

La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia (1)

Luis Miguez Macho

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Santiago de Compostela
Práctica Urbanística, Nº 164, Sección Estudios, Mayo-Junio 2020, Wolters Kluwer

LA LEY 6195/2020

Resumen

El trabajo se ocupa de la manera en que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pueden contribuir a hacer frente al problema de la despoblación, tomando como ejemplo el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia. Para este fin, se propugna que el objetivo del equilibrio demográfico territorial se integre plenamente en la política de ordenación del territorio y que la ordenación urbanística se oriente también en el mismo sentido mediante una adaptación de su régimen jurídico a las particularidades del medio rural.

Palabras clave

Despoblación, medio rural, ordenación del territorio, rehabilitación, vivienda

I. Introducción

La Exposición de Motivos del pionero proyecto de Ley de impulso demográfico de Galicia (que no ha podido concluir su tramitación parlamentaria por la disolución anticipada del Parlamento de Galicia producida en febrero de 2020) (2) , después de explicar en su apartado I las causas del actual proceso de disminución de la natalidad y consiguiente envejecimiento y descenso de la población, señala también incidentalmente que «a esta compleja situación se añade un reparto de la población en el territorio que tiende cada vez más a concentrarse en las provincias occidentales, en las mayores áreas urbanas y en los ayuntamientos litorales». La consulta de la evolución de la población gallega desde el censo de 1981 hasta el padrón municipal de 2018 corrobora que, tras la implantación del autogobierno en Galicia, hay comarcas rurales, casi todas de interior, que han perdido más de la mitad de su población (3) , por lo que las políticas públicas de la actual etapa democrática y autonómica no han servido para atenuar dicha tendencia, a pesar de que se haya incrementado de manera ostensible la dotación de infraestructuras y servicios de todo tipo en esas zonas, lo que incluye en particular la mejora de las vías de comunicación.

Por consiguiente, Galicia, como las demás comunidades autónomas afectadas por el problema de la despoblación del medio rural, no sólo necesita diseñar y aplicar políticas públicas efectivas de impulso demográfico, que es a lo que va dirigido el mencionado proyecto de ley, sino también de equilibrio demográfico territorial y dinamización rural. De otra forma, se corre el riesgo de que, si tuviesen éxito las políticas de impulso demográfico, pero se mantuviese la actual tendencia de asentamiento de la población en las zonas urbanas y costeras, el problema de la despoblación del medio rural y del interior se podría agravar ulteriormente.

No parece necesario extenderse acerca de los perjuicios que supone la despoblación del medio rural. Además de las consecuencias sobre el patrimonio cultural, etnográfico y arquitectónico de las zonas que se quedan sin población, hay también graves repercusiones ambientales, como las expuestas en el Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del plan

forestal de Galicia, aprobado el 31 de julio de 2018, en el que se evalúa la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que sufrió Galicia en octubre de 2017 (4) . Este documento analiza con detalle en sus apartados 3.3.3.1 y 3.3.3.2 los procesos de desagravación y de envejecimiento y pérdida de población en el medio rural, que provocan el abandono de la tierra agraria productiva, al que sigue la extensión desordenada de la vegetación y del bosque no ordenado, que, a su vez, es una de las principales causas del aumento de la peligrosidad de los incendios forestales.

El problema de la despoblación del medio rural en Galicia es considerable

Para hacer frente a esta situación desde el punto de vista jurídico, hay diversos instrumentos que se pueden tomar en consideración. Este trabajo se va a centrar en los de ordenación territorial y urbanística. Así, lo primero que se estudiará es el papel que le corresponde desempeñar a la ordenación del territorio en la consecución del objetivo del equilibrio demográfico territorial. Para ello se recordará el

sentido y finalidad de esta política como función pública global que planifica los diferentes usos del territorio y que no se puede reducir simplemente a una especie de urbanismo supramunicipal. En esta línea, los instrumentos de ordenación del territorio tienen que integrar entre sus objetivos el equilibrio demográfico territorial, identificando las áreas despobladas o en riesgo de despoblación, definiendo los usos productivos del suelo admisibles en esas zonas que habría que fomentar, y planificando las infraestructuras y los servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fijación de población en ellas.

En cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística, se tratarán cuatro aspectos de su aplicación a la lucha contra la despoblación del medio rural, siguiendo las previsiones del artículo 33 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural: la planificación urbanística en el medio rural, la corrección del urbanismo disperso y la rehabilitación edificatoria en el medio rural, que conecta con las particularidades del acceso a la vivienda en esas zonas (5) .

II. Ordenación del territorio y equilibrio demográfico territorial

1. La necesidad de integrar en la ordenación del territorio el objetivo del equilibrio demográfico territorial

La ordenación del territorio se concibe en la actualidad como una función pública global dirigida a planificar los usos del territorio y coordinar las actuaciones con incidencia territorial de las diferentes Administraciones públicas, con el fin de conseguir un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado (6) . En España su origen se halla en la legislación urbanística, en concreto en el Plan nacional de urbanismo que preveía la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (7) y en los Planes directores territoriales de coordinación que añadió la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la anterior, luego recogidos en los artículos 8 y 9 del texto refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (8) , instrumentos todos ellos que no llegaron a ponerse en práctica por el cambio del modelo de organización territorial del Estado que supuso la Constitución de 1978, aprobada inmediatamente después.

La Constitución enuncia en su artículo 148.1.3ª la ordenación del territorio, junto con el urbanismo y la vivienda, como una de las materias sobre la que todas las comunidades autónomas podían asumir competencias desde el primer momento y, en consecuencia, así ocurrió en los distintos estatutos de autonomía (9) . En el caso de Galicia, la utilización de ese título competencial para dictar una ley de ordenación del territorio tuvo que esperar hasta 1995, cuando se aprobó la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, hoy en proceso de ser sustituida por una nueva norma cuyo anteproyecto ya ha sido objeto de información pública (10) .

La vigente Ley de ordenación del territorio de Galicia define en su artículo 2 la ordenación del

territorio como «el conjunto de criterios expresamente formulados, que regulen las actuaciones y los asentamientos sobre el territorio, a fin de conseguir una adecuada interrelación entre población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio gallego en que se implantan, coordinando las actuaciones sobre el territorio de los distintos órganos y diferentes administraciones públicas». De aquí se desprende claramente que la misma no se puede concebir como una simple planificación urbanística a escala supramunicipal.

Sin embargo, entre los objetivos fundamentales recogidos en el artículo 3 de la Ley de ordenación del territorio de Galicia no está el equilibrio demográfico territorial, como tampoco aparece en el artículo 3 del anteproyecto de la nueva ley entre los fines de la actuación pública en materia de ordenación del territorio. Con todo, este último anteproyecto sí contiene una mención incidental a la cuestión en el segundo párrafo de su artículo 8, dedicado al «sistema rural de Galicia», donde se lee que «los instrumentos de ordenación territorial prestarán una especial atención a los espacios rurales de Galicia, con el objetivo de asegurar la permanencia en el territorio de su población, contribuyendo a la viabilidad de las actividades económicas que pudiesen en él desarrollarse, compatibles con la defensa de sus valores».

Teniendo en cuenta las dimensiones del problema de la despoblación del medio rural en Galicia, esta mención resulta insuficiente. La ordenación del territorio debería integrar de forma expresa el equilibrio demográfico territorial como unos de sus objetivos principales, ya que, como se ha dicho, es la función pública global que puede articular de forma conjunta las políticas y actuaciones públicas orientadas a luchar contra la despoblación y a dinamizar el medio rural, en el marco del respeto a los principios del desarrollo sostenible y de la protección del medio rural que se recogen en la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural. Así se daría un importante paso para la corrección de la falta de efectividad que han demostrado las políticas públicas desarrollada en la actual etapa democrática y autonómica a la hora de mantener el equilibrio demográfico territorial en Galicia, al igual que en otras comunidades autónomas.

2. Función de los instrumentos de ordenación del territorio en relación con el equilibrio demográfico territorial

El principal instrumento de ordenación del territorio existente en Galicia, en el marco de lo dispuesto por la vigente Ley de ordenación del territorio, son las Directrices de ordenación del territorio, aprobadas definitivamente por el Decreto de la Xunta de Galicia 19/2011, de 10 de febrero. Estas Directrices enuncian en su apartado 1.2.g), entre los objetivos prioritarios de las referencias para la formulación de las actuaciones con incidencia territorial, el consistente en «impulsar procesos socioeconómicos que dinamicen las áreas rurales que más acusan los efectos de la crisis demográfica y de la despoblación». Más adelante, en su apartado 1.3.1, que configura el sistema de asentamientos de población de Galicia, se señala como una de las funciones del sistema urbano intermedio «prevenir la despoblación y la agudización de los desequilibrios territoriales en amplias zonas del interior», de la misma manera que los llamados «nodos para el equilibrio del territorio» «constituyen una base imprescindible para impulsar estrategias de desarrollo social y económico en ámbitos amenazados por la despoblación».

Aunque no cabe duda de que estas previsiones constituyen un avance con respecto a la omisión de toda referencia al equilibrio demográfico territorial en la Ley de ordenación del territorio, producto del carácter más reciente de las Directrices, tampoco resultan suficientes. Para abordar debidamente el problema de la despoblación del medio rural, éstas deberían contener al menos tres tipos de determinaciones básicas: las dirigidas a identificar las áreas del territorio que se deban considerar despobladas o en riesgo grave de despoblación; las relativas a la concreción de los usos productivos del suelo admisibles en esas zonas que habría que fomentar; y la planificación de las infraestructuras y servicios necesarios para facilitar en ellas la implantación de actividades productivas y la fijación de

población.

La primera cuestión exigiría un diagnóstico riguroso del fenómeno de la despoblación del medio rural, con el análisis de sus causas y de las zonas más afectadas, así como la selección de aquellas en las que la actuación pública debería ser prioritaria, bien por la gravedad de la situación, bien por la concurrencia de factores que podrían propiciar el éxito de la recuperación del equilibrio demográfico. Para ello, no bastaría con aplicar la clasificación que divide las zonas rurales en zonas a revitalizar, zonas intermedias y zonas periurbanas, contenida en el artículo 10.1 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, sino que habría que llevar a cabo un estudio más preciso de las primeras. En particular, las actuaciones que conlleven el empleo de fondos públicos tendrían que concentrarse donde existan motivos sociales de urgencia que lo justifiquen o perspectivas razonables de éxito. Todo esto tendría que acompañarse de una reformulación de las «zonas de actuación intensiva», previstas en el apartado 3.3.9 de las Directrices de ordenación del territorio (11) y desarrolladas en el título IX de la Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia (12), a fin de que se tuviese en cuenta en su delimitación el objetivo del equilibrio demográfico territorial.

El segundo tipo de determinaciones incluirían los criterios para identificar las zonas agrarias productivas en estado de abandono o de cultivo deficiente, así como de los usos del suelo complementarios del agropecuario y forestal que serían compatibles en esas zonas con los principios del desarrollo sostenible y de la protección del medio rural (13). Estas determinaciones sentarían las bases sobre las que tendrían que operar los instrumentos de ordenación agraria y, en especial, aquellos dirigidos a combatir el abandono de la tierra agraria productiva, así como otros planes o programas dirigidos al fomento de la actividad económica en las zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación.

Las determinaciones relativas a las principales infraestructuras y servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fijación de población en las áreas despobladas o en riesgo grave de despoblación se tendrían que referir, por una parte, a las infraestructuras y servicios de transportes y telecomunicaciones y, por otra parte, a los servicios sociales básicos. Los primeros abarcan las vías de comunicación y los servicios de transporte público de viajeros por carretera adaptados a las particularidades de estas zonas (por ejemplo, el transporte a la demanda (14)), así como, en el ámbito de las telecomunicaciones, el acceso a la internet de alta velocidad, sin el cual se dificulta considerablemente la implantación de actividades productivas en el medio rural y su realización por los residentes a través de fórmulas como el teletrabajo (15). En cuanto a los servicios sociales, habría que prestar especial atención a la educación infantil en la etapa de cero a tres años, dado que uno de los objetivos que se buscan es combatir la inversión de la pirámide poblacional, y a los servicios sanitarios y de asistencia social a los mayores, ya que el envejecimiento es particularmente acusado en las zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación (16).

Las infraestructuras y servicios de la sociedad digital son en la actualidad esenciales para favorecer tanto la implantación de actividades productivas como la fijación de población y la prestación de servicios adaptados a las necesidades de ésta, en la línea de lo que dispone el artículo 26 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (17). En este sentido, convendría incorporar a los instrumentos de ordenación del territorio la noción de «territorios inteligentes», que constituye la extensión al medio rural del concepto ya consagrado de «ciudades inteligentes» o «smart cities» (18).

3. Instrumentos de ordenación del territorio para el equilibrio demográfico territorial

Las determinaciones de los instrumentos generales de ordenación del territorio deberían desarrollarse mediante instrumentos específicos para el equilibrio demográfico territorial. Con esto no se está

diciendo que haya que diseñar necesariamente nuevos tipos de instrumentos de ordenación del territorio, puesto que cabría recurrir a los ya previstos en la legislación vigente.

El artículo 12.1 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural dispone que «con objeto de contribuir a la ordenación del medio rural, las Comunidades Autónomas adoptarán Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural». Estas directrices, según establece el apartado 2 del artículo, «orientarán y, en su caso, condicionarán la localización territorial de las medidas derivadas del Programa [de Desarrollo Rural Sostenible] (19) , favoreciendo la compatibilidad de los planes y actuaciones que se lleven a cabo en cada zona rural en función de sus características y potencialidades». Por consiguiente, podrían ser un instrumento adecuado para concretar también las determinaciones relativas al equilibrio demográfico territorial que se recojan en los instrumentos generales de ordenación del territorio.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como ya se ha dicho, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio corresponde a las comunidades autónomas, por lo que es dudoso que el Estado, invocando el título competencial relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª de la Constitución) (20) , pueda imponer a aquéllas la adopción de lo que indudablemente es un instrumento de ordenación del territorio. De hecho, en Galicia se ha decidido que la función de las directrices estratégicas territoriales de ordenación rural la asuman las propias Directrices de ordenación del territorio, tal como señala el apartado 3.3.8 de éstas.

También servirían para este fin los instrumentos de ordenación del territorio que tengan como objeto específico la coordinación de las actuaciones con incidencia territorial de las distintas administraciones públicas. Así, los programas coordinados de actuación regulados en los artículos 16 y siguientes de la Ley de ordenación del territorio de Galicia podrían utilizarse para coordinar las actuaciones de las distintas Administraciones públicas implicadas en la lucha contra la despoblación y en la dinamización rural, bien en todo el territorio gallego, bien en las zonas que se señalasen en las Directrices de ordenación del territorio como de intervención prioritaria (21) . Igualmente, los planes de ordenación del medio físico, regulados en los artículos 26 y siguientes de aquélla y que no tienen que limitarse forzosamente a la protección de los recursos naturales, podrían resultar aptos para ordenar zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación.

El anteproyecto de nueva Ley de ordenación del territorio de Galicia arroja algunas sombras sobre estas posibilidades de planificación territorial orientada al equilibrio demográfico territorial, porque ya no contempla los dos tipos de instrumentos de ordenación del territorio que se acaban de mencionar. Se mantienen, en cambio, los planes territoriales integrados, pero tal como se definen en el artículo 31 del anteproyecto («instrumentos dirigidos a la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o de aquellas que, por su tamaño y relaciones funcionales, demanden una planificación de los usos del suelo, de las actividades productivas, de las infraestructuras y de lo equipamientos de tipo comarcal y de carácter integrado»), no parece que sean los instrumentos más adecuados para desarrollar las determinaciones de las directrices de ordenación del territorio en materia de lucha contra la despoblación y de dinamización del medio rural. Lo mismo sucede con los planes sectoriales y los proyectos de interés autonómico, previstos en el anteproyecto para sustituir a los actuales planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, debido en un caso a su naturaleza sectorial y no global y en el otro a su excesiva concreción, que les priva de carácter auténticamente planificador (22) .

Una posible solución a esta dificultad sería la integración en la legislación de ordenación del territorio de los planes de desarrollo rural previstos en la legislación en la materia (23) . Por una parte, están los planes por zona rural diseñados en el artículo 13 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, que deberán ser aprobados por las comunidades autónomas y que parecen especialmente aptos para recoger las actuaciones que las administraciones competentes pretendan abordar para la lucha

contra la despoblación y la dinamización de áreas concretas del medio rural, por su finalidad de promover estrategias de desarrollo rural por zonas. El apartado 3.3.8 de las Directrices de ordenación del territorio aclara que en Galicia «los planes de zona serán elaborados por el órgano de coordinación de los distintos departamentos y entidades de la Xunta de Galicia que se designe para dicha función, con la participación de los agentes de cada territorio» y añade que «es preciso que su contenido responda a un método apropiado de planificación territorial y que sus actuaciones estén adaptadas a las necesidades y potencialidades de cada zona rural y que en su elaboración se preste una especial atención a los criterios definidos por los instrumentos territoriales definidos en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia».

Por otra parte, están los planes de actuación integral previstos para las zonas de actuación intensiva por el artículo 81 de la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, cuyo contenido no es muy distinto al de los planes por zona rural. Se podría, así pues, combinar ambos tipos de planes y consagrarlos legislativamente como verdaderos instrumentos de ordenación territorial, atribuyéndoles, entre otras funciones, la de concretar las determinaciones de los instrumentos de rango superior relativas al equilibrio demográfico territorial, mediante la planificación de las actuaciones dirigidas de manera específica a luchar contra la despoblación y a dinamizar zonas delimitadas del medio rural.

III. Ordenación urbanística y dinamización rural

1. La planificación urbanística en el medio rural

El desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio ha modificado sensiblemente el panorama de la planificación urbanística en el medio rural. El sistema de Derecho urbanístico español que implantó la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana se asienta en el plan general de ordenación municipal como uno de sus pilares fundamentales. A partir de su significado técnico original como proyecto de transformación urbanística de determinadas áreas, esa ley lo dotó de su sentido actual de ordenación urbanística integral de un término municipal, que incluye la clasificación de todo el suelo en las clases previstas legalmente, determinando así el régimen jurídico aplicable a la propiedad del mismo, el modelo territorial con la planificación del crecimiento urbano y las previsiones necesarias para la ejecución de aquellas de sus determinaciones que implican actuaciones de transformación urbanística (24) . Es también conocido el fracaso parcial de este modelo de planificación urbanística ya desde un primer momento, por la dificultad para conseguir que todos los municipios se doten de su plan general de ordenación urbanística, lo que se ha suplido a través de otros instrumentos de planeamiento de carácter general, como las tradicionales normas complementarias y subsidiarias de planeamiento (25) .

Sin embargo, puede decirse que la crisis definitiva del modelo de planificación urbanística integral basado en el plan general de ordenación municipal se ha producido en estos últimos años por dos factores: la creciente complejidad del procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, debido a la necesidad de integrar en él el procedimiento de evaluación ambiental estratégica proveniente de la normativa ambiental de la Unión Europea, y el control judicial cada vez más incisivo de los planes, que plantea graves problemas por la calificación de normas reglamentarias que aquéllos reciben en nuestro Ordenamiento jurídico, lo que implica que las irregularidades formales o procedimentales constituyen siempre vicios de nulidad de pleno derecho y arrastran la anulación del entero instrumento de ordenación urbanística, sin posibilidad de graduación del alcance de la nulidad ni de sanación o convalidación de ningún tipo (26) . Por consiguiente, tras una laboriosa y costosa elaboración y tramitación del instrumento de planeamiento, que inevitablemente habrá durado varios años cuando se trate de planes generales, todo ese esfuerzo se puede acabar volviendo vano por defectos como la omisión de la solicitud de cualquiera de los múltiples informes que un extensa y dispersa legislación sectorial impone recabar

de manera preceptiva (27) .

En este contexto de crisis del modelo de plan general de ordenación municipal de carácter integral, el desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio ofrece soluciones a la ordenación urbanística del medio rural que resultan especialmente adecuadas para contribuir a la lucha contra la despoblación y a la dinamización de aquél. Con independencia de la existencia o no de planes generales de ordenación municipal, los instrumentos de ordenación del territorio establecen la vocación de las distintas zonas de aquél y, en consecuencia, los usos del suelo admisibles en el medio rural, y lo hacen con mayor flexibilidad que los instrumentos de ordenación urbanística. Asimismo, por su carácter supramunicipal, esa planificación no se sujeta los límites que suponen los términos municipales, lo que permite dar un tratamiento conjunto a las zonas despobladas o en riesgo grave de despoblación de ámbitos territoriales más amplios.

De esta manera, se hace posible avanzar hacia un modelo de planificación urbanística que no obligue a integrar en un mismo instrumento de ordenación general las zonas urbanas y las zonas rurales, ni que se aplique por igual a los municipios predominantemente urbanos y a aquellos predominantemente rurales (28) . Los primeros pasos en esa dirección se han dado ya en la reciente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que prevé un nuevo instrumento de planeamiento urbanístico para los municipios de menos de 5.000 habitantes que no se doten del tradicional plan general de ordenación municipal, el plan básico municipal (artículos 63 y siguientes). Este tipo de planes son aprobados por la Administración autonómica en desarrollo del Plan básico autonómico, sucesor de las antiguas normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, que en el ordenamiento urbanístico gallego tenían alcance provincial (29) .

2. La corrección del urbanismo disperso

Para que la ordenación urbanística del medio rural contribuya de manera efectiva a la lucha contra la despoblación, uno de sus objetivos debería ser la corrección del fenómeno del urbanismo disperso, tal como apunta el artículo 33.d) de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, y no sólo en las «zonas rurales periurbanas» a las que el precepto alude de modo particular. Como ya se ha dicho, la fijación de población en el medio rural exige ineludiblemente la garantía de la prestación de servicios en esas zonas, pero el coste de implantar y erogar servicios públicos (y privados) se incrementa con la dispersión de la población.

La línea tradicionalmente seguida por la legislación urbanística española en relación con la edificación residencial en el suelo no urbanizable o rústico no contribuía a desincentivar el urbanismo disperso. El legislador se preocupaba de dificultar el surgimiento de asentamientos de población al margen de las previsiones de planeamiento urbanístico, pero, en cambio, no impedía la edificación aislada en el medio rural (30) . Aun en la actualidad, el tenor literal del tercer párrafo del artículo 13.1 del texto refundido de la Ley estatal de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, es lo suficientemente amplio e inconcreto para que esa posibilidad no haya quedado cerrada de manera general («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, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural») (31) .

Un objetivo debería ser la corrección del fenómeno del urbanismo disperso

La reacción más enérgica frente a esta situación se produjo en Galicia a través de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural, ya derogada, pero continuada en este punto por la vigente Ley del suelo de Galicia. Esta comunidad autónoma reúne casi la mitad de los núcleos de población

de toda España, pese a que tanto su extensión como su población no llegan al seis por ciento del total nacional. A esta dispersión poblacional de carácter tradicional, caracterizada por la distribución

de la población en el medio rural en pequeños núcleos, se le ha unido desde los años setenta del siglo XX el nuevo fenómeno de la proliferación de edificaciones residenciales al margen de los núcleos tradicionales o alterando el carácter de éstos, sobre todo en las zonas costeras, periurbanas y a lo largo de las grandes vías de comunicación, con la aparición espontánea de asentamientos de población sin las infraestructuras y servicios urbanísticos básicos, la deformación de los tradicionales y el aumento del número de viviendas aisladas; por el contrario, en las zonas rurales de interior los núcleos tradicionales han sufrido el mismo proceso de abandono que en otras partes de España (32)

Frente a ese estado de cosas, el legislador autonómico gallego adoptó dos decisiones de gran alcance para combatir el urbanismo disperso y anárquico en el medio rural: prohibir la edificación residencial de nueva planta en el suelo rústico, salvo las construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera, e introducir una nueva clase de suelo no contemplado por la legislación urbanística estatal, el suelo de núcleo rural, para tener en cuenta las peculiaridades urbanísticas de los núcleos rurales tradicionales (ni las infraestructuras y servicios exigibles para la edificación ni las tipologías edificatorias pueden ser los mismos que en el medio urbano) y fomentar el asentamiento de la población en ellos (33) . Así se puso freno a la proliferación de edificaciones residenciales aisladas en el medio rural, pero al mismo tiempo se facilitó la rehabilitación de las edificaciones de carácter tradicional ya existentes y la revitalización de los núcleos rurales, y esto último no sólo mediante la citada rehabilitación, sino también permitiendo en dichos núcleos las edificaciones de nueva planta de tipologías adecuadas a su carácter rural.

La legislación estatal del suelo ha tomado nota sólo parcialmente de estos cambios. El artículo 12.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, dispuso en su párrafo segundo que «al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural», lo que constituyó un tímido reconocimiento de que el fenómeno urbanizador adquiere en los núcleos rurales tradicionales caracteres diferentes a los que presenta en las zonas urbanas (34) . Aunque no cabe duda de que ese reconocimiento de las peculiaridades urbanísticas de los núcleos rurales tradicionales es positivo para combatir su abandono y, por consiguiente, la despoblación del medio rural, se echa de menos una referencia expresa a la necesidad de que la ordenación territorial y urbanística dificulte el urbanismo disperso en aquél. No se puede olvidar que la pretensión del legislador urbanístico gallego de potenciar los núcleos rurales mediante la introducción de una clase de suelo adaptada a sus particularidades va unida a la prohibición general de la edificación residencial de nueva planta fuera de esos núcleos, es decir, en el suelo rústico o no urbanizable, justamente porque lo que se pretende es que la población que desee asentarse en el medio rural lo haga o rehabilitando edificaciones ya existentes o construyendo en los núcleos tradicionales, sin incrementar la dispersión con edificaciones de nueva planta aisladas.

3. La rehabilitación edificatoria en el medio rural

De acuerdo con lo que se acaba de exponer, facilitar la rehabilitación de las edificaciones tradicionales es uno de los instrumentos más importantes en el plano urbanístico para combatir la despoblación del medio rural. Así lo entiende la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, que menciona en la letra c) de su artículo 33, entre las medidas orientadas a perseguir un desarrollo urbanístico del medio rural adaptado a sus necesidades, «fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales, a los efectos de las ayudas públicas que se determinen, con objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural».

Sin embargo, el texto refundido de la Ley estatal de suelo y rehabilitación urbana no contempla las especificidades de la rehabilitación edificatoria en el medio rural y, de hecho, su propio título se

refiere exclusivamente a la «rehabilitación urbana». Sí lo hace, en cambio, el legislador urbanístico gallego, que flexibiliza las condiciones edificatorias en el medio rural para facilitar la rehabilitación de las edificaciones tradicionales, en aspectos tales como el volumen edificable o la parcela mínima, tal como se aprecia en el artículo 40 de la Ley del suelo de Galicia (35) .

Por su parte, la reciente Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia, a pesar de mantener en su título el adjetivo «urbanas», incluye un capítulo dedicado específicamente a los núcleos rurales en estado de abandono (el capítulo V de su título II). Dentro del mismo se regula la posibilidad de que los ayuntamientos declaren como núcleo rural en estado de abandono aquellos en que todas o la mayor parte de las edificaciones residenciales están desocupadas y en estado de ruina, con el fin de facilitar las actuaciones integrales de rehabilitación (artículo 62). Las edificaciones residenciales de estos núcleos se inscribirán en un registro de carácter público que podrán crear los ayuntamientos (si bien los propietarios tienen la posibilidad de solicitar en cualquier momento la baja en la inscripción) y en el que también cabe habilitar una sección para la incorporación de inmuebles en estado de abandono no situados en dichos núcleos, si lo solicitan sus propietarios (artículo 63). La finalidad de este registro es servir como base para la convocatoria pública de procedimientos para la venta o alquiler de los inmuebles residenciales incluidos en él, en los cuales el ayuntamiento actuará como intermediario entre los propietarios y los interesados en la adquisición o el arrendamiento (artículo 64).

La Ley de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia también prevé en su artículo 121 medidas de apoyo a la recuperación de aldeas en el medio rural y de los núcleos rurales en estado de abandono. En ellas se incluye, en primer lugar, el impulso por la administración autonómica de programas de incentivos y promoción turística, ocupacional o con destino a vivienda libre o protegida, entre otros, para la recuperación de aldeas en el medio rural y de núcleos rurales en estado de abandono. En segundo lugar, se contempla la aprobación de programas propios de ayudas o la garantía del acceso preferente a los programas existentes financiados con fondos propios de la comunidad autónoma para fomentar la recuperación de esas aldeas y núcleos por los propietarios, los ayuntamientos o entidades públicas o privadas. Todas estas actuaciones tendrán también acceso prioritario a los fondos estatales y europeos en el marco de los respectivos programas, siempre que en ellos no se establezcan otras prioridades.

Estas normas apuntan, por tanto, a dos tipos de líneas de acción en materia de rehabilitación edificatoria en el medio rural: la consistente en facilitar la rehabilitación de las edificaciones individuales flexibilizando las condiciones edificatorias, pero respetando en todo caso la exigencia de que las tipologías edificatorias sean las propias del medio rural; y la que afronta la rehabilitación conjunta de los núcleos rurales abandonados sobre una base de voluntariedad para los propietarios y con la aportación de las correspondientes ayudas públicas. Esta última línea, en la medida en que también prevé la intermediación de la administración para que puedan acceder a la propiedad o el arrendamiento de las edificaciones las personas interesadas en establecerse en el medio rural, conecta directamente con las particularidades que presenta el acceso a la vivienda en el medio rural (36) .

IV. Conclusiones

Un problema de la gravedad y entidad que ha adquirido la despoblación del medio rural no parece que se puede abordar eficazmente mediante medidas descoordinadas entre sí por encuadrarse en políticas públicas distintas, responsabilidad de departamentos o incluso de administraciones públicas también diferentes. Es necesario que exista una planificación conjunta y un tronco vertebrador de tales medidas, y la política pública que puede ofrecerlo es sin duda la de ordenación del territorio. En nuestro sistema constitucional, esa política es competencia de las comunidades autónomas, lo que no impide que el Estado pueda establecer unos criterios básicos que tengan de ser respetados por la

ordenación territorial que aquéllas establezcan, utilizando competencias transversales tales como las relativas a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª de la Constitución) y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª), y otras competencias de carácter más sectorial, como las relativas a las infraestructuras y obras públicas de interés general (artículo 149.1.20ª, 21ª y 24ª) o a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23ª) (37) .

Existe una desconexión entre la ordenación del territorio y la ordenación del medio rural

En el caso gallego, este trabajo ha mostrado la existencia de una cierta desconexión entre los instrumentos de ordenación del territorio y los de ordenación del medio rural (no exclusivamente agrarios, dada la amplia concepción actual del desarrollo rural), que aconsejaría la integración de ambas perspectivas. Para ello, por una parte, tanto la legislación como los instrumentos de ordenación del territorio

deberían incluir entre sus objetivos fundamentales el equilibrio demográfico territorial y, por tanto, la lucha contra la despoblación y la dinamización del medio rural; por otra parte, los instrumentos de desarrollo rural y ordenación agraria tendrían que vincularse explícitamente a la ordenación del territorio y encuadrarse en las directrices generales y objetivos de ésta. La elaboración de una nueva Ley de ordenación del territorio de Galicia sería una buena oportunidad para incorporar esta orientación y asumir dentro de los instrumentos que contempla también los de ordenación del medio rural, tales como los planes por zona rural de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural o los planes de actuación integral previstos para las zonas de actuación intensiva por la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia.

También la ordenación urbanística debería contribuir a la lucha contra la despoblación del medio rural. El Derecho urbanístico español ha llegado a un grado de evolución en el que el modelo de planificación integral de términos municipales enteros ha entrado en crisis por diversos factores, al mismo tiempo que el desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio permite ordenar urbanísticamente el medio rural con independencia de la existencia o no de plan general de ordenación municipal. Este último podría transformarse así en un instrumento que ordene exclusivamente los núcleos urbanos y su eventual crecimiento, con lo que la ordenación urbanística del medio rural quedaría encomendada a los instrumentos de ordenación del territorio. Ello haría posible dar un tratamiento particularizado a las áreas despobladas o en riesgo grave de despoblación, que tendría que partir de la corrección del urbanismo disperso, ya que dificulta y encarece la prestación de los servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fijación de población, y en el fomento de la rehabilitación edificatoria, factor clave para favorecer la recuperación de población en el medio rural evitando la proliferación indiscriminada de edificaciones aisladas.

Asimismo, el acceso a la vivienda en el medio rural necesita de soluciones adaptadas a las particularidades de éste. Como alternativa a los porcentajes de reserva de edificabilidad residencial para vivienda sometida a algún régimen de protección pública, que resultan de difícil aplicación fuera del ámbito urbano, las políticas públicas de vivienda en el medio rural tendrían que centrarse en la intermediación entre propietarios e interesados en la adquisición o alquiler de viviendas para hacer de ellas su residencia habitual, así como en las ayudas destinadas a ese fin y a la rehabilitación. Cabrían también otras soluciones, como la adquisición por las administraciones competentes de viviendas para rehabilitar en el medio rural y su oferta pública en condiciones sociales, pero ello exigiría un desembolso mayor de fondos sin que esté garantizado de antemano que su eficacia fuese a ser mayor.

(1) Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el*

ámbito rural (DESPORU), ref. RTI2018-099804-A-100, financiado por FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación, Gobierno de España.

- (2)** El texto del proyecto puede consultarse en <https://transparencia.xunta.gal/tema/informacion-de-relevancia-xuridica/normativa-en-tramitacion/aprobada-e-publicada-no-dog/-/nt/0401/anteproxecto-lei-impulso-demografico-galicia>. Última consulta el 23 de marzo de 2020.
- (3)** La población total de Galicia ha disminuido ligeramente en ese período (de 2.811.912 a 2.701.743 habitantes), pero nos encontramos con que, en la provincia de Lugo, la comarca de Ancares ha pasado de 21.407 a 10.019 habitantes, la de Chantada de 21.367 a 13.389, la de Fonsagrada de 12.557 a 5.075, la de Meira de 8.974 a 5.125 y la de Quiroga de 10.197 a 5.245; más dramático aún es el caso de la provincia de Orense, donde la Baja Limia ha pasado de 19.112 a 6.782 habitantes, la Limia de 41.480 a 20.340, el Ribeiro de 31.382 a 15.985, Tierra de Caldelas de 9.794 a 2.842, Tierra de Celanova de 38.907 a 17.433, Tierra de Trives de 11.240 a 4.023 y la comarca de Viana de 12.336 a 5.811. En cambio, en la provincia de La Coruña un descenso de la población proporcionalmente tan fuerte sólo se aprecia en la comarca de Ortelgal, que ha pasado de 21.614 a 12.238 habitantes, y en la de Pontevedra en la comarca de Paradanta, que ha pasado de 25.083 a 12.259 habitantes. Los datos están tomados del Instituto Gallego de Estadística, que se basa en los del censo (para 1981) y el padrón municipal (para 2018) que publica el Instituto Nacional de Estadística.
- (4)** *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, X legislatura, núm. 346, de 10 de agosto de 2018.
- (5)** El artículo 33 de la referida ley, «con el fin de perseguir un desarrollo urbanístico del medio rural adaptado a sus necesidades», contempla la adopción de medidas dirigidas a hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente, limitando el desarrollo urbanístico a la disponibilidad de agua para abastecimiento y a una ordenación territorial previa; facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos del medio rural, adaptando los regímenes de protección pública a las singularidades de dicho medio; fomentar la reutilización de viviendas ya existentes; y desincentivar el urbanismo disperso.
- (6)** Véase, en particular, la Carta europea de la ordenación del territorio aprobada en la 6ª Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del territorio del Consejo de Europa (CEMAT) (Torremolinos, 19 y 20 de mayo de 1983); el texto oficial en inglés puede consultarse en <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/adopted-texts> (existe también versión oficial en francés). Última consulta el 20 de marzo de 2020. Para una definición de la ordenación del territorio desde el punto de vista de la Geografía, véase *Diccionario de urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio*, Cátedra, Madrid, 2013, pp. 252-253.
- (7)** El artículo 7 de ésta disponía que «el Plan nacional de urbanismo configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población».
- (8)** Según el artículo 8.1 del citado texto refundido, «los Planes Directores Territoriales de Coordinación establecerán, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte».
- (9)** El Estatuto de Autonomía de Galicia la recoge en el número tres de su artículo 27, desdoblándola en «ordenación del territorio y del litoral».
- (10)** <https://transparencia.xunta.gal/tema/informacion-de-relevancia-xuridica/normativa-en-tramitacion/aprobada-e-publicada-no-dog/-/nt/0341/anteproxecto-lei-ordenacion-territorio-galicia>. Última consulta el 23 de marzo de 2020.
- (11)** Señala ese apartado que «la Xunta de Galicia podrá identificar las zonas de actuación intensiva para incrementar su sostenibilidad, competitividad y desarrollo rural integral. Estas zonas podrán apoyarse en los límites parroquiales (y podrán incluir una o varias parroquias) y serán objeto de un plan de actuación integral en, al menos, uno o varios de los siguientes ámbitos: dotación y mejora de la infraestructura vial, abastecimiento y saneamiento de agua, gestión de residuos, equipamientos y servicios comunitarios, vivienda rural, electrificación rural y telecomunicaciones, reorganización parcelaria,

ordenación de usos, restauración del paisaje o cualquier otro que permita el desarrollo rural». De manera similar, el artículo 47 de la Ley del Parlamento de Galicia 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, habla de unas «zonas de actuación agraria prioritaria» que serán «zonas de actuación intensiva en función de sus especiales valores agrarios o medioambientales, donde podrá priorizar sus actividades así como instar a las restantes entidades con competencias en materias en el ámbito rural para ejecutar planes integrales de gestión de tierras y desarrollo territorial con el contenido, alcance y procedimiento de elaboración y ejecución que se establezca en el correspondiente decreto de declaración».

- (12)** De una forma extremadamente confusa, el artículo 78 de la ley señala que «estas serán zonas de actuaciones intensivas en función de sus especiales valores agrarios o ambientales, donde priorizará sus actividades, así como instará a las restantes entidades con competencias en materia en el ámbito rural para ejecutar planes integrales de gestión de tierras y desarrollo territorial, con el contenido, alcance y procedimiento de elaboración y ejecución que se establezca en el correspondiente decreto de declaración».
- (13)** Para una defensa de la diversificación económica en el medio rural como vía para la dinamización del mismo, con el análisis de los obstáculos que esa diversificación puede encontrar en la normativa urbanística, véase *R.O. Bustillo Bolado y E.M. Menéndez Sebastián, Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 114 ss.
- (14)** Sobre la experiencia de la aplicación de esta modalidad de transporte público en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, véase *J.M Delgado Urrecho y L.C. Martínez Fernández*, «El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 72, 2016, pp. 195 ss.
- (15)** Sobre el teletrabajo como instrumento para paliar la despoblación del medio rural, véase *J.J. González López*, «La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar e incluso revertir la despoblación del mundo rural», en *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, F. García-Moreno Rodríguez (Director), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 343 ss.
- (16)** Sobre la influencia de estos servicios en la fijación de población en el medio rural, véase *J. Escribano Pizarro*, «El valor de los servicios educativos y sanitarios en los procesos de atracción y mantenimiento de población en medio rural», *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, n. 13, 2012, pp. 11 ss., así como *P. Reques Velasco*, «Acciones de política territorial: la localización de servicios y equipamientos públicos en espacios rurales en proceso de despoblación», en *Despoblación y ordenación del territorio*, S. Escolano y J. de la Riva (Editores), Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2003, pp. 142 ss.
- (17)** Este precepto, relativo a las tecnologías de la información y la comunicación, prevé que el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Administración general del Estado, para potenciar la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en el medio rural, podrá establecer medidas destinadas a mejorar la extensión y calidad de la cobertura de las telecomunicaciones en el medio rural, fomentar la formación y el uso por parte de la población del medio rural de tecnologías de la información y la comunicación y promover la formación, investigación e innovación tecnológica en los diversos sectores de actividad económica en el medio rural, así como la creación de redes de innovación en las zonas rurales.
- (18)** Así se refleja en el Plan nacional de territorios inteligentes (2017-2020), publicado el 29 de diciembre de 2017 por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y dotado con 170 millones de euros, que tiene un apartado específicamente dedicado a los territorios rurales inteligentes (pp. 57 ss.). El Plan puede descargarse en <https://avancedigital.gob.es/es-es/Novedades/Paginas/plan-nacional-territorios-inteligentes.aspx>. Última consulta el 20 de marzo de 2020.
- (19)** El Programa se define en el artículo 5.1 de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural como «el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, se elaborará en coordinación con las Comunidades Autónomas y de acuerdo con las previsiones establecidas en esta Ley; y concretará los objetivos y planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por dicha Administración y los que sean concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas».
- (20)** Véase la disposición final quinta de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural.

- (21)** El artículo 16 de la Ley de ordenación del territorio Galicia señala que estos programas tienen por funciones formular un programa plurianual, referido a la totalidad del ámbito de la Comunidad autónoma o a algunas de las áreas del mismo, de carácter sectorial o intersectorial, integrando las actuaciones propuestas por las distintas administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la Comunidad autónoma, y determinar, conjuntamente y de acuerdo con el régimen de competencias establecido por la legislación vigente, las Administraciones u organismos responsables de su ejecución y, en su caso, los criterios para establecer los necesarios acuerdos o convenios entre las Administraciones públicas que deban proceder a su desarrollo conjunto.
- (22)** Sobre las difíciles relaciones entre ordenación del territorio y urbanismo en el ordenamiento jurídico español, debidas, especialmente, a la utilización por las comunidades autónomas de los instrumentos de ordenación del territorio para romper el planeamiento urbanístico municipal en supuestos en que se invoca un interés superior de carácter supramunicipal o regional, véanse *A. Menéndez Rexach*, «Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional» y, más en general, *M. Vaquer Caballería*, «La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy», en *El derecho de la ciudad y del territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, J. Gifreu Font, M. Bassols Coma y A. Menéndez Rexach (Directores), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 367 ss. y 399 ss., respectivamente.
- (23)** Ejemplos de este tipo de planes adoptados por las comunidades autónoma ante de la aprobación de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural pueden encontrarse en *R.O. Bustillo Bolado* y *E.M. Menéndez Sebastián* en *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, cit., pp. 99 ss. En la misma obra, pp. 146 ss., se estudia la manera en que en el ordenamiento jurídico francés se ha llevado a cabo esa articulación del urbanismo y la ordenación del territorio con los instrumentos de planificación del desarrollo rural.
- (24)** Véase *T.R. Fernández*, *Manual de Derecho Urbanístico*, 25ª edición, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 46 ss., y, más en extenso, *S. Muñoz Machado* y *M. López Benítez*, *El planeamiento urbanístico*, 2ª edición, Iustel, Madrid, 2009, pp. 31 ss.
- (25)** Véanse los artículos 70 y siguientes del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.
- (26)** La doctrina científica está prestando en los últimos años una creciente atención a la anulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus efectos; véase el estudio de *A.M. González Sanfiel*, «Límites a la declaración de nulidad del planeamiento», en *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, F. López Ramón y F. Villar Rojas (Coordinadores), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017, pp. 663-674., y las demás aportaciones recogidas en la misma obra, así como *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, G. Soria Martínez y M. Bassols Coma (Coordinadores), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.
- (27)** Es bien conocido el caso de la anulación del plan general de ordenación municipal de Orense del año 2003 por la omisión del informe de la Administración general del Estado sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas que exige la legislación general de telecomunicaciones (sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, sección 2ª, 290/2008, de 17 de abril). La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2011 (recurso de casación 3037/2008), que confirmó la anulación del referido plan general, se exhibe sobre la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento y, por lo tanto, sobre la imposibilidad de graduar los efectos de la nulidad derivada de vicios sustanciales del procedimiento, como sería la omisión de un informe preceptivo. Para una exposición detallada de la crisis actual del sistema tradicional de planeamiento urbanístico, véanse las reflexiones de *F.J. Jiménez de Cisneros Cid*, «La nueva Ley del Suelo de Galicia en el marco del sistema urbanístico español», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, nº 308, 2016, pp. 29 ss.
- (28)** Así lo defiende *F. García-Moreno Rodríguez* en «Hacia una regulación flexibilizadora del urbanismo en los pequeños municipios, principalmente del planeamiento y la gestión urbanística, como medio estructural para atraer nueva población al mundo rural», en *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, F. García-Moreno Rodríguez (Director), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 295 ss.

- (29)** Sobre estos nuevos instrumentos de planeamiento, véase *L. Miguez Macho*, «Clases de planes y sus procedimientos de tramitación y aprobación», en *Derecho urbanístico de Galicia. En homenaje al Profesor Meilán Gil*, F.J. Sanz Larruga y A. Fernández Carballal (Dirección), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 337 ss. y 340 ss.
- (30)** La fórmula legal, recogida en el artículo 85.1, regla segunda, del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, era que «podrán autorizarse... edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población».
- (31)** No obstante, *J.M. Alegre Ávila* y *A. Sánchez Lamelas* advierten que la compatibilidad entre el aprovechamiento urbanístico del suelo rústico o no urbanizable y el artículo 13.1, párrafo tercero, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana «hasta el momento no ha sido adecuadamente cuestionada... antes bien se da por supuesta sin reparar debidamente... en los estrictos términos del precepto antecitado» («Urbanismo y ordenación del territorio: una dicotomía en la sala de espera. Y a modo de apostilla, sendas pinceladas sobre la ruina y la rehabilitación», en *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, F.J. Jiménez de Cisneros Cid (Director), vol. II, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, p. 621).
- (32)** El diagnóstico que hace el apartado II.2 del preámbulo de la Ley 9/2002 es que «Galicia cuenta en el momento actual con una arquitectura rural de excepción y con un territorio de incalculable valor paisajístico, con unas tierras eminentemente fértiles y con vocación agrícola, ganadera y forestal, y con un litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico y cultural. Sin embargo, la anarquía de construcciones y usos que está proliferando en los últimos años, el deterioro de las edificaciones, la falta de conclusión de muchas de ellas y la degradación del paisaje, provocada por los muchos movimientos de tierra inadecuados y el desarrollo tecnológico aplicado, muchas veces, de forma incontrolada al medio rural, justifican la presente Ley que trata de armonizar el desarrollo y bienestar del mundo rural con la preservación y revitalización de los bienes culturales y naturales tan preciados y fuente de recursos y patrimonio a conservar para legarlos a las generaciones futuras de este país». Sobre la cuestión, véanse las primeras páginas del estudio *R. Crecente Maseda* y *J.M. Tubío Sánchez*, «Urbanismo no rural. ¿Un instrumento para un rural vivo?», en *R. Rodríguez González* (Coordinador), *Galicia, un mundo rural vivo*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Lalín (Pontevedra), 2013, pp. 261 ss.
- (33)** Como dice el apartado II.5 del preámbulo de la Ley 9/2002, «la utilización del suelo rústico no podrá efectuarse en contradicción con sus tendencias genuinas, de forma que habrá de potenciarse la preservación de sus valores naturales y culturales que todavía subsisten y, en consecuencia, deberán concentrarse los usos económicos y residenciales, en la medida de lo posible, allí donde tradicionalmente se han venido produciendo, es decir, en los núcleos de población existentes y bajo los parámetros edificatorios que mantengan, sin perjuicio de las nuevas tecnologías, nuestra entidad histórica». Para una síntesis de la evolución de la legislación urbanística gallega en este punto, véanse *J.L. Meilán Gil*, «Introducción el nuevo marco jurídico del urbanismo de Galicia» y *M.J. Valenzuela Rodríguez*, «Suelo de núcleo rural», en *Derecho urbanístico de Galicia. En homenaje al Profesor Meilán Gil*, F.J. Sanz Larruga y A. Fernández Carballal (Dirección), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 48 ss. y 207 ss., respectivamente.
- (34)** El texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana actualmente vigente reitera esa previsión en tres de sus preceptos: el artículo 7.3, que dice que «a las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural les será de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores, de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación, en atención a sus peculiaridades específicas»; el 8.5, según el cual «las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural, comportarán los deberes legales establecidos en los números anteriores, de acuerdo con las características que a éstos atribuya su propia legislación»; y el 21.4, a cuyo tenor «también se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto».
- (35)** En la misma línea, véase el artículo 138 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril. Este último se refiere a las condiciones de la edificación en los núcleos rurales, mientras que el artículo 40 de la Ley del suelo de Galicia abarca también las edificaciones tradicionales situadas en suelo rústico. Sin embargo, el precepto gallego recoge un concepto de edificaciones tradicionales un tanto discutible, pues considera como tales «aquellas existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana», sin exigir que su tipología edificatoria se ajuste a las tradiciones de la zona en que están enclavadas, que es, en cambio, el criterio que la propia Ley del suelo de Galicia adopta en su artículo 23.3.a) para la delimitación de los núcleos rurales tradicionales. Sobre esta cuestión, véase *J. Raposo Arceo*, «Suelo rústico en la nueva normativa del suelo de Galicia: un nuevo enfoque regulatorio», en

Derecho urbanístico de Galicia. En homenaje al Profesor Meilán Gil, F.J. Sanz Larruga y A. Fernández Carballal (Dirección), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 271 ss.

- (36)** El vigente Plan estatal de vivienda 2018-2021, aprobado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, asume estas líneas de acción emprendidas por el legislador autonómico, al destinar fondos estatales para la rehabilitación de viviendas unifamiliares tanto en el medio urbano como en el medio rural (Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas) y para la regeneración y renovación no sólo urbana, sino también rural (Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural), lo que permite a las administraciones competentes delimitar en los núcleos rurales áreas de regeneración y renovación para el reconocimiento de las ayudas que nos ocupan. De esta forma, al menos en el ámbito de la actividad de fomento, el Estado ha superado ya la limitación del concepto de rehabilitación al medio urbano.
- (37)** Como bien señalan *J.M. Alegre Ávila* y *A. Sánchez Lamelas*, «la pretensión de ordenar con carácter agotador y omnicompreensivo la totalidad del suelo rústico o no urbanizable choca con la presencia de las competencias sectoriales del Estado-aparato (grandes infraestructuras y equipamientos colectivos: trazados ferroviarios, vías de transporte, obras hidráulicas...) cuya actuación rompe el modelo de ordenación del territorio plasmado, sobre los de habitual escasos mimbres pergeñados en la leyes autonómicas de suelo y ordenación del territorio, en los instrumentos a través de los que haya formalizado aquel "modelo"» («Urbanismo y ordenación del territorio: una dicotomía en la sala de espera. Y a modo de apostilla, sendas pinceladas sobre la ruina y la rehabilitación», cit., p. 618).