo habitado mantíñase á marxe de toda fórmula de planeamento. Neste sentido a evolución morfolóxica da rede de núcleos rurais tiñase feito de xeito espontáneo, adecuándose as formas construtivas ás características económicas e xeográficas do medio próximo, nun proceso simbiótico e complementario que se ten materializado nunha rica tipoloxía de asentamentos en base ao seu encadre territorial.

O principal obxectivo da LASGA era frear a tendencia á desmembración do sistema tradicional de asentamentos, identificada a partir da proliferación de novas construcións rurais fóra dos pequenos núcleos xa existentes. Tal lóxica enmárcase fundamentalmente na construción de vivendas espalladas nas marxes das vías de comunicación. Feito que contribuía tanto á degradación paulatina do medio natural, como ao incremento das dificultades económica para dotar ás novas residencias unifamiliares dos servizos mínimos de infraestrutura, servizos e equipamentos.

Os fundamentos que xustifican esta norma susténtanse na percepción dos cambios funcionais que se tiñan desenvolvido no espazo rural nos anos precedentes. Faise evidente o cambio de modelo socioeconómico desde unha situación autárquica, pechada sobre si mes-

ma e de autoconsumo, a unha economía agraria recentemente conectada co mercado. Tal situación implica un cambio tipolóxico nas construcións anexas á vivenda que impactan con certa intensidade na estrutura do hábitat. Asimesmo a modernización xeral da sociedade supón un incremento da mobilidade individual, acompañada dunha mellora infraestrutural en materia de accesos para os núcleos rurais. De xeito progresivo novas esixencias individuais levan a que a célula tradicional de asentamentos se desmembre, co interese de separar a vivenda da área de estabulación na procura dunha mellora sanitaria e de calidade de vida. Por tales motivos moitas novas vivendas, tamén impulsadas polo retorno da emigración, constrúense fóra dos asentamentos tradicionais, contribuíndo a espallar a edificación polo espazo rural a partir dunha rede de camiños asfaltada que dá soporte ao conxunto do cambio social. A nivel poboacional tamén as décadas precedentes supoñen o inicio dun marcado éxodo que cristaliza na actualidade cunha moi intensa crise demográfica na maior parte dos asentamentos rurais.

A LASGA, malia algunhas eivas que tivo no seu desenvolvemento, aportou unha serie de asuntos de interese, como a obrigatoriedade dun Estudo detallado do medio rural, tendente ao impulso de medidas para conservar os seus valores e potencialidades. Ou a necesidade de elaborar unha análise do modelo de asentamentos poboacional, cuxa finalidade era afondar no coñecemento dos elementos constituintes dos núcleos rurais, a súa tipoloxía, e outros aspectos encamiñados a trasladar a acción do plan urbanístico ao medio rural.

Con todo a LASGA non foi capaz de frear o deterioro urbanístico do espazo e dos asentamentos rurais. Un deterioro que, por outra banda, non era máis que o reflexo espacial do cambio funcional e socioeconómico que estaba a experimentar con intensidade o rural galego. Así, desde a súa aprobación as construcións espalladas mantivéronse, non respectándose os presupostos derivados desta norma. Tal situación supuxo un custo significativo, tanto para as paisaxes, como para a sociedade en xeral e as administracións en particular. Factores explicativos desta non aplicación foron o grande apego á propiedade da terra e o feito colectivo de entender que cada parcela era un potencial solar para edificar. Nesta lóxica interveñen dinámicas sociais de peso como os investimentos vencellados ao retorno da emigración, a idea familiar de deixar unha leira na que os descendentes poidan levantar a súa propia vivenda, etc. Ademais desde a maior parte dos concellos, encargados de velar pola legalidade urbanística, non se prestou demasiado interese a frear a aleatoria construción de vivendas no rural. Non se entremeteron, en xeral, en decisións persoais, pois tal feito suporía un rexeitamento por parte dunha sociedade afeita a ter liberdade construtiva. Ademais moitos municipios carecían dos mínimos recursos de planeamento e xestión urbanística.

A partir de aquí chégase ao ano 1997 en que se aproba a primeira lei especificamente galega, a Lei do Solo de Galicia de 1997, xa que a anterior, como o seu propio nome indicaba, era de adaptación da norma estatal. Mantense nesta a vocación ruralista, pois os instrumentos de planificación e xestión dos espazos urbanos e urbanizables mantéñense case estables e sen grandes diferenzas cos do conxunto do Estado. Se se identifica unha maior preocupación pola traslación á acción urbanística dos principios de sostibilidade derivados dos principios da Declaración de Río de 1992. Así, no tratamento do espazo urbano incrementáronse as porcentaxes de cesións públicas para equipamentos e dotacións, ou o dos deberes dos propietarios nos plans de desenvolvemento, nunha clara tendencia orientada ó logro dun uso máis sostible do territorio e a modificar os modelos urbanos preexistentes que tiñan favorecido a colmatación das tramas urbanas.



De novo as maiores novidades veñen da preocupación polo desenvolvemento e organización urbanística do espazo rural. A nivel da documentación esexida nos plans xerais introdúcese o “Estudo do medio rural e do sistema de asentamentos”, co cal se pretende acadar un coñecemento pormenorizado da estrutura do territorio municipal a ordear. O devandito documento ten a vocación de ser referencia para formular as medidas tendentes á súa conservación e mellora, especialmente naqueles espazos de particular valor natural, patrimonial ou paisaxístico. Tamén é o soporte informativo sobre o que formula a delimitación da maior novidade desta lei, os Solos de Núcleo Rural.

Crea esta norma unha nova categoría urbanística de solo, o Solo de Núcleo Rural (SNR), que se entende como un perímetro que bordea os asentamentos de poboación existentes, e cuxo obxecto é concentrar nos mesmos o feito construtivo residencial. Esta nova modalidade achega un réxime específico de uso, con ordenanzas propias. Esta nova clasificación implica unha evolución conceptual significativa respecto ao que na LASGA se definía como solo urbanizable de núcleo rural, pois lle aporta un réxime xurídico propio e diferenciado. Nesta primeira aproximación non se formulan criterios para a súa delimitación, que quedaban ao albedrío de cada concello sen ningún tipo de parámetro regulador. Se ben no articulado que regula esta figura se recolle a necesidade de contar cun Estudo do sistema de núcleos de poboación, que se entende como soporte para a delimitación do solo urbano dentro do termo municipal e dos núcleos rurais existentes. Entre os requisitos para a consideración como tal, se partía dunha agrupación de vivendas de tipoloxía rural, cun especial vencellamento ás actividades agrogandeiras e que debían estar identificados nos nomenclatores e censos oficiais existentes.

Estes fundamentos van ser asumidos no eido urbanístico galego, reforzándose de xeito nítido coa aprobación, o 31 de decembro do 2002, da nova lei de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, a coñecida como LOUGA. Esta norma presenta un carácter dual, pois mentres nos solos urbanos-urbanizables presenta un perfil bastante continuista, no tocante aos SNR e aos rústicos, as novidades son bastante significativas.

Nos primeiros manténse a situación en grande parte dos procedementos administrativos de referencia para a súa xestión e desenvolvemento (simplifícase algún procedemento para os concellos de maior entidade), á vez que se introducen certas variacións no tocante a aspectos como os sistemas de ocupación de solo, os índices de cesión, o reparto dos custos de urbanización, os coeficientes de aproveitamento, etc.

Os aportes máis novidosos, tamén os máis conflitivos, refírense a aqueles vencellados ás diferentes accións humanas a desenvolver no espazo rural. Tanto no tocante ás construcións e tipoloxías das construcións, como nos usos a desenvolver sobre os diferentes solos rústicos e de protección. Os obxectivos fundamentais que se pretendían acadar con esta norma eran avanzar na regulación dos usos e as actividades económicas e construtivas que se desenvolven no medio rural dun xeito estrito, así como introducir unha certa vocación de instrumento paisaxístico, xa que ao regular tanto os usos do solo, como a tipoloxía edificativa, con aportes en normas construtivas de alturas, ocos, cubertas,... a aplicación da norma deriva nunha forte repercusión na configuración das paisaxes. Tamén fixa uns criterios máis estritos para a delimitación dos SNR, en base ao deseño de perímetros en función a distancias ás vivendas tradicionais. E todas estas variables cun principio rector transversal, que é a preservación e protección dos valores e recursos depositados no medio rural a nivel patrimonial, cultural, arquitectónico ou ambiental.

Esta orientación advírtese de modo claro na Exposición de Motivos. Na mesma insítese en que o “medio rural e o solo rústico deben ser motivo preferente de atención co fin de trazar unha verdadeira política territorial sobre este medio”. O solo rústico, por outra parte, é aquel espazo preservado da acción construtiva, con excepcións contempladas na propia lei. Nesta liña increméntanse os niveis de protección destes solos, marcando diferentes niveis de protección en base ao diferencial interese paisaxístico ou patrimonial de cada área: solos rústicos de protección ordinaria e de especial protección. Neste último caso atopámonos cunha ampla tipoloxía: protección agropecuaria, forestal, de augas, ... Presentándose tamén como unha novidade significativa o feito de que as competencias en materia de solo rústico pasan a ser exclusivas da Xunta de Galicia.

No transfondo desta norma xorde un debate que, en certa medida, non ten aínda sido resolto dun xeito satisfactorio, vencellado coa orientación funcional que debe ter o espazo rural no modelo territorial de Galicia. Este debate fixa dous papeis: un rural cunha orientación principal orientada á produción de materias primas agrarias, ou un espazo residencial non dependente en exclusiva das actividades primarias. En lóxica tense que avanzar e orientar a acción pública cara a complementación de ambas as dúas potencialidades, se ben nos últimos anos se ten primado unha visión máis proteccionista do espazo rural, entendéndose este como o soporte dunha serie de valores e recursos a protexer pola lexislación urbanística. Non se debe esquecer que a propia Lei 9/2002 pode considerarse a suma de dúas leis, unha meramente urbanística e outra de protección do medio rural.

A LOUGA tamén incrementa a documentación necesaria para a aprobación do plan. A maiores do “Estudo do medio rural e do modelo de asentamentos” xa existente, incorpora como novidade o “Estudo de sostibilidade ambiental, impacto territorial e paisaxístico”. Un compendio informativo que implica unha análise integral do espazo a planificar en aspectos demográficos, de aproveitamentos económicos do solo, de relacións funcionais dos SNR e outras cuestións xeográficas, que parten da premisa comunmente aceptada de que para planificar ou ordenar un territorio, primeiro é necesario coñecelo.

Porén, a aplicación concreta desta norma puxo rapidamente de manifesto unha serie deivas que era preciso encauzar para ir solucionando problemas que xurdiron de xeito paulatino na súa aplicación. Algunhas das máis significativas é que non recoñecía as modificacións que nas últimas décadas se tiñan producido no sistema de asentamentos rurais, que á marxe do seu carácter máis ou menos afortunado desde unha perspectiva paisaxística, tiñan xerado novos procesos morfolóxicos de ocupación do territorio como resposta ao cambio funcional acaecido nos mesmos, ou as excesivas rixideces que formulaba para o desenvolvemento da actividade agropecuaria que é aínda a maioritaria no conxunto do rural. Así no 2004 impúlsase unha primeira modificación da LOUGA, que entre os seus obxectivos principais estaba definir con maior precisión as delimitacións dos SNR.

Formúlase así unha diferenciación entre o SNR tradicional, correspondente cun perímetro de 50 m. desde as vivendas denominadas tradicionais, as existentes no denominado “voe americano” de 1956. A este correspondíalle unha ordenanza específica, na que se regula o tamaño medio de parcelas, usos característicos, ... E, por outra parte, a Área de Expansión, perímetro cun máximo 200 m. desde as últimas vivendas, que se entendía que era o espazo preciso para o crecemento futuro de cada núcleo. Esta diferenciación entre Núcleo Tradicional e Área de Expansión materializábase nunha serie de diferenzas no tratamento urbanístico, en aspectos como as posibilidades de parcelamento das parcelas existentes (prohibidas



nas áreas de expansión), ou os usos potenciais. Este avance na delimitación e regulación dos núcleos rurais non aporta achega unha solución do todo satisfactoria ao tratamento dos núcleos rurais, pois aínda que se avanza no recoñecemento das formas de ocupación do territorio, non é quen polo momento de encorsetar a ampla diversidade morfolóxica e funcional dos asentamentos rurais. Asimesmo incrementáanse as liñas de regulación de usos nos solos rústicos, tanto nos comúns, como nos de protección especial, outorgando un tratamento integral de protección dos valores espaciais e patrimoniais destes ámbitos.

Os últimos anos foron prolixos na aprobación de modificacións da lexislación urbanística e territorial. Así continúaase coa lei 6/2007 de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral, a coñecida como a "lei dos 500 m.". Esta non modifica os instrumentos de ordenación urbanística nin territorial, pero si introduce un cambio significativo na elaboración e na tramitación dos plans municipais: a necesidade, para dar cumprimento ás normativas europeas, de someter os instrumentos de planificación urbanística a un novo trámite, a "Avaliación Ambiental Estratéxica". A finalidade deste novo procedemento é someter as accións de transformación humana do territorio a un proceso de análise de carácter ambiental, presentando alternativas de uso e/ou transformación, calibrando a incidencia da acción urbanística sobre os recursos naturais, garantindo a sostibilidade dos recursos naturais, etc.

Establécese un procedemento de participación pública, no que hai que ir superando determinados pasos ata chegar á "Memoria Ambiental" definitiva na que se formulan unha serie de criterios que o órgano promotor do instrumento de planeamento debe introducir como parámetros de referencia na ordenación do solo.

Esta nova tramitación situouse no seu momento na antiga Consellería de Medio Ambiente, mentres que as tramitacións administrativas mantíñanse nun departamento diferente, a de Política Territorial. Consecuencia desta desmembración nas tramitacións incrementáronse notablemente os tempos de tramitación administrativa dos instrumentos de planificación, sendo frecuente o non solapamento de trámites e prazos, a promulgación de informes contradictorios, etc.

Tamén pola vía de urxencia fórmulase a lei 6/2008 de medidas urxentes en materia de vivenda e solo. A finalidade case exclusiva da mesma radica no incremento das porcentaxes de vivenda sometida a algún réxime de protección nos solos urbanizables e nos plans de desenvolvemento, chegándose á ratio dun 40% para os concellos de máis de 20.000 habitantes, así como noutras cuestións vencelladas coa organización dos Patrimonios Municipais de Solo, os prazos temporais de construcións para as vivendas protexidas, etc.

## 2 Fundamentos da recente modificación

Nesta situación chégase ao 2009, en que se identifica un interese por impulsar unha nova norma urbanística que corrixa as eivas que dificultaban a aplicación da LOUGA, especialmente no espazo rural, pois nos solos urbanos e urbanizables non se tiñan detectado disfuncións significativas. Tamén nestes intres se entra de cheo nun contexto económico moi marcado pola crise do sector inmobiliario e pola necesidade de repensar algúns dos principios e das formas anteriores de facer urbanismo, especificamente tendentes a corrixir e encauzar un modelo expansivo da oferta de vivenda.

A modificación da LOUGA xorde dunha reclamación do municipalismo galego, partindo da base de que os concellos son os que mellor coñecen o funcionamento do día a día, as dificultades de aplicación dos marcos xurídicos, e sobre todo as disfuncións que son preciso corrixir. Nesta nova andaina tómasse como referencia un documento elaborado pola FEGAMP en marzo do 2007, que achega unha serie de propostas que elevan á Xunta de Galicia coa intención de tentar tramitalas, sen éxito, dentro das accións legislativas dese momento. Este documento contempla 8 puntos: impulsar unha maior colaboración do goberno autónomo cos concellos, reducir a lentitude das tramitacións administrativas, deseñar un novo réxime para os SNR, impulsar o planeamento territorial, etc. A asunción por parte da Xunta de Galicia deste documento como punto de partida para a modificación da LOUGA, maniféstase no asinamento dun acordo marco entre a Xunta de Galicia e a propia FEGAMP, encamiñado a fomentar os puntos de encontro para unha nova modificación da lexislación que dea resposta ás demandas do mundo local.

Os obxectivos principais que se propoñen céntranse na redución das tramitacións administrativas, na reordenación urbanística do espazo rural, tanto dos SNR como do propio solo rústico, así como o propio reforzamento competencial dos concellos na planificación e xestión urbanística. Con posterioridade, e ao longo da tramitación da modificación, xorden outros aspectos de interese, que mesmo superaron en impacto mediático os tres iniciais, e que acadan tamén un valor substancial.

## 2.1 Redución dos peazos das tramitacións administrativas

As tramitacións administrativas do plan, tanto xeral como de desenvolvemento, sempre foron lentas e enfarragosas. Malia a mala organización técnica, consistente na separación entre os trámites urbanísticos propiamente ditos e os derivados da implementación da AAE, en consellerías diferentes, con prazos de exposición, e mesmo informes contraditorios entre eles, etc, aumentaron notablemente os tempos administrativos de elaboración e posterior aprobación.

A esta situación engádeselle a lentitude no relativo ás autorización en solo rústico. Neste caso as competencias autonómicas sobre este tipo de solo, estaban a levar de novo a unha acusada ralentización para a aprobación de calquera tipo de actividade a desenvolver en solo rústico. Esta situación levou a unha paralización de innumerables expedientes que dificultan o desenvolvemento da actividade produtiva rural (por exemplo para recibir subvencións económicas nos expedientes de incorporación ou mellora de explotacións agrarias).

Para dar saída a ambas as dúas problemáticas, fórmulase como un dos grandes obxectivos desta modificación o desfacer o *nó gordiano* das tramitacións. Propón neste sentido a uniformización nun único proceso administrativo da tramitación ambiental e urbanística, mediante o vencellamento dos prazos e exposicións públicas da AAE e da propia tramitación urbanística. Esta novidade acompáñase dunha redución dos prazos de informes autonómicos de 3 a 2 meses, co que se pretende acurtar os tempos dun xeito significativo.

A nivel de autorizacións en solos rústico, o que se formula é outorgar aos concellos capacidade efectiva para poder informar, e así reducir a dependencia do goberno rexional. Coa excepción das vivendas vencelladas á explotación agraria, a maior parte das novas autorizacións pasan de novo a ser competencia dos propios entes locais. Con esta medida búscase reducir os tempos de espera dos expedientes, á vez que se manteñan os mesmos niveis



de protección, pois do que se tratou con esta medida é de reducir os tempos de espera, e non modificar os usos a desenvolver, que na súa maior parte se manteñen sen alteracións significativas<sup>1</sup>.

## 2.2 Reordenación do medio rural

Este obxectivo fundaméntase na existencia dun escenario de profunda crise demográfica e económica no mundo rural. A lexislación urbanística debe favorecer, ou polo menos non entorpecer, as actividades económicas vencelladas aos recursos agrogandeiros e forestais. Os cambios contemplados buscan favorecer e impulsar tanto o asentamento de novas vivendas nos núcleos coa vontade de minorar o despoboamento, de aí a definición dun novo réxime de SNR, así como o desenvolvemento daquelas actividades económicas vencelladas aos recursos do medio e con capacidade de fixar poboación no mundo rural.

A tradición ruralista da lexislación urbanística galega leva a centrar a maior parte das modificacións e melloras introducidas no proxecto normativo. Así 44 artigos do texto reformado, xunto á maior parte das Disposicións teñen como referente este ámbito, co obxecto de novo de ir adecuando a praxe urbanística ao espazo rural.

Neste escenario o máis significativo ven a ser a definición dun novo réxime de SNR, que posibilite adecuar a norma á ampla diversidade do sistema de asentamentos galegos, no que os núcleos de val, montaña, costa, etc, teñen problemáticas e procesos de formación diferentes. Esta situación deriva tamén dunha tipoloxía da estrutura do hábitat dispar con asentamentos de natureza lineal, outros compactos, de natureza máis laxa, etc. Asimesmo tamén se identifican diferentes dinámicas sociais e de vocación produtiva nos núcleos onde moitos dos mesmos xa non se caracterizan por unha prevalencia da actividade agraria, presentándose nos últimos anos evolucións e situacións contrastadas. Formúlase así unha lectura máis ampla do sistema de núcleos ao non vencellarse as súas dinámicas en exclusiva ás actividades agrogandeiras, entendéndose que no rural conviven na actualidade diversos procesos de ocupación que é preciso recoñecer e encauzar coa finalidade de favorecer o seu desenvolvemento. Por tal motivo, posibilitanse novos usos económicos non contemplados ata o momento nos SNR, coa explícita intencionalidade de dar resposta aos crecentes cambios funcionais do espazo rural.

O réxime de SNR pretende superar a visión uniformizadora previa, baseada nun tratamento uniforme para o amplo número de asentamentos rurais. Para iso establece tres tipoloxías: Histórico-Tradicional, Común e Complexo, que manifestan as diferenzas existentes na configuración de cada núcleo no relativo á súa morfoloxía, dinámica recente, disposición edificatoria... Tamén se formulan uns criterios de delimitación baseados na compacidade, abandonándose o criterio de distancia existente ata o momento. Con esta alteración desaparece a Área de Expansión que tiña xurdido no 2004. Os Plans Xerais, a través do "Estudo do medio rural e do sistema de asentamentos", adquiren maior protagonismo para fixar os criterios definitorios dos respectivos SNR, fixando a parcela mínima de ocupación en cada caso, as tipoloxías construtivas... coa finalidade de que sexa este instrumento, en última instancia, quen fixe as características específicas dos seus SNR. Tamén, co establecemento desta tipoloxía o que se pretende é dar unha cobertura técnica á complexidade e diversidade

1 Con posterioridade, na Lei de acompañamento á de orzamentos de 2011 introdúcese unha modificación puntual no tocante ós solos rústicos de especial protección agrícola e forestal, tendente a posibilitar o desenvolvemento nos mesmos de usos industriais e empresariais, evidentemente ó amparo dos instrumentos de desenvolvemento pertinentes.



de dos asentamentos rurais e, do mesmo xeito que se recolle nas DOT aprobadas no 2010, adecuar o deseño normativo á zonificación territorial do rural.

Respecto ao espazo rural, preténdese flexibilizar e facilitar, dentro dun contexto de crise demográfica e económica, a implantación de actividades económicas agrarias e non agrarias, turismo, enerxías renovables... que poden desenvolverse neste medio e que poñen en valor os recursos do territorio e aportan capacidade de creación de emprego.

En definitiva, os cambios funcionais e de uso dos núcleos rurais reflicten a evolución social e económica das últimas décadas, modificándose as súas tipoloxías en relación a cambios significativos como as melloras na accesibilidade viaria, a xeralización do uso residencial non agrícola ou a difusión de novos valores e pautas de comportamento colectivo. Así, a lei quere ser efectiva e contemplar as diferentes tipoloxías e os cambios sociais acaecidos no rural, facilitando que sexa o concello quen defina o seu propio modelo territorial. Deste xeito, o novo réxime vai permitir establecer diferentes tipoloxías de SNR, que recollan mellor as notables diferenzas e diversidade dos núcleos rurais.

### 2.3 Reforzar o papel dos concellos

O reforzamento do papel dos concellos na planificación e xestión do urbanismo completa os grandes obxectivos programáticos do presente marco normativo. Nesta liña preténdese superar a idea colectiva de que carecen de capacidades e competencias neste ámbito. Dando pé a unha nova cultura na que se fai preciso darlle máis responsabilidades e recoñecer a súa función, pero tamén ofrecer máis cooperación e superar unha sorte de neocentralismo, que mesmo chegou a cuestionar a súa posición dentro da armazón normativa urbanística e teritorial.

Nesta liña apóstase por darlle un maior protagonismo ao Plan Xeral como instrumento que define o modelo territorial de cada termo municipal. Pártese do feito pouco discutible de que os concellos son os que mellor coñecen o seu propio territorio. Asimesmo se lle transfere unha maior capacidade para informar os expedientes en solo rústico, coa finalidade de dar maior axilidade e capacidade de resposta ás demandas cidadáns, e favorecer deste modo a actividade económica rural.

Dun xeito transversal aos grandes obxectivos anteriores, a modificación fundaméntase nuns eixes transversais que están presentes ao longo de todo o documento. O primeiro fai referencia á sostibilidade e á xestión dos recursos ambientais e paisaxísticos, a partir da premisa de que son finitos e un auténtico patrimonio colectivo que temos a obriga de preservar. O segundo, e en conexión coa idea de sostibilidade de xestión eficaz dos recursos, baséase no principio de posibilitar o desenvolvemento das actividades humanas. Unha cultura auténticamente sostible non se fundamenta de xeito específico na prohibición, senón na compatibilización do uso dos recursos coa preservación dos mesmos. Neste sentido apóstase por unha nova cultura territorial que supere a idea "do non facer", pola de "facer ben", cos criterios, parámetros ou medidas correctoras e de integración necesarias que posibiliten o uso coa preservación dos valores ambientais e paisaxísticos do territorio.



### 3 A procura dun lugar de encontro

A Lei 2/2010 xorde dunha vocación de consenso e de escoitar ao conxunto dos axentes sociais e políticos que comeza no acordo coa FEGAMP, e que tamén se identifica ao longo da tramitación do texto normativo. Neste sentido vanse incorporando diferentes aspectos ao texto inicial que contribúen a enriquecelo e sobre todo axustalo ás demandas sociais formuladas. Deste xeito, unha modificación que naceu cuns fins concretos, adquire un protagonismo moito maior, formulando máis solucións das que se pretendía nun inicio.

Este proceso de participación comeza co informe do CES. No texto fórmulanse 22 consideracións, das que 10 son aceptadas de xeito íntegro, 6 sono de xeito parcial e só 6 son rexeitadas. Este informe avala cuestións fundamentais como a busxa dunha redución das tramitacións administrativas ou a disposición da norma de favorecer a actividade produtiva no medio rural. Si foron contempladas cuestións como a rebaixa da inxerencia da norma urbanística respecto a normativas sectoriais vixentes (por exemplo a forestal), a redución dos tamaños mínimos das parcelas para usos non residencias ou a maior flexibilidade nos materiais das vivendas contruidas no espazo rural. Pola súa parte formula algúns aspectos incorporados no trámite de emenda. Tal é o caso da regularización das naves industriais en solo rústico, ou outros aspectos como a ampliación dos prazos de caducidade de licenzas ou a segregación en solos rústicos, coa excepción daqueles de especial protección agropecuaria, por motivos de herdanza.

Algúns aspectos, porén, non foron contemplados. É o caso da equiparación directa dos montes en man común, a solos rústicos de especial protección forestal, a rebaixa das porcentaxes de vivenda sometida a algún tipo de protección que se solicita sexa adaptado ás particularidades de cada concello, ou que a obtención de autorización para a ubicación en solo rústico dunha vivenda vencellada a unha explotación agropecuaria sexa de licenza municipal directa. Outras consideracións, como xa se dixo, foron introducidas dun xeito parcial. Tal é o caso, entre outros aspectos, da revisión das distancias entre vivendas e explotacións gandeiras, caso no que a modificación se quedou nunha situación intermedia entre a norma preexistente e o solicitado polo propio CES.

No trámite parlamentario de ponencia legislativa os partidos políticos con representación formulan un número significativo de emendas: o PP 31, o PSOE 44 e o BNG 33. Mostra do interese de acadar un consenso xeral e abrir a norma á participación colectiva, unha ampla porcentaxe destas emendas foron aceptadas. Así, do PSOE admítense 25, néganse 6, transacciónanse outras 6, e 4 son retiradas. Mentres no BNG a situación móvese entre 6 aceptadas, 17 negadas, 9 transaccionadas e 2 retiradas. Evidentemente as do PP, como forza que sustenta o goberno, son aceptadas na súa integridade.

Durante este procedemento diferentes colectivos profesionais (Cluster da Madeira, Federación de Áridos, Sindicatos Agrarios, Colectivos ecoloxistas,...), achéganse aos grupos parlamentarios para propoñer novas cuestións a introducir no texto da lei. Un número significativo das cuestións formuladas son asumidas polas forzas políticas que as trasladan ao marco normativo, contribuíndo ao enriquecemento do texto, e a dotalo dun maior valor resolutivo respecto ás problemáticas formuladas en cada un dos casos.

A vocación de xerar un consenso xeral tamén se manifesta cando, de xeito inaudito por carecerse de precedentes, se recibe un informe do Ministerio de Vivenda durante o trámite de Ponencia. Malia a excepcionalidade deste feito e a súa aparente discrecionalidade, pois

non tiña sido solicitado por ningunha institución nin a súa participación se contempla desde unha perspectiva procedementa, resolveuse de xeito satisfactorio, incorporándose moitas das súas formulacións, pois eran basicamente cuestións de técnica xurídica.

Durante este proceso de elaboración, moi participativo como se acaba de presentar, buscouse dar solucións a problemáticas existentes na sociedade e no territorio galego. Optouse por un modelo de acción de “non pechar os ollos” ante realidades existentes e consolidadas. Por este motivo se incorporaron unha serie de cuestións, algunhas problemáticas e de forte impacto mediático, pero que se entendía necesario corrixir ou encauzar, pois do contrario tales problemáticas, en vez de corrixirse e encauzarse xuridicamente, seguirían a manterse nunha situación de indefinición.

Unha destas cuestións, por exemplo, foi a relativa á regularización dos asentamentos industriais xurdidos á marxe do plan. Auténticos polígonos industriais espontáneos nos que se ubica unha significativa porcentaxe da creación de emprego e PIB deste país. Neste caso na Disposición Transitoria 13 ábrese a posibilidade a que estes asentamentos adquiran a clasificación de solos urbanizables para que posteriormente se poida desenvolver un plan parcial ou de sectorización que, a consta dos propietarios, se complete a urbanización destes sectores e se dote das medidas de corrección ambiental precisas. Dáse un tratamento común a unha problemática xeral do territorio galego, e que xa na pasada lexislatura se tiña iniciado, aínda que cunha diferenza, pois agora se opta por unha solución global, mentres que con anterioridade se facía mediante convenios particulares cos afectados das bolsas de solo de usos empresariais existentes.

Algo semellante se formula para as vivendas sen licenza en solo rústico que se pretenden regularizar e recoñecer co fin de que pasen a unha situación de fóra de ordenación parcial e poidan adscribirse de xeito efectivo ao patrimonio dos seus propietarios. Aquí ábrese unha ampla casuística, desde vivendas que contan con licenza ao abeiro da LASGA, outras existentes en concellos sen ningún tipo de plan, outras cunha considerable antigüidade, etc. Neste caso, e sempre e cando sexan contrucións previas ao 2003 e que non conten con expedientes de infracción urbanística, se poderán recoñecer mediante a presentación ante o concello dun expediente administrativo específico<sup>2</sup>.

Nesta liña de dar solucións, tamén se enmarca a ampliación do prazo de caducidade das licenzas construtivas. Búscase con isto evitar as posibles solicitudes de devolución do ICIO, que neste contexto de crise financeira moi evidente nas arcas municipais suporía unha auténtica mazada para as mesmas. Ou a articulación de mecanismos de coordinación e xestión conxunta entre a lexislación de concentración parcelaria e a urbanística, que ata o momento imposibilitaba que os procesos de concentración puidesen levarse a cabo nos SNR, e a partires de agora ábrese a vía, a partir dun convenio co concello afectado, de interactuar de xeito conxunto sobre a realidade territorial.

Mención aparte merece, quizais, o aspecto de maior repercusión mediática, vencellado aos usos permitidos nos espazos naturais, e nomeadamente naqueles clasificados como Rede Natura. Estes usos, regulados no art. 39, polo seu particular valor ambiental son merecentes da introdución das máis significativas medidas de compatibilización. O principal debate xor-

2 Coa finalidade de facilitar a interpretación destes aspectos, xunto a outros de carácter substancial, a técnicos e profesionais véñense de publicar en maio de 2011catro instrucións centradas na metodoloxía do cálculo do grao de consolidación edificatoria na delimitación dos SNR, o seu vencellamento no referente ás tramitacións administrativas, e o propio desenvolvemento das disposicións orientadas á aplicación dos asentamentos xurdidos á marxe do plan e das edificacións e construcións realizadas sen licenza ou autorización autonómica.



de arredor da posibilidade de ubicar instalacións de piscifactorias neste tipo de solos. Con anterioridade tanto ao Plan de Acuicultura de 2005, como ao de 2008, contemplaban a construción deste tipo de plantas en Rede Natura, de conformidade co conxunto da Unión Europea no que este uso está permitido nesta clasificación de solo. A norma, despois das negociacións tidas entre as forzas políticas, formula a introdución das máximas cautelas de protección existentes, fundamentadas na normativa comunitaria en vigor. De tal xeito que a norma urbanística posibilita este uso, pero non é competencia da mesma a correspondente autorización, que en todo caso recae no órgano competente en protección da natureza. Este último, emitirá o seu informe favorable, ou non, en base ao proxecto particular de cada caso no que se mide integración paisaxística e ambiental, criterios de sustentabilidade, etc.

O resultado final, o balance político, é coñecido. Só foron rexeitadas por unha minoría do arco parlamentario galego, contando con 38 votos favorables, os do PP, 25 abstencións correspondentes ao PSOE e 12 votos negativos do BNG. Este resultado, tendo en conta os equilibrios políticos, pode interpretarse como un forte aval para esta modificación, que se complementa co apoio directo do municipalismo desde os seus inicios.

A lei 2/2010 pode considerarse o primeiro ensaio dun interese xeral por acadar un Pacto polo Territorio no que as forzas políticas fixen unhas liñas mestras no referente á ordenación territorial e urbanística. Con posterioridade, a aprobación das DOT e do Plan do Litoral, así como o anuncio da elaboración dun novo marco urbanístico con vocación de permanencia no tempo, van na liña de aunar esforzos na procura deste anhelo colectivo. Este é un proceso actualmente en marcha que, partindo das lóxicas sensibilidades e discrepancias, chama á responsabilidade dos axentes e representantes políticos. A consecución dun marco estable na planificación, dunhas regras claras que dean referencias e seguridade xurídica, o asentamento da sensibilidade colectiva respecto dos valores ambientais e de sostibilidade ou a defensa dun territorio vivo que compatibilice o uso coa conservación do recursos ambientais e paisaxísticos, son un anhelo común a acadar. E na nosa man, na de todos, está facelo.

## 4 Bibliografía

- A.A.V.V. (2004): Implicacións territoriais e socioeconómicas da lei 9/2002 de ordenación urbanística e de protección do medio rural en Galicia. FEGAMP, Santiago de Compostela.
- A.A.V.V. (2007): A protección da ordenación do territorio en Galicia. Consellería de Presidencia, Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- Díaz Lema, J.M (1989): Derecho urbanístico de Galicia. Fundación Caixa Galicia. A Coruña.
- Estévez Goytre, R. (2006): Manual práctico de planeamiento urbanístico. Comarez. Granada.
- Fernández Carballal, A. (2003): Derecho urbanístico de Galicia. Civitas, Madrid.
- González-Cebrián Tello, J. (2009): Intervención sobre el medio rural en Galicia. ETSA, Universidade de A Coruña.
- Grandío Dopico, A., editor (2005): Ordenación de los espacios litorales en Galicia. Netbiblo. Oleiros.
- López Porto, P (2008): O solo de núcleo rural na lei 9/2002. EGAP. Santiago de Compostela.