

## LA PROTECCIÓN DE UN NUCLEO RURAL POR RED NATURA Y LA POSIBILIDAD DE SU NORMAL APROVECHAMIENTO: UN EJEMPLO DE URBANISMO SOSTENIBLE

**Almudena Fernández Carballal**

*Prof.<sup>a</sup>. Titular EU de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña*

### RESUMEN:

La oportunidad de compatibilizar la actual delimitación de Red Natura con una ordenación urbanística respetuosa con el derecho de propiedad se impone en los núcleos rurales gallegos por razones de conservación como garantía de calidad de vida y desarrollo de la persona, haciendo compatible el ejercicio de dicho derecho con los límites de sostenibilidad impuestos por el Ordenamiento jurídico vigente. La existencia de unas realidades sociales, de núcleos de población conformados y de usos urbanos constatados determinan la aplicación de un régimen jurídico singular a dichas zonas distinto al que se derivaría de una inercia en la aplicación de la ley por la especial protección derivada de la Red Natura. Se trata, sin desnaturalizar la vinculación sectorial otorgada por tal afectación, de delimitar el contenido del derecho de propiedad en dichos ámbitos a través de Planes Especiales de Protección y Conservación, atendiendo a razones temporales, sociales, económicas y ambientales y con la finalidad de lograr una ordenación integral de los núcleos de poblaciones afectados por Red Natura.

**Palabras clave:** Red Natura; urbanismo; propiedad; planeamiento, núcleos de población, ordenación y conservación.

### ABSTRACT:

The opportunity to assure that the current delimitation of the Natura Network is consistent with a concept of city planning respectful of the right of property should be imposed in Galician rural areas due to conservation issues as a guarantee of a high standard of living and personal development, so as to make compatible the exercise of said right and the sustainability limits imposed by the current Legal System. The existence of different social realities, shaped centres of population and verified urban usages determines the application of a specific Legal Framework in these areas, different from the one that would be applied out of habit, thanks to the special protection provided by the Natura Network. The matter in question is, while trying not to distort the sectorial entailment-granted by said affectation, to delimit the content of the right of property in said areas through Special Protection and Conservation Plans, in view of temporal, social, economical and environmental reasons and with the purpose of achieving an integral planning of centres of population affected by the Natura Network.

**Key words:** Natura Network; Urban Planning; Property; Centres of Population; Development; conservation



## ***La protección de un núcleo rural por red natura y la posibilidad de su normal aprovechamiento: un ejemplo de urbanismo sostenible***

SUMARIO: I. Presentación. II. El ámbito afectado. III. Ordenación y normación. 1. La regulación existente. 2. La futura regulación. A. Vinculación sectorial de la Red Natura. B. La tramitación de un Plan Especial de Protección y Conservación del Medio Rural: a) Naturaleza del Plan Especial; b) Su necesidad y oportunidad; c) Su función; d) Su justificación; e) Su contenido y; f) Procedimiento. IV. Conclusión.

### **I. PRESENTACIÓN**

La intensa industrialización de la sociedad moderna ha originado un proceso de degradación de la naturaleza frente al que se viene reaccionando en la actualidad. Justamente por ello, la Constitución Española de 1978 proclama el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, encomendando a los poderes públicos la defensa y restauración de aquél -art. 45-, en cuanto principio rector de la política social y económica.

En esta misma línea de preocupación por la degradación al patrimonio natural, cabe recordar que el urbanismo moderno ha roto las fronteras de la ciudad para trasladarse a todo el territorio. Y ello, precisamente, entre otras razones, con la finalidad de obtener una más adecuada defensa de la naturaleza.

La Constitución recoge en su art. 45, como principio rector de la política social y económica, el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Y al mismo tiempo, establece el deber de los poderes públicos de velar por la utilización de los recursos naturales, con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

El sistema jurídico ambiental gallego en relación con la conservación de los espacios naturales y en lo que afecta al tema analizado, lo conforman la Ley gallega 9/2001, de 21 de agosto, de espacios naturales protegidos, protección de animales y plantas, con la ayuda indispensable de la Ley básica estatal 4/1989, de 27 de marzo cuando sea necesario, para su efectiva aplicación sobre cada ámbito singular objeto de protección.

La citada Ley autonómica regula dentro de sus objetivos la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible “favoreciendo usos y aprovechamientos respetuosos con el medio” y “compatible con el mantenimiento de los ecosistemas” (art. 2,e). Y como instrumento de planificación y gestión de los mismos se prevén los Planes de ordenación de los recursos naturales con efectos vinculantes sobre la planificación urbanística por la especial singularidad y prevalencia de los intereses a proteger.

La ordenación detallada que el derecho urbanístico permite otorgar a determinadas zonas a través del instrumento de ordenación urbanística adecuado a dicha finalidad puede afectar a un área de suelo rústico de especial protección de la naturaleza de acuerdo con la clasificación urbanística vigente contenida en el planeamiento general, por directa afección o vinculación sectorial derivada de la inclusión de la misma en la delimitación de Red Natura como zona de especial protección de los valores naturales *ex* art. 16.3 de la Ley 9/2001.

Ahora bien, respecto a dicha inclusión y sus consecuencias jurídicas, no cabe afirmar que con ella se trate de establecer una regulación exhaustiva y excluyente sobre la materia que trata.

Es evidente que queda abierta la posibilidad y realidad de ámbitos de protección dimanantes de la legislación urbanística. Lo que determina que no existe obstáculo alguno para que, a través de distintos instrumentos de ordenación urbanística se establezca una ordenación detallada para determinados lugares identificados con asentamientos poblacionales que resulte congruente con las medidas de protección y sostenibilidad necesarias para garantizar la vinculación sectorial existente.

## II. EL ÁMBITO AFECTADO.

Cuando se trata de terrenos en los que, aún reuniendo valores o presentando determinadas características que conforme a la legislación protectora del medio ambiente merecen una especial protección, existen *notabilísimos usos urbanos* que han determinado la formación de un núcleo rural, se impone la necesidad de buscar fórmulas –en nuestro caso jurídicas– que nos permitan alcanzar un adecuado equilibrio entre los intereses generales que reclaman dicha preservación natural y los intereses de las propiedades afectadas, interesadas no sólo en la conservación de sus tierras sino también en su normal y racional aprovechamiento.

En estos casos, se parte de una situación de hecho y de un conjunto de circunstancias de distinta índole que, consolidadas a lo largo del tiempo, han determinado la existencia de una realidad social: la existencia de un *núcleo de población conformado* que impone su consideración a los efectos de determinar el régimen urbanístico aplicable a la zona.

La presencia de elementos fácticos de reglada plasmación en una norma exigen en determinadas zonas de nuestro territorio autonómico un tratamiento distinto del que podría derivarse de una reclasificación de suelo rústico ordinario a especial protección por vinculación de la Red Natura.

Contemplado el ámbito objetivo y subjetivo, por referencia, respectivamente, a los intereses generales del municipio y a los particulares de los vecinos de aquellos núcleos rurales afectados por su inclusión en la Red Natura 2000, su necesario equilibrio puede conseguirse con la solución urbanística de tramitar un Plan Especial de Protección y Conservación del lugar afectado (en adelante PEPC), sin necesidad de acudir al instituto de la Modificación de los Planes para convertir la zona en suelo apto para la urbanización o de solicitar una exclusión de la Red Natura a través de los mecanismos legales habilitados al efecto.

Cuando se trata de un asentamiento poblacional singularizado al que la Red Natura atribuye por vía indirecta o de afección la clasificación urbanística de suelo rústico de especial protección de la naturaleza, dicho ámbito delimitado no tiene que participar, forzosamente, de la categoría a la que, en todo caso, el Plan General ha de otorgar en cuanto al régimen urbanístico establecido por la Ley para esta clase de suelo.

La concurrencia de distintos intereses en presencia y la existencia de dos realidades claramente diferenciadas, como es la existencia de un grupo de edificaciones que conforman un núcleo de población y la presencia de valores naturales, hace proporcional y racionalmente sustituible el régimen específico de protección que le otorga la Red Natura **por un régimen singular de conservación y protección del núcleo –singularidad inherente al propio hecho territorial gallego–**, en el que manteniendo la pers-

pectiva protectora del medio físico se reconozca el derecho de propiedad y se legitime su ejercicio dentro de determinados límites y con una finalidad esencial.

Se trata de parcelas, podría decirse, que forman un **núcleo rural ya conformado**, aunque dicha denominación no aparezca de forma expresa en el Plan General del municipio en cuanto instrumento urbanístico legitimado para atribuir dicha denominación.

La expresión “núcleo rural ya conformado”, para no emplear el adjetivo de consolidación y evitar eventuales confusiones en orden a su clasificación, integra un concepto jurídico indeterminado, para cuya interpretación, en el supuesto de hecho analizado han de tenerse en cuenta dos consideraciones:

1ª) Que la conformación del núcleo rural implica la presencia de un conjunto de edificaciones cuya proximidad y mutua articulación permiten considerarlas como núcleo de población, aunque, desde el punto de vista administrativo, no hubiera habido hasta ahora pronunciamiento alguno reconecedor de su existencia.

Una delimitación formal del núcleo rural de referencia que, no obstante, resulta absolutamente intrascendente a los efectos que aquí se proponen de tramitar un Plan Especial específico y propio para su ordenación.

2ª) Que dicha conformación y su situación de ordenación con el conjunto del municipio resulta corroborada por la concesión de las correspondientes licencias para las edificaciones existentes a lo largo de muchos años.

Dos circunstancias que obligan a su consideración administrativa con la correlativa obligación del Ayuntamiento de regular dicha situación a través del documento urbanístico que la Ley habilita al efecto. Y para dicha regulación, el Ayuntamiento ha de partir de la consideración fáctica y real de un grupo de viviendas como núcleo de población y otorgarle un valor prevalente sobre el criterio de su actual clasificación como suelo rústico de especial protección por Red Natura para dotar al ámbito de un estatuto jurídico propio. La tesis o doctrina de la fuerza normativa de lo fáctico avala dicha posición (STS 20.I.1998, Ar. 243).

## **II. ORDENACIÓN Y NORMACIÓN.**

### **I. La regulación existente.**

Son numerosas las previsiones de la legislación urbanística, en concreto y en lo que afecta a la Comunidad Autónoma de Galicia, de la LOUPMRGal para el logro de dicha finalidad tanto al remitirse a los Planes de Ordenación del Territorio como al concretar el sentido de los Planes Especiales en sus arts. 68 y 69.

Así, los Planes Especiales, en cuanto figura de planeamiento o instrumento de ordenación urbanística, resultan intensamente adecuados para este objetivo. Pero también, en una dirección diferente, que, asimismo, refleja una muy actual preocupación urbanística, para la rehabilitación del tejido urbano consolidado o, en el caso presente, para la protección y conservación de un núcleo rural conformado, desarrollando la división urbanística del territorio contenida en el planeamiento general.

La doctrina del Tribunal Supremo sobre el planeamiento en general y sobre los Planes Especiales en particular ha establecido que el planeamiento es ante todo una decisión fundamental que viene a trazar el marco territorial en el que se va a desenvolver la convivencia ciudadana, de tal modo que no son admisibles modificaciones de

mera oportunidad, ya que ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el municipio con la legitimación democrática que le dota la participación ciudadana.

Lo que determina que la Administración al planificar no puede actuar con alejamiento a los intereses generales o con falta de motivación debidamente justificada, y siempre con observancia de los principios contenidos en el art. 103 CE. Intereses generales que, en el caso analizado, se concretan en lograr una ordenación urbanística detallada adecuada a la realidad social existente en la zona, dotando a la misma de un régimen urbanístico específico que determine el contenido normal del derecho de propiedad en dicho ámbito bajo la perspectiva medioambiental y proteccionista que, por la concurrencia de distintos intereses se derivan de la delimitación actual de la Red Natura.

Con el objeto de ponderar y justificar la clasificación urbanística otorgada por el Plan General de municipio al ámbito que pretenda incluirse en un PEPC y la innecesariedad de su modificación a los efectos de su formulación, hay que dejar constancia de las dos realidades distintas concurrentes actualmente en la zona.

Por un lado, la clasificación de los terrenos como suelo rústico de especial protección de la naturaleza determina una protección consustancial a dicha categoría, impuesta con carácter externo por las normas sectoriales que regulan dicho sector. En concreto, tal clasificación vendría impuesta, en un principio, por la inclusión de los mismos en la delimitación de la Red Natura, lo que si bien determina dicha clasificación al suelo no le atribuye el régimen jurídico que, con carácter general, se derivaría de la misma.

Por otro lado, la existencia de una realidad social constatada en la zona configurada por un grupo de edificaciones emplazadas en el medio rural y absolutamente legales de acuerdo con la ordenación aplicable anterior a la Red Natura atribuiría a dicho suelo la clasificación de núcleo rural, dado que dicha clasificación urbanística determina únicamente la plasmación normativa de una realidad social, la que constituye un núcleo de población y que impondría, categóricamente, su consideración en el PG vigente.

La realidad de un asentamiento humano de población desde una determinada fecha, tal y como tiene que derivarse de las Escrituras de propiedad como de los planos existentes en el municipio, constituye un dato fáctico obrante en el Ayuntamiento que obliga a su reconocimiento y plasmación normativa a los efectos de no dejar dichas edificaciones en la situación de fuera de ordenación que se derivaría directamente de su clasificación actual consecuencia, únicamente, de la inclusión del núcleo en la delimitación de la Red Natura.

Una situación de fuera de ordenación que no tiene cobertura legal, en tanto que derivaría en una prohibición absoluta de construir y, por ende, en una privación del derecho de propiedad contraria a la función social de la propiedad, que reclama para realidades territoriales dispares tratamientos jurídicos muy distintos en función del caso concreto y de los elementos concurrentes.

La propuesta que se realiza consiste, de acuerdo con el sistema de planeamiento vigente en la Comunidad Autónoma de Galicia regulado por la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia con las modificaciones derivadas de la Ley 15/2004 (en adelante, LOUPMRGal), en dotar a estos ámbitos territoriales de una ordenación detallada a través del desarrollo reglamentario del PG mediante un Plan Especial que, sin desnaturalizar los valores a proteger por la Red Natura, faculte a los propietarios para el ejercicio del derecho de propiedad en términos semejantes a los que derivaría de su clasificación como suelo de núcleo rural.

Se trata, en otros términos, de mantener de forma explícita la clasificación actual derivada de la vinculación espacial por Red Natura sin mermar los contenidos norma-

les de la propiedad sobre la superficie afectada y los derechos e intereses patrimoniales que se derivan de la realidad reglada del hecho existente.

## **2. La futura regulación.**

### ***A) Vinculación sectorial de la Red Natura.***

La compatibilidad ente la Red Natura y los Planes Especiales no puede hacernos perder la perspectiva de la prioridad temporal entre ellos. Efectivamente, la existencia de un núcleo de población ya conformado puede ser anterior en el tiempo a la protección impuesta por Red Natura. Lo que impide, de forma absoluta, aplicar las limitaciones derivadas de la clasificación como suelo rústico de especial protección de la naturaleza a costa del hecho físico y edificatorio existente constituido por el reconocimiento de un derecho de propiedad, cuya delimitación se impone sobre su actual restricción derivada de la Red Natura.

Cuando un PG de un municipio no contiene ninguna norma referente a la ordenación urbanística de dichos espacios desde la perspectiva planificadora, la necesidad de adecuar la realidad física del suelo, no ya a la categoría específica del mismo –suelo de núcleo rural- sino a un régimen urbanístico para sus propietarios acorde con su derecho de propiedad, justifica la solución propuesta consistente en la tramitación de un Plan Especial que establezca la ordenación detallada del ámbito sin necesidad de modificar previamente la clasificación del suelo.

Sin desnaturalizar la vinculación sectorial otorgada por la Red Natura en orden a la especial protección de la zona, se trata de delimitar el contenido del derecho de propiedad en el ámbito de referencia por la imposibilidad de cumplir las limitaciones que impone la actual clasificación del suelo, una vez constatada una realidad fáctica y un estado de urbanización-edificación en los terrenos que resulta incompatible con la protección que resultaría de la directa aplicación de las determinaciones legales.

En definitiva, el problema radica en determinar si la clasificación urbanística que, conforme a la ordenación vigente, corresponde a estos terrenos con el nivel de protección inherente a la misma, resulta idónea en relación con la realidad física que aquél contempla, y proporcionada y racional la protección que le otorga en orden al mantenimiento y conservación de las peculiares características de dicho suelo.

Porque con independencia de que resulte más amplia la protección que se otorga al suelo rústico de especial protección de la naturaleza que la que se derivaría de su clasificación como suelo de núcleo rural, desde el punto de vista de la imposición de restricciones al mismo, lo cierto es que la adecuación entre la realidad fáctica y las características del suelo, su morfología, las actividades desarrolladas, etc., y la clasificación urbanística actual exigen la búsqueda de un instrumento urbanístico que garantice, bajo criterios de sostenibilidad y prevención, el equilibrio económico y patrimonial que demanda la zona.

Máxime cuando resulta constatada la presencia en dicho suelo de población residente y actividad desarrollada, cuyo nivel y calidad de vida resultarían grave y arbitrariamente perjudicadas por la directa aplicación de las extralimitaciones innatas al SREPNaturaleza.

Se impone, así, una ponderada aplicación del régimen jurídico de esta categoría de suelo atendiendo: a) al factor temporal y cronológico de las realidades existentes en la zona (existencia de núcleo conformado con carácter previo a Red Natura); b) al factor social y de desarrollo en relación con el ejercicio del derecho de propiedad y; c) al



factor ambiental y de protección derivado de los valores naturales existentes en la zona.

Dejar vacío de contenido y de posibilidad de actividad urbanística al ámbito físico de referencia no sólo sería contrario a los intereses de los particulares afectados en orden al legítimo ejercicio de un derecho fundamental, como es el de propiedad, sino también a la propia función de ordenación sucesiva y jerarquizada, en el espacio y en el tiempo, que impone el sistema de planeamiento urbanístico vigente y en definitiva, contrario al carácter dinámico e innovador consustancial a la planificación del uso y aprovechamiento del suelo que rige el ordenamiento urbanístico.

## **B) La tramitación de un Plan Especial de Conservación del Medio Rural.**

### **a) Naturaleza del Plan Especial**

Teniendo en cuenta la doctrina sentada en la importante sentencia del TS de 8 de abril de 1989 8Ar. 3452), de la que fue ponente Delgado Barrio, sobre la naturaleza de los Planes Especiales, la misma señala que:

*“Los Planes Especiales en nuestro ordenamiento jurídico se caracterizan por su funcionalidad, que es la de una ordenación no global del suelo en cuanto que afecta únicamente a aspectos o elementos aislados del mismo. Justamente por ello ni pueden sustituir a los Planes Generales municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio [vigente art. 68.4 LOUPMRGal] ni tampoco pueden modificar la estructura fundamental de aquellos. Pero precisamente por su especialidad, le es dada a los Planes Especiales la posibilidad de modificar la ordenación general en los puntos concretos en que sea necesario para cumplir su finalidad.*

*La jurisprudencia viene concibiendo los Generales como planes abiertos y evolutivos, lo que matiza el principio de la jerarquía en este punto, pues es claro que no puede equipararse la posición que respecto de los Planes Generales ocupan los Planes Parciales, por un lado, y los Planes Especiales por otro. En definitiva, pues, los Planes Especiales han de respetar el límite infranqueable que es la estructura fundamental y orgánica del territorio, que nunca pueden alterar; pero en cambio están habilitados para introducir en la ordenación general aquellas modificaciones específicas que sean necesarias para el cumplimiento de su función”.*

En concreto, la modificación específica que tiene por objeto establecer el PEPC afecta al estatuto jurídico del ámbito afectado y al régimen urbanístico de la propiedad sobre el mismo. La clasificación como suelo rústico de especial protección por derivación de la inclusión del espacio en la delimitación de la Red Natura no puede impedir que se mantenga la realidad fáctica que subyace en los terrenos señalados.

De ahí que, aun siendo reglada la clasificación como suelo de núcleo rural justificada por el grado de consolidación edificatoria existente y su emplazamiento en el medio rural, la solución propuesta de formular un Plan Especial que compatibilice el derecho de propiedad y el desarrollo sostenible de la zona manteniendo la actual clasificación resulte más factible por razones de eficacia y celeridad y servicio a los intereses generales del municipio.

Todo ello se justifica porque el referido Plan Especial no está subordinado al contenido del PG por una relación de jerarquía, sino que sus relaciones se basan en un **principio de especialidad**, llegando a considerarse este tipo de planes especiales como verdaderos *planes autónomos* por cuanto, de un lado la obligatoriedad de dicho plan no podrá excusarse en la existencia previa de planeamiento general y, de otra, la obligatoriedad de dicho plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento con-



tradictorio con la protección.

Siendo, por lo tanto, la relación entre ambos planeamientos no de jerarquía sino de especialidad, el Plan Especial proyectado en desarrollo de los contenidos que le son propios, debe contar con su propia regulación específica; una ordenación detallada al margen de lo establecido en el PG en relación con los parámetros urbanísticos edificatorios adecuados para garantizar los criterios de calidad de vida y sostenibilidad impuestos por la Ley.

#### **b) Su necesidad y oportunidad.**

Una interpretación armónica del Reglamento de Planeamiento con la LOUPMRGal permite, sin dificultad, establecer la posibilidad legal de formular un Plan Especial de Protección y Conservación, incluyendo entre sus contenidos "la protección del medio físico en parangón con aspectos parciales del mismo, tales como el paisaje y el medio rural" (STS 8.II.1983; Ar. 5409) con el objeto de articular de hecho la **ordenación de un asentamiento en cuanto a su situación, extensión e intensidad**.

Por otra parte, el Plan Especial responde a la finalidad de establecer medidas de protección en un área geográfica con características homogéneas, susceptible de tratamiento unitario, tendente a la protección, conserva y mejora de espacios naturales, del medio físico y rural, conteniendo determinaciones propias y adecuadas a su naturaleza y finalidad, y con las limitaciones que corresponde según la naturaleza física y la realidad del suelo.

Una recta inteligencia del art. 68.1 y 2 de la LOUPMRGal, en cuya virtud:

1. "En desarrollo de las previsiones contenidas en los planes generales de ordenación municipal, *podrán formularse y aprobarse planes especiales con la finalidad de proteger ámbitos singulares, llevar a cabo operaciones de reforma interior, coordinar la ejecución de dotaciones urbanística, proteger, rehabilitar y mejorar el medio rural u otras finalidades que se determinen reglamentariamente*"
2. "*En ausencia de planeamiento general municipal, o cuando está no contuviere las previsiones detalladas oportunas, podrán aprobarse planes especiales con la finalidad de proteger ámbitos singulares, rehabilitar y mejorar el medio rural o establecer infraestructuras y dotaciones urbanísticas básicas, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial*"

Y del art. 76 del RP, permite la redacción de Planes Especiales de desarrollo de los PG pero también cuando éstos no contengan una ordenación detallada o pormenorizada de un determinado ámbito territorial, sin cuya aprobación no es posible actuar ni intervenir en su uso y aprovechamiento. Y en este segundo caso, siempre que el Plan Especial no pretenda sustituir al General como instrumento de ordenación integral del territorio, sino que se ciña a sus fines específicos determinados o sencillamente mencionados -de acuerdo con una obligada interpretación sistemática de la norma-, en la propia LOUPMRGal.

Y entre esas determinaciones figuran las tendentes a proteger ámbito singulares, como son los espacios naturales protegidos, pero también **el medio rural en orden a su conservación, protección y mejora (art. 69 LOUPMRGal)**. De otro modo, las operaciones de conservación, protección y mejora que la propia Ley estima posibles aún en el caso de que no estén previstas en el PG, resultarían pura y simplemente inviables (STS 21.III.1984; Ar. 1393).

Por lo tanto, en el desarrollo de las previsiones contenidas en un planeamiento general, deberá redactarse, cuando sea necesario, **Planes Especiales para la conservación del medio rural** en determinados lugares, sin que, en ningún caso, puedan susti-

tuir a los Planes Generales de Ordenación Municipal como instrumentos de ordenación integral del territorio.

Ahora bien, de acuerdo con el art. 68 de la LOUPMRGal, existe la posibilidad de que el Plan Especial desarrolle las normas contenidas en los instrumentos de planeamiento superior o, en su defecto, que el propio Plan Especial contenga (ap. 3) “las propias de su naturaleza y finalidad debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes” (STS 4.V.1999; Ar. 3403).

Así, cuando un PG carezca de una regulación pormenorizada en lo que va a ser objeto del Plan Especial, no puede hablarse de sustitución, sino de propia y necesaria remisión del PG a un instrumento normativo de carácter instrumental y ejecutivo, que no modifica la estructura general del Plan superior.

Por otra parte, aspectos no contemplados en el PG son tratados con detenimiento por el PE, resultando evidente que hay otros aspectos que no se pueden ajustar a las determinaciones del PG, consecuencia directa del cambio de figura de planeamiento.

Porque aunque un PEPC no desarrolle, propiamente, una operación que hubiera previsto expresamente el PG, no existe duda de que puede afectar, incidir y ordenar un espacio que el propio PG consideró, en su momento, apto para el desarrollo del medio rural y de la población en él residente.

La afección o vinculación que la delimitación Red Natura ha causado en los terrenos de referencia, obliga a su clasificación como suelo rústico de especial protección, pero no impide ni la desaparición del núcleo ni su desarrollo.

Lo contrario sería tanto como negar la propiedad de forma injustificada, irracional y contraria a la función social que la configura y delimita. Conllevaría la negación de un hecho social, legítimamente constituido al amparo de la ordenación urbanística aplicable, de una realidad de asentamiento poblacional de carácter singular en la ordenación urbanística de esta Comunidad Autónoma.

La **necesidad** de tramitar un Plan Especial de Protección y Conservación que, al amparo del art. 69 LOUPMRGal ordene urbanísticamente el uso y aprovechamiento del suelo del ámbito de referencia se justifica así, en que, de mantener lo que directamente se derivaría de la inclusión del suelo en la Red Natura –suelo rústico de especial protección de la naturaleza, art. 32.2.,f) LOUPMRGal-, la reserva natural cualificada que constituirían estos terrenos supondría para sus propietarios una privación de cualquier tipo de aprovechamiento. Y de esta manera, el planeamiento urbanístico no cumpliría con su última finalidad, cual es la de delimitar el derecho de propiedad conforme a su función social, sino al contrario, conduciría a la privación total de la misma, lo que resulta constitucionalmente prohibido *ex* art. 33.1 CE.

### c) Su función

En el marco de la estrategia general de cualquier PG en nuestra Comunidad Autónoma está el potenciar aquellas actuaciones que tienden a la mejora y conservación de los núcleos rurales. La propuesta de ordenación detallada que se plantea tiene por objeto que la ordenación resultante sea congruente con los criterios y principios de sostenibilidad y calidad ambiental derivados de la vinculación espacial y física que impone la Red Natura.

La razón última de esta propuesta está motivada, como ya se señaló, por el hecho de que si bien estos terrenos quedaron incluidos dentro del ámbito de suelo rústico de especial protección de la naturaleza, dicha clasificación ha sido impuesta por un factor externo a la ordenación urbanística impuesta por el PG y por motivo de la prevalencia de los intereses espacialmente concurrentes, incluyendo el ámbito afectado dentro de la delimitación de Red Natura.

Ahora bien, dicha afección no obsta ni prohíbe completar la ordenación urbanística general vigente en la zona mediante un planeamiento de desarrollo que, respetando las limitaciones impuestas sectorialmente, ordene de forma pormenorizada la zona y la dote del estatuto jurídico correspondiente en función de todas las circunstancias y elementos concurrentes.

Si se entiende por conservación, entre otros fines, el reconocimiento explícito por una norma, como son los planes, de una realidad de hecho existente, constituida por la formación de un núcleo y por el desarrollo de la convivencia en el mismo, no resulta forzado entender que dicha protección sea compatible con determinadas permisiones edificatorias en orden a su consolidación y para evitar tanto su degradación como la eliminación de un hecho humano que, al amparo de la legalidad, se ha venido creando a lo largo de los años.

Con lo que ha de concluirse que la regulación que se plasmaría en el Plan Especial de Protección y Conservación de un núcleo rural estaría perfectamente legitimado por la LOUPMRGal y amparado en el art. 45 CE, protector del medio ambiente, así como en los arts. 33. 2 y 53.1 sobre la delimitación del contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social.

Si se entiende por conservación una protección o preservación integral de la zona incompatible con todo tipo de actuación urbanística –siquiera sea aislada-, la única solución para no desnaturalizar el núcleo sería acudir a una mejora de sus condiciones de ordenación, de acuerdo con la terminología empleada por el legislador. Lo que obligaría a modificar la clasificación del suelo, para atribuirle la de núcleo rural y a la formulación de un Plan Especial de Mejora del Medio Rural *ex art.*, 72 LOUPMRGal.

Una alternativa que, si bien, tendría una racional y motivada justificación, la vinculación que se deriva de la inclusión de la zona en la Red Natura, determina, por razones de prevalencia en la protección, una clasificación de rústico de especial protección. Y esta clasificación no sólo no legitima, sino que prohíbe su ordenación urbanística a través de un Plan Especial de Mejora del Medio Rural.

Es por esta razón, de la concurrencia de distintos intereses en el ámbito afectado, los propiamente urbanísticos y los de conservación de la naturaleza, lo que obliga a resolver dicha prevalencia en favor del título medio ambiental, sin que ello signifique, en ningún caso, negar los intereses urbanísticos existentes o, en otros términos, negar un derecho de propiedad materializado legalmente con los años.

Cuestión distinta es la necesidad de *delimitar* el contenido de este derecho en los terrenos afectados por motivos de coordinación con la afección natural derivada de la delimitación de la Red Natura. Lo que exige acudir al instrumento urbanístico de carácter planificador que la Ley ha habilitado a estos efectos. En concreto, a un Plan Especial de Protección –y Conservación- con el contenido necesario que permita cumplir dicha función.

Es la propia congruencia entre los fines perseguidos y los medios escogidos para tal finalidad protectora, lo que justifica, manteniendo la clasificación urbanística prevista en el PG, la tramitación de un Plan Especial. Por un lado, la realidad fáctica de los terrenos y su grado de consolidación por la edificación exigen su consideración en aras a su permanencia, equilibrio y desarrollo. Y por otro, con el objeto de armonizar la protección de la zona y del entorno que la rodea, la existencia de un encomiable interés en defender los valores de diverso orden propios de la Red Natura, configuran dicho planeamiento especial como una medida proporcionada y eficaz en la ordenación urbanística del municipio.

Sobre esta base ha de recordarse, por una parte, que el planeamiento urbanístico y, por tanto, los Planes Especiales, a pesar de su rango reglamentario, son instrumentos

aptos para determinar el contenido del derecho de propiedad sin vulneración constitucional. El art. 33.2 CE advierte que la función social de la propiedad delimitará su contenido, no por medio de la Ley, sino “de acuerdo con las leyes” y los Planes se dictan en virtud de la remisión hecha por la Ley a los mismos.

Y por otra parte, que si, ciertamente, los Planes Especiales han suscitado tradicionalmente cierta inquietud, con las precauciones establecidas tanto en la LOUPMRGal -no pueden sustituir a los Planes Generales como instrumentos de ordenación integral, art. 68.4- como en el Reglamento de Planeamiento de 1978 (art. 76.6), ha de admitirse la posibilidad de Planes Especiales autónomos.

Así, en el terreno de una interpretación sistemática y de acuerdo con la observancia de la realidad social (art. 3.1 Código Civil) que demanda, en este caso, la protección de los valores naturales pero también el ejercicio del derecho de propiedad, dado que la Ley no regula de forma explícita y detallada el contenido de un Plan Especial como el que aquí se plantea (sí, en cambio respecto a un suelo urbano consolidado), ni agota las funciones de este nivel de planeamiento, en el supuesto de optarse por una interpretación literal de la Ley, el PEPC podría configurarse, incluso, como instrumento de ordenación urbanística autónomo admitido expresamente por el art. 76 RPU.

En el citado precepto se señala el ámbito de su contenido y específicamente, la prohibición de establecer clasificación de suelo, figurando regulados, entre otros, los que tienen por finalidad la protección. Ahora bien, sin forzar la interpretación, el criterio finalista que ampara la aplicación del derecho en cada momento vigente permitiría incluso extender la previsión establecida en el ap. 4 del art. 69 LOUPMRGal para el suelo urbano consolidado al ámbito territorial analizado:

*“El Plan general podrá remitir la ordenación del suelo urbano consolidado a un plan especial de protección. En este caso, antes de la aprobación definitiva del plan especial, deberá solicitarse el informe preceptivo y vinculante de la consellería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio en los términos señalados por el artículo 86.1,d) “.*

La realidad social antes referida, de acuerdo con el hecho urbanístico existente en el ámbito afectado por el PEPC, se concreta en la existencia de un núcleo urbano en cuanto asentamiento poblacional consolidado por diversas edificaciones, que aconsejan, dada su afección por Red Natura y la necesidad de su desarrollo bajo parámetros de racionalidad y sostenibilidad, la formulación de un Plan Especial, sin que para su formulación sea óbice la extensión territorial que comprenda como tampoco su íntima conexión con un futuro Plan de ordenación de los recursos naturales *ex art. 4 y ss.* de la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de espacios naturales protegidos.

La posibilidad de establecer los parámetros y limitaciones necesarias para garantizar unos estándares de sostenibilidad ambiental compatibles con la conservación, continuidad y desarrollo de la población residente en dicha zona no supone transformar directamente la misma como suelo urbano de núcleo rural, sino, partiendo de la constatación de una realidad de hecho existente y singularizada, posibilitar su desarrollo

La conclusión a la que debemos llegar es que, efectivamente, el Plan Especial es un instrumento idóneo para lograr la ordenación protectora del espacio físico declarado, para intervenir sobre el espacio natural protegido, dado que la competencia para la planificación medioambiental no está en manos de una sólo Administración, sino que constituye una materia en la que pueden intervenir todas las Administraciones Públicas de acuerdo con sus respectivas competencias, con la limitación de sus propios ámbitos competenciales.

La finalidad perseguida con el PEPC puede resumirse en la **conservación integral del núcleo de población** existente y de las construcciones en él consolidadas,

impidiendo su desconfiguración y favoreciendo su desarrollo urbanístico bajo criterios de sostenibilidad impuestos por su inclusión en la Red Natura. La finalidad perseguida por el Plan Especial de Protección de estas zonas, en otros términos, se centra en evitar las limitaciones a la propiedad que pudieran venir ocasionadas por la directa aplicación del PG del municipio, permitiendo y tolerando, por el contrario, actuaciones sobre la zona, protegiendo las edificaciones existentes así como el entorno natural que las rodea.

#### d) Su justificación.

La plena armonía entre los fines perseguidos con la tramitación del Plan Especial de Conservación en orden a consolidar normativa y fácticamente la realidad existente en el núcleo, permitiendo su parcial y puntual desarrollo bajo criterios de sostenibilidad y racionalidad impuestos por la afectación actual de la Red Natura, **justifican** la solución que se proponen de acuerdo con el carácter dinámico de la planificación urbanística y con el sistema de normación-ordenación configurado por el Ordenamiento urbanístico para determinar el estatuto jurídico de cada terreno.

La acomodación a los intereses vigentes en cada momento, constituidos actualmente y por referencia a un núcleo urbano existente, por la necesidad de conservar las edificaciones existentes y no limitar la posibilidad de construir edificaciones futuras como actuación garantizadora de una calidad de vida, desarrollo y comunicación en el medio rural excluyen, de forma patente, la aplicación integral del régimen urbanístico derivado de la especial protección que el PG atribuye a estos terrenos.

Como ha declarado el TS en distintas ocasiones (SS.TS 2.II.1987; Ar. 2043 y 22.I.1992; Ar. 759) en relación con los Planes Especiales:

*“(...) no obstante la inquietud que tradicionalmente han suscitado los Planes Especiales, su ámbito de actuación no deja de ser de gran libertad, por cuanto pueden modificar determinaciones de Planeamiento general, y en concreto asignar usos al suelo (zonificación), tal y como lo reconoce hoy, sin género alguno de dudas, el propio art. 84.1 TRLS, recogiendo el precepto reglamentario de los arts. 76.6 y 85.1 RP, modificación que, como dice la misma sentencia encuentra sus límites, en cuanto a la asignación de usos, en la definición y asignación de usos globales y de su intensidad, también globales, o para todo el sector ó área sometida al planeamiento especial, conforme al art. 72.3.1,B), dada la imposibilidad conceptual -STS 31.XII.1985- de equiparar cambios de uso o calificación con modificación de estructura fundamental”.*

Así, la razón de ser del Plan Especial tiene por objeto principal, en estos casos, la protección de unos espacios rurales, si bien con edificación consolidada, actividad desarrollada y población residente. Lo que determina la necesidad de establecer reglas específicas que representan una limitación más intensa del uso del terreno de la que deriva de las normas generales para los núcleos rurales. Porque si éstas fueran suficientes para llevar a cabo tal protección, el Plan Especial resultaría innecesario.

Quiere ello decir que el PEPC es instrumento adecuado para limitar el aprovechamiento de las fincas sobre las que opera estableciendo límites diferentes a los previstos en las reglas generales establecidas por las ordenanzas del planeamiento general para los núcleos rurales como también para depurar las limitaciones que la vinculación de la Red Natura ejerce actualmente sobre los terrenos al otorgar a los mismos la clasificación de rústico de especial protección de la naturaleza. Unas limitaciones distintas y unas facultades en el ejercicio del derecho de propiedad sobre el ámbito afectado coherentes con la finalidad perseguida y proporcionadas a ésta -art. 6 RSCL y 84.3 LBRL-.

Las limitaciones y permisiones que con el PEPC pretenden imponerse afectan a aspectos diferentes del interés público no tenido en cuenta por el PG. Como ha queda-



do expuesto, sin afectar a la clasificación del suelo ni sustituir al PG como instrumento de ordenación integral del territorio, estos Planes Especiales permiten dotar a determinadas zonas de una ordenación detallada y, en última instancia, definir y concretar el contenido del derecho de propiedad sobre las parcelas incluidas en plena armonía con las limitaciones que resultan de la Red Natura.

En este sentido, no puede confundirse la función de clasificación que viene prohibida en los planes especiales por el art. 76 RP y art. 68.4 LOUPMRGal con la *zonificación para distintos usos*.

En conclusión, la formulación de este planeamiento detallado es la solución que mejor sirve a los intereses públicos que se pretenden proteger –calidad paisajística y valor natural de la zona- en plena armonía y equilibrio con los intereses de la propiedad afectada.

Así, desde una perspectiva social, el Plan Especial incidirá positivamente, en la medida en que los vecinos directamente afectados por la inclusión de sus terrenos en la ordenación que dicho plan establezca podrán continuar su desarrollo y actividad bajo el prisma de igualdad respecto a otras zonas de las mismas características sociológicas si bien carentes de la afección sectorial de la Red Natura. La población residente en Orbenlle verá compensada su calidad de vida actual, sin quedar aislados como consecuencia de la inclusión en la delimitación de espacio natural.

Y desde una perspectiva urbanística, a través de la formulación de un PE para la ordenación de la zona se respeta la legalidad urbanística vigente, incorporando dicho ámbito al modelo de desarrollo urbano del municipio y sin perjuicio de su futura extensión a espacios adyacentes, en plena armonía con los intereses generales, de calidad de vida y ambiente sostenible.

#### **e) Su contenido**

El Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1976 -RPU vigente en la C.A de Galicia- impone en sus arts. 12.1, 38.1, 58, 74.1 y 75 para los Planes Generales, para los Planes Parciales y para los Planes Especiales “la necesidad de que se integren determinados documentos comprensivos de la Memoria, de los criterios y objetivos de la estructuración del territorio en función de la información básica verificada y de los estudios realizados, el examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas posibles con base en los criterios y objetivos propuestos, la justificación y descripción de la alternativa elegida y desarrollo de la misma, y la determinación de los instrumentos de planificación requeridos para el desarrollo de las previsiones del Plan y ejecución de sus acciones, especificando las que deban realizarse a través de PG o NN.SS y CC o las que hayan de llevarse a cabo mediante Planes Especiales” (STSJ País Vasco 20.XII.2002).

De forma específica, y de acuerdo con el art. 77 RP, el Plan Especial que se propone deberá contener las determinaciones necesarias para el desarrollo del PG de Ordenación, que se concretan en los documentos siguientes: a) Memoria descriptiva y justificativa de la conveniencia y oportunidad del Plan Especial de que se trate; b) Estudios complementarios; c) Planos de información y ordenación a escala adecuada: de situación, de delimitación del núcleo, de parcelario actual, de clasificación y calificación del suelo y de viario existente; d) Ordenanzas reguladoras; e) Normas de protección, por tratarse de un Plan de esta naturaleza.

Un contenido que deberá tener el grado de precisión adecuado a sus fines (art. 77.3 RP) y en el que deberá observarse todas las previsiones normativas antedichas, par-

ticularmente, como después se señala, la Memoria –comprensiva de la justificación legal y objetivos de la tramitación del PE, los elementos que componen dicho Plan, la descripción del hecho urbano consolidado o de la realidad del asentamiento, las directrices de la ordenación y el patrimonio urbanizado y edificado-, el Plan de Etapas si fuese necesario y la normativa urbanística vigente en relación con la sectorial de aplicación al caso concreto – la reguladora de los espacios naturales y conservación de la naturaleza-.

Ahora bien, a partir de dicho contenido mínimo y de acuerdo con el criterio finalista apuntado, el TS ha declarado que tanto las determinaciones como la documentación exigidas para los Planes Especiales, no vienen configuradas por la normativa de modo automático, sino en función de la naturaleza y objetivos que estén relacionados con las operaciones pretendidas por el planificador (SS.TS 28.II.1990, Ar. 1532 y 23.IX.1992, Ar. 6977).

El Plan Especial que, en desarrollo, de la clasificación actual del suelo como rústico de especial protección de la naturaleza no altera la naturaleza de los terrenos de acuerdo con dicha clasificación derivada de la inclusión de su ámbito en la Red Natura. Y no altera dicha clasificación en la medida en que no modifica la estructura fundamental del PG vigente que, en su momento dio cobertura a las edificaciones existentes.

Lo que haría un PECP de un núcleo rural que se vea sumido en este supuesto sería: a) dotar a la zona de una ordenación detallada que haga compatible las afecciones naturales y la protección que determina la Red Natura con el derecho de propiedad; b) reconocer, de acuerdo con el parámetro del número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones que prevé la ordenación vigente, la existencia de un núcleo de población no identificado como tal en el planeamiento vigente; c) determinar, conforme a su función social, el estatuto jurídico del suelo del ámbito ordenado y; d) definir los tipos de intervención posible, fijando el nivel adecuado de protección de los elementos existentes.

La existencia de edificaciones en cuanto específica situación del núcleo determina su conservación. Se trata de una agrupación de carácter rural que, estando al margen de las funciones urbanas, cuenta con viario existente, servicios de urbanización y participa de las características que el propio PG atribuye a los núcleos rurales.

Por otra parte, el PECP no autoriza usos especiales ni usos intensivos sino los propios a su finalidad y los característicos de la zona de acuerdo con los criterios de armonía y equilibrio con el entorno que taracea la Ley al regular los usos permitidos tanto el suelo rústico como en suelo de núcleo rural, en definitiva, en el medio rural y para su conservación y protección; objetivos éstos del propio Plan Especial objeto de tramitación.

De acuerdo con la distinción antes apuntada entre clasificación y zonificación, el PE que se propone no reclasifica el suelo previamente como no urbanizable en suelo de núcleo rural para vincularlo a una transformación de la zona mediante la tramitación de un PE de Mejora del medio rural *ex art. 72 LOUPMRGal*. Lo único que hace el PE es prever una ordenación detallada de un ámbito espacial delimitado por el PG constituido por un núcleo rural ya conformado con independencia de la clasificación que, por la afección de la Red Natura se atribuye a dicho espacio.

Con el objetivo proteccionista indicado, la configuración de un Plan Especial con el contenido que señala el art. 77 RP es conforme con lo que legalmente le corresponde. El PECP no autoriza usos especiales ni usos intensivos sino los propios a su finalidad. La existencia de actividad desarrollada por la población residente actual determina su inclusión en el *uso tradicional* propio de los núcleos rurales, sin limitaciones a la propiedad.

EL PEPC tiene por objeto establecer dentro del ámbito territorial del espacio protegido “zonas de uso tradicional” podrían denominarse, cuya finalidad es dar cabida a



un asentamiento rural preexistente conformado de acuerdo con la ordenación vigente en el municipio con anterioridad a la delimitación de la Red Natura.

Un uso tradicional que puede, asimismo, calificarse como de “uso moderado” en la zona afectada en cuanto que soporta un limitado tipo de usos así como otras obras absolutamente imprescindibles para la puesta en valor y más adecuada utilización del patrimonio edificado y urbanizado, de manera que se asegure el mantenimiento de la población residente, la mejora de sus condiciones de vida, de la calidad de las viviendas y la potenciación de las actividades económicas compatibles con los objetivos fijados.

Con esta medida de planificación, adoptada en el ejercicio de una potestad discrecional por quien tiene encomendado los intereses generales en la ordenación urbanística del municipio -sujeta, desde luego, a control jurisdiccional- no se producirá una dispersión de la edificación. El efecto será, precisamente, el contrario. Todas las edificaciones que se vayan realizando se irán incorporando al ámbito del PE en armonía con las ya existentes, en contraposición con la edificación diseminada

Es necesario determinar si la decisión de diseñar este Plan Especial, afectando inicialmente un área para el objeto y finalidad indicadas, se encuentra fundada. Para lo que es elemento determinante la Memoria del Plan Especial, que ha de contener una amplia, argumentada y motivada valoración de la solución adoptada, así como de las razones que justifican la decisión de la Administración.

Así, en la Memoria del PE deberá contenerse, como mínimo, las siguientes determinaciones: a) La adaptación del PE a la estructura general orgánica del PG, en la medida que asigna a la zona comprendida en su ámbito, usos tradicionales, en los que el residencial resulta dominante; b) Descripción de la zona, sus valores ambientales y paisajísticos y la existencia de un núcleo de población conformado por un grupo de edificaciones; c) El mantenimiento de un área destinada a usos propios del medio rural; d) La garantía de unos índices de sostenibilidad acordes con la Red Natura actual

Esta Memoria descriptiva justificativa del PEPC constituye el documento urbanístico regulador y normador más idóneo para la ordenación de un núcleo rural afectado por Red Natura. En ella deberá aparecer claramente explicitada la justificación del PEPC en la desproporcionada protección y preservación de actuaciones urbanísticas en un área parcialmente edificada que se derivaría de su única consideración como suelo rústico de especial protección en contra de las líneas directrices del PG, permisivo del propio asentamiento conformado así como del proceso de regeneración poblacional, cuyo desarrollo no puede verse negado por el sólo hecho de incluir los terrenos en la Red Natura.

Procede significar, por otra parte, que el Plan Especial no puede ser ajeno a la protección de elementos existentes en la zona relacionados con los valores naturales o tradicionales. A estos efectos, deberá acompañarse un Estudio de Impacto Ambiental y un Estudio del núcleo existente en cuanto realidad reglada en orden al ejercicio de la potestad planificadora, y contenido necesario dentro de la documentación del PE.

En cuanto a la necesidad de Estudio Económico-Financiero, de acuerdo con el art. 42 RP, cabe deducir que cuando se trata de suelo no urbanizable, no es exigible dicho documento para la redacción de un Plan Especial (SS.TS 23.IX.1992). Y en el caso analizado, además, la viabilidad del PE no depende de los medios económicos de la Administración, sin perjuicio de la oportunidad de su formulación para evaluar las consecuencias económicas que la aplicación del PEPC tiene sobre las distintas propiedades.

Como ha declarado el TS en reiteradas ocasiones, la exigibilidad del Estudio Económico-Financiero en relación con el planeamiento especial no es automática sino que ha de estar en función de los objetivos y naturaleza del Plan Especial de que se trate (SS.TS 28.II.1990; Ar. 1532; 23.IX.1992; Ar. 6977). Lo que trasladado al supuesto de

hecho analizado, dada la finalidad y límites señalados, hacen del todo prescindible tal documento dentro del contenido obligatorio del Plan Especial.

#### **f) Procedimiento.**

La potestad planificadora en general y, en concreto, la que la legislación urbanística atribuye a la Administración municipal, incluye la modulación de la materialización de derechos de urbanización y edificación de determinados terrenos, de acuerdo con su mayor o menor grado de protección o transformación.

Así, desde una perspectiva técnico-jurídica y conforme a la legalidad vigente, la oportunidad de la tramitación de un Plan Especial de Protección y Conservación *ex arts. 68 y 69 LOUOMRGal* para el ámbito del núcleo tradicional de Orbenlle se justifica, en orden a su definitiva aprobación, por la necesidad de armonizar el derecho de propiedad reconocido sobre los terrenos con la protección de determinados valores naturales existentes en la zona por directa imposición de la Red Natura.

Se justifica, en definitiva, por la obligatoriedad para los poderes públicos de buscar una solución de equilibrio entre los intereses generales del municipio y los intereses particulares de las propiedades afectadas, de acuerdo con los principios finalistas de proporcionalidad, racionalidad y oportunidad que rigen toda política de ordenación urbanística.

De acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, la tramitación del Plan Especial que se propone deberá seguir el *iter* que prevén los arts. 86, 87 en relación con el art. 85.3, 4 y 5 LOUPMRGal, en el que cabe destacar, por razón de los distintos intereses concurrentes: a) el Informe Ambiental simultáneo a la Información Pública (art. 86.1,b LOUPMRGal); b) el Informe preceptivo y vinculante de la COTOPV previo a la aprobación definitiva por el Ayuntamiento en los términos y con el alcance señalado en el art. 86,d).

En la redacción o formulación del PE se permite la aportación privada, ya en su formulación ya en el trámite de información pública, lo que no supone una dejación de la potestad administrativa, pues, en último término dicho PE como cualquier otro ha de ser aprobado por la autoridad competente en la materia.

En cuanto elemento determinante de la competencia para la aprobación definitiva del Plan Especial no es sólo el de su iniciativa sino también, y sobre todo, el de su relación con otro planeamiento territorial o general.

Como ha declarado el TS en una sentencia de 22.IV.1992 (Ar. 3837), *“la atribución de la competencia a un órgano superior (como en el presente caso, sería la COTOPV, vía informe vinculante) responde a la finalidad de fortalecer las garantías de control y la intensidad de la necesidad de tales garantías varían según que exista o no un planeamiento territorial o general anterior en el que se haya reflexionado y decidido sobre el objeto al que se refiere el Plan Especial”*.

En el caso analizado, si bien el PE participa del carácter instrumental y accesorio propio de los planes de desarrollo en el sentido señalado, cuando su formulación como tal no esté prevista en el Plan General y por lo tanto, sobre su legalidad y oportunidad por razón de los intereses supramunicipales, no existió una valoración por la Administración autonómica, su necesidad en el momento actual justifica la emisión del Informe.

Por una parte, el Estudio Ambiental tiene por objeto ponderar la incidencia de la actuación sobre el territorio físico, determinar las afecciones ambientales y establecer las medidas legales de corrección y minimización de los impactos producidos sobre el medio y el paisaje (STSJ Navarra 13.IX.2002, Ar. 272532), informando sobre la alternativa de la solución adoptada ( art. 5.1 y epígrafe 2 del Anexo III de la Directiva

85/337, el art. 2.1,b) del RDL 1302/86 y los arts. 7, 8, 9 y 10 de su Reglamento aprobado por RD 1131/88, de 30 de septiembre)

De acuerdo con la regulación general contenida en los arts. 82 y 83 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) y siguiendo la clasificación que en ella se contiene de los informes por razón de su eficacia jurídica, nos encontramos con un *informe no vinculante* por expresa dicción legal al no exigir su carácter favorable en orden a su vinculación.

Su contenido se resuelve así en una opinión, ilustración o consideración que, si bien no condiciona la decisión del órgano resolutor, su consideración por razón de los intereses concurrentes, obliga a la Administración responsable de su tramitación a su incorporación siempre que lo estime conveniente.

Por otra parte, el informe preceptivo y vinculante de la COTOPT (arts. 86.1,d y 69.1.4 LOUPMRGal) se debe limitar, así, a un control de legalidad, a la verificación del cumplimiento de los preceptos legales aplicables. Y en los aspectos discrecionales sólo podrá entrar cuando esté en presencia algún aspecto que afecte a un modelo territorial superior o por la concurrencia de intereses supramunicipales cuya tutela le corresponde.

Lo que determina que, al no haberse aprobado todavía en esta Comunidad Autónoma unas Directrices de Ordenación del Territorio que establezcan modelos territoriales de ordenación, el control antes referido estaría enormemente limitado, debiendo centrarse en la vinculación y afección que la Red Natura proyecta sobre el ámbito afectado.

Por último, la garantía de los intereses urbanísticos afectados por el Plan Especial se hace efectiva en el procedimiento a través de la correspondiente audiencia a los Ayuntamientos afectados, sin que el informe de la COTOPV sirva para considerar intereses que no le son propios, cuando su control debería limitarse a verificar la conformación del PEPC con Planes Superiores, actualmente inexistentes. Y este hecho no puede revertir en perjuicio de otras competencias, como son aquí las que corresponden a la Consellería de Medio Ambiente y al propio Ayuntamiento afecta en la ordenación urbanística de su municipio.

Así, siendo el propio interés supramunicipal el que legitima la intervención de la COTOPT en el diseño de la ordenación prevista en el PEPC, su Informe debe limitarse a los siguientes aspectos (STS 9.V.2001, Ar. 7416): a) la clasificación de suelo rústico de especial protección de los terrenos que estime merecedores de la misma, conforme a la LOUPMRGal; b) asegurar que la ordenación proyectada respeta el equilibrio urbanístico del territorio –lo que al no existir unas DOT en las que la COTOPV deba fundarse, aparece muy limitado-; c) requerir unas determinaciones con suficiente precisión para garantizar la concreta organización del desarrollo urbano, cumpliendo las normas de calidad de vida y cohesión social previstas en la LOUMRGal.

Se trata, en definitiva, de los informes de una técnica de coordinación de carácter preventivo, cuyo objeto no es otro que llevar a cabo *un control de la legalidad reglado* en el seno del procedimiento de elaboración del PEPC, evacuado en el trámite previo de informe y que necesariamente ha de moverse en una decisión relativa:

- Primero.- Si en el suelo concurren o no los valores o características que determinan su sujeción a lo que el legislador ha dispuesto como de protección especial, en cuyo caso podrá revisar la decisión adoptada con el objeto de recabar los informes de los departamentos afectados.
- Segundo.- Considerar la ordenación que se propone respecto a los elementos normativos del PG afectado (consecuencia directa de haber intervenido en la tramitación de los mismos).

- Tercero.- La correcta utilización de los recursos naturales como teleología general y cometido público especial.
- Cuarto.- La garantía del uso racional del suelo objeto de actuación, como óptica de atención a la falta transitoria de un modelo global de ordenación, en cuanto a su ordenación y expansión.

Hechas estas consideraciones a los efectos de eficacia, coordinación y concreción de la específica función encomendada a la COTOPT, lo que importa destacar, en conclusión, es que la intervención de la Consellerían la elaboración del PEPC se limita a la emisión de “informe”. En consecuencia, el art. 86 LOUPMRGal no le atribuye competencia decisoria en su elaboración y, consecuentemente, no le atribuye competencia para la adopción de nuevos criterios o aspectos ajenos al control señalado en el que ha de enmarcarse su colaboración interadministrativa.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

En definitiva, la propuesta que aquí se analiza de ordenar a través de Plan Especial un ámbito conformador de un núcleo urbano/rural afectado por la Red Natura, tiene como objetivo la corrección de desequilibrios, cohonestando la localización de un asentamiento humano en orden a su racional desarrollo urbanístico con las medidas de protección y criterios de sostenibilidad derivados de la Red Natura.

Un ejemplo paradigmático de urbanismo sostenible, una manifestación del urbanismo finalista que vengo postulando desde otros trabajos, cuya clave consiste en superar la esclavitud a la literalidad de la norma y la inercia en su aplicación buscando, con la ayuda de los principios generales que informan nuestro Ordenamiento jurídico, soluciones de equilibrio entre los intereses generales y los intereses privados en la que encuentra su verdadero sentido el Derecho Administrativo.