

A) ORDENACIÓN DO TERRITORIO E DO LITORAL, URBANISMO E VIVENDA

Estudo preliminar.

Carmen M^a Salgueiro Moreira

1.- Consideracións xerais.

O artigo 148.1.3^a CE menciona, entre as materias sobre as que as Comunidades Autónomas poden asumir competencias, as relativas á ordenación do territorio, urbanismo e vivenda. No caso da Comunidade Autónoma galega, conforme o artigo 27.3 EAG, aquela ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda.

Estamos así ante tres competencias autonómicas diferenciadas que se predicán como exclusivas, cuxo exame se realizará a continuación de xeito diferenciado, sen prexuízo de ter en conta a interrelación existente entre elas.

2.- Ordenación do territorio e do litoral.

En relación co alcance deste título competencial, o Tribunal Constitucional ten elaborado unha consolidada doutrina recollida, entre outras, na STC 149/1998, do 2 de xullo, a teor da cal:

“(…) el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» [SSTC 77/1984, fundamento jurídico 2.; 149/1991, fundamento jurídico 1. B)]. Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental «está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo» (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.; 28/1997, fundamento jurídico 5.). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no solo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo

el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 40/1998, fundamento jurídico 30].

La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 36/1994, fundamento jurídico 3.]. Así pues, la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas (...) han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 C.E. [SSTC 56/1986, fundamento jurídico 3.; 149/1991, fundamento jurídico 1. B)], cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, fundamento jurídico 5.). Como hemos afirmado en esta última Sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, «el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 C.E.)... con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo» (fundamento jurídico 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también, STC 40/1998, fundamento jurídico 30).

El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo (STC 36/1994, fundamento jurídico 2.). Para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable, como hemos declarado en la STC 149/1991, «que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse», debiendo atenderse en cada caso para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de aquel condicionamiento a cuál es la competencia ejercida por el Estado y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera [fundamento jurídico 1. B)].”

Na mesma liña se sitúa, por exemplo, a posterior STC 14/2004, do 12 de febreiro.

Sobre a coexistencia, no mesmo espazo físico, do título competencial autonómico analizado con títulos competencias estatais, tamén procede salientar o sinalado na STC 40/1998, do 19 de febreiro, conforme a cal:

“(…) Por lo que a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal.

Por otro lado, este tipo de competencias de las que es titular el Estado, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas. Como este Tribunal ya señalara en la STC 149/1991, «en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una “política” (v. gr. protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas. De otra parte, y como también es obvio, la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio» [STC 149/1991, fundamento jurídico 1. B)].

Al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación (...) Es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. Para tales supuestos, este Tribunal ha señalado que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, fundamento jurídico 3.), y que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, fundamento jurídico 3.). Asimismo, en la STC 149/1991, antes citada, se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio «no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio», siendo legítimo tal condicionamiento cuando «el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá de atenderse, por tanto, en cada caso a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados» [fundamento jurídico 1. B)]; en el mismo sentido, STC 36/1994, fundamento jurídico 3.]. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye

al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace --o, al menos, así lo entiende el constituyente-- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto solo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: Es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc (...)”

Sobre a incidencia das competencias estatais no exercicio da competencia autonómica en materia de ordenación do territorio tamén interesa salientar como a STC 46/2007, do 1 de marzo, como xa o fixera a precedente STC 149/1998, do 2 de xullo, antes citada, precisa que:

“es claro que las citadas Directrices, en cuanto instrumento para establecer el planeamiento territorial de la Comunidad Autónoma, forman parte del Ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos por imperativo del art. 9.1 CE, de modo que el Estado, en principio y como regla general, tendrá que conformar los actos que pretenda realizar al planeamiento existente haciendo compatibles sus planes y proyectos con la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, este Tribunal ya ha puntualizado que el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede impedir el ejercicio de otras por el hecho de que incidan en la misma, resultando obligada la utilización de técnicas de colaboración para evitar los conflictos que pudieran surgir y llegar a una solución concertada de las posibles discrepancia (...) Como ha declarado reiteradamente este Tribunal (por todas, STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 4) la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio no puede llevar a desconocer las competencias del Estado con directa e inmediata proyección en el espacio físico siempre que el ejercicio de esas competencias se mantenga dentro de los límites propios. La consecuencia, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de colaboración y cooperación, será que los instrumentos de ordenación territorial deberán tener en cuenta y aceptar las decisiones estatales (...) Ahora bien, esa prevalencia de las competencias estatales no ha de ser entendida en términos incondicionados, al no amparar cualquier ejercicio de las mismas sino que, por el contrario, habrá de ajustarse a los criterios establecidos por este Tribunal (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 13; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3), para lo que será preciso analizar singularizadamente cada supuesto, siendo los acuerdos que adopte la Administración General del Estado recurribles ante la jurisdicción competente, correspondiendo a los órganos jurisdiccionales decidir si en el caso concreto se han dado determinados presupuestos de urgencia o interés público que hacen necesario apartarse de la planificación territorial establecida (...)”

Tamén procede recordar, como fai a máis recente STC 5/2015, do 22 de xaneiro, con remisión á doutrina sentada na STC 149/1991, do 4 de xullo, que: *“la ordenación del litoral, inexistente como competencia específica en el texto constitucional, se ha de considerar integrada dentro*

de la competencia sobre ordenación del territorio a que se refiere el art. 148.1.3 CE, a la que define más como una política que como una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud [STC 149/1991, FJ 1 b)].” Agora ben, «es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar» (STC 149/1991, do 4 de xullo).

En suma, a actividade de planificación dos usos do solo, así como a aprobación dos plans, instrumentos e normas de ordenación territorial, incardínase no ámbito material da competencia autonómica sobre ordenación do territorio, a cal debe ser exercida sen menoscabar os ámbitos das competencias reservadas ao Estado ex art. 149.1 CE que afecten ao territorio, tendo en conta os actos realizados no seu exercicio e respectando os condicionamentos que se deriven deles.

Ademais das competencias estatais, como ten salientado o Tribunal Constitucional, o exercicio da competencia autonómica en materia de ordenación do territorio debe exercerse dentro do necesario respecto á autonomía local, habida conta, especialmente, do listado de materias sobre as que o artigo 25.2 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, prevé que o municipio ha de exercer competencias propias “*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*”, dada a relación das ditas materias coa ordenación do territorio, singularmente a relativa ao urbanismo.

Conectado co anterior, no que atinxe á posibilidade de que os instrumentos de ordenación do territorio recollan determinacións de aplicación directa, prevalentes sobre o planeamento municipal, ou vinculantes para o planeamento (que impliquen a obriga de adaptación deste) procede traer a colación como o Tribunal Constitucional ten declarado que “*no padece la autonomía local por el hecho de que la ley prevea la adaptación de los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico a las determinaciones contenidas en otros planes supraordenados*” se ben destaca que “*En el bien entendido de que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la comunidad autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias, sin que la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación*” (por todas, SSTC 86/2019, do 20 de xuño, e 57/2015, do 18 de marzo).

2.- Urbanismo.

Procede partir do concepto de urbanismo recollido na STC 61/1997, do 20 de marzo, a teor da cal:

“(...) (el) urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ‘ordenación urbanística’, como objeto normativo de las leyes urbanísticas (...). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación. El contenido que

acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo (...)”.

Se ben o EAG configura esta competencia autonómica como exclusiva, esta competencia atopa límites relacionados, por unha banda, co exercicio polo Estado das súas competencias do artigo 149.1 CE e, por outra banda, co respecto ás competencias que as entidades locais han de ostentar neste eido.

No que atinxe ao primeiro extremo, a asunción pola Comunidade Autónoma de competencias exclusivas en materia de urbanismo non autoriza a descoñecer as que asisten ao Estado en virtude do artigo 149.1 CE. Por iso a competencia autonómica coexiste coas que ostenta o Estado, cuxo exercicio pode condicionar, lícitamente, a que as Comunidades Autónomas ostentan sobre ese sector material. Sobre esta cuestión resulta ilustrativo o disposto na STC 143/2017, do 14 de decembro, na que se recolle unha síntese da doutrina constitucional sobre os títulos competenciais estatais que gardan máis estreita relación coa materia urbanística, como son os das regras 1ª, 13ª e 18ª do artigo 149.1 CE, nos seguintes termos:

“(…) a) La doctrina constitucional sobre las condiciones básicas de los derechos y deberes constitucionales ha sido resumida en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 b), a la que ahora nos remitimos. Así, en cuanto a su delimitación negativa, este Tribunal ha considerado que el artículo 149.1.1 CE no tiene por objeto “la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo” [STC 61/1997 FJ 9 b)]. El Estado no puede, a través de la determinación de las condiciones básicas, “[c]onfigurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque puedan condicionar indirectamente ambos extremos” [STC 61/1997, FJ 9 b)]. Por tanto, es preciso distinguir “aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad... y del que se predicen las condiciones básicas” y “aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciuda[d]”. En cuanto a su delimitación positiva bastará con recordar que “[l]a materia sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos” [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Las condiciones básicas que el Estado puede establecer con la finalidad de garantizar la igualdad no se refieren “a los sectores materiales en los que éstos se insertan”, pues el artículo 149.1.1 CE “sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoc[e]”.

b) El artículo 149.1.13 CE atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica. Se trata de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la “necesaria coherencia de la política económica” y que “exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento

uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores” (STC 186/1988, FJ 2). También ha afirmado este Tribunal que es preciso realizar una interpretación restrictiva del artículo 149.1.13 CE, puesto que una lectura excesivamente amplia del mismo podría constreñir o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (STC 29/1986, FJ 4). En esta línea, hemos insistido reiteradamente en que el artículo 149.1.13 CE, como regla de carácter transversal en el orden económico, se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero con el importante matiz de que las normas estatales dictadas al amparo de este título pueden fijar “las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4). De lo cual deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas).

Aunque no es cuestionable que la transformación urbanística del suelo sea una actividad económicamente relevante, para que las concretas previsiones se amparen en dicho título no basta con que sean acciones de naturaleza económica, sino que es necesario que tengan una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general. Cuando este título competencial afecta a la competencia urbanística, la interpretación restrictiva del mismo debe ser complementada, además, por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6). Sobre estas premisas, este Tribunal ha concluido que ni la previsión de la dirección urbanística pública; aunque con mandato de participación privada (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9), ni la regulación de uno de los elementos del aprovechamiento tipo en cuanto debe favorecer la construcción de viviendas de protección pública (STC 61/1997, FJ 24 d), ni la concreción de los bienes que integran el patrimonio municipal del suelo destinado, entre otros fines, a la construcción de viviendas de protección pública, ni las normas que permiten al planeamiento prever reservas de terrenos que se vayan a incorporar al mismo (STC 61/1997, FJ 36) tienen una incidencia directa y clara en la actividad económica general. Por el contrario ha reconducido a este título competencial, junto con el del artículo 149.1.23 CE, la definición y concreción del principio de desarrollo sostenible que opera como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6 B)]; o junto con el título del artículo 149.1.14 CE la exigencia de que los instrumentos de ordenación cuenten con una memoria de viabilidad con la que se pretende que las Administraciones públicas tengan en cuenta el impacto económico que las

actuaciones que se prevean puedan tener en los sectores productivos —que sin duda se ven afectados por la regulación de los usos del suelo—, así como en las haciendas públicas, debido al gasto que implica la ejecución de las actuaciones urbanizadoras y la implantación y mantenimiento de infraestructuras y servicios [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 D)], o sólo a este título competencial la reserva de un 30 por 100 de la edificabilidad residencial para viviendas de protección pública [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 c)]; y el destino del patrimonio municipal de suelo y su configuración como un patrimonio separado (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 20).

c) En relación con la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE, en la STC 130/2013, de 4 de junio, se expusieron sintéticamente su contenido, aclarando previamente (FJ 6) que este precepto: “alude a una doble competencia: la de establecer las ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ y la de regular el ‘procedimiento administrativo común’, siendo, según la Constitución, la primera de carácter básico y la segunda de carácter exclusivo”.

Respecto a la primera de ellas, la STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 5, recuerda que “en la misma STC 130/2013 citada y también en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, recordamos [FJ 5 D)] que ‘a su amparo, el Estado puede establecer ‘principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas’, lo que implica que ‘la potestad organizatoria (autonómica) ... para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado’ (STC 50/1999, FJ 3). Por tanto, la potestad de autoorganización, ‘no puede incluirse en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas’ ... En base a lo expuesto, también hemos declarado que ‘la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico, ya que ‘el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados’ (STC 50/1999, FJ 3). A estos efectos, no debe olvidarse que ‘el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias’ (STC 50/1999, FJ 3, y 130/2013, FJ 6)”.

Respecto a la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, la misma STC 91/2017, siguiendo el resumen de la STC 141/2014 (FJ 5, D), recuerda que “el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado ‘la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de

validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento' (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 130/2013, FJ 7). Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad ratione materiae (SSTC 130/2013, FFJJ 7 y 8, y 135/2013, FJ 3). La regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado, sino que, como ya hemos tenido ocasión de argumentar, 'hay que tener en cuenta que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración', pues de lo contrario, 'se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables al caso' (SSTC 227/1988, FJ 32; 130/2013, FJ 6). Por ello, en principio, 'cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988, FJ 32). Y a estos efectos, interesa destacar que, si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales ratione materiae siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector', este Tribunal ha hecho constar que, en virtud del artículo 149.1.18 CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos ratione materiae. Y así, de hecho, en nuestra STC 61/1997, FJ 25 c), admitimos que el Estado puede prever, ex artículo 149.1.18 CE, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico (...)'

E, respecto das competencias locais, o urbanismo é unha materia especialmente relacionada coa actividade municipal, tal e como se desprende do artigo 25.2.a) da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, o cal prevé que o municipio exercerá, en todo caso, competencias propias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, en materia de "a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación."

Sobre esta cuestión procede traer a colación o sinalado na STC 154/2015, do 9 de xullo, a cal, con cita da precedente STC 159/2001, de 5 de xullo, prevé:

"(...) El legislador autonómico está legitimado "para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los

planes y disciplina)” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Ahora bien, las Comunidades Autónomas no pueden perder de vista que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, tal como refleja el art. 25.2 LBRL; “no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo” (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13, y 104/2013, de 25 de abril, FJ 6). De modo que, por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), las Comunidades Autónomas, a la hora de configurar las competencias locales, deben graduar “la intensidad de la participación del municipio” “en función de la relación entre intereses locales y supralocales”(“...”).

4.- Vivenda.

A competencia en materia de vivenda, faculta á Comunidade Autónoma para “desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política” (STC 152/1988, do 20 de xullo).

Non obstante, “el hecho de que dicha competencia sea calificada como exclusiva por el Estatuto de Autonomía, unido a la inexistencia de una competencia específica en materia de vivienda a favor del Estado no significa que aquélla sea absoluta y que éste no se encuentre facultado para desarrollar actuaciones en dicha materia (STC 36/2012, do 15 de marzo, e 143/2017, do 14 de decembro).

Neste sentido, o Estado poderá intervir no sector da vivenda, singularmente, en virtude da competencia de dirección xeral da economía ex artigo 149.1.13ª CE, ou das previstas nas regras 1ª, 8ª e 11ª do artigo 149.1 CE.

Así, respecto da competencia estatal do artigo 149.1.13ª CE xa na STC 152/1988, do 20 de xullo, se indicou que:

“(…) dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no solo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito, a que ambas partes

hacen referencia. (...) Por lo que se refiere al subsector económico de la vivienda, no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el art. 149.1.13 de la Constitución la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable. (...) En cualquier caso, ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.

Sólo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, incluida la utilización instrumental de sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, con las competencias autonómicas en materia de vivienda. Así, si las primeras legitiman una intervención del Estado que condiciona en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados (...)"

Na mesma liña pode citarse a posterior STC 59/1995, do 17 de marzo, e a máis recente STC 139/2013, do 8 de xullo.

A maior abastanza, sobre os límites impostos á competencia autonómica en materia de vivenda polo título competencial estatal do artigo 149.1.13^a da Constitución española, desde unha perspectiva diferente da finalidade de fomento, poden consultarse as SSTC 93/2015, do 14 de maio; 16/2018, do 22 de febreiro; 32/2018, do 12 de abril, 43/2018, do 26 de abril, e 80/2018, do 5 de xullo, ou 8/2019, do 17 de xaneiro. nas que se declaran inconstitucionais determinadas previsións autonómicas en materia de vivenda ao supoñer *"un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que, al interferir de un modo significativo en el ejercicio legítimo que*

el Estado hace de sus competencias (art. 149.1.13 CE), menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal”.

Precisamente as SSTC 16/2018, 32/2018 e 43/2018 que se acaban de citar tamén resultan de interese pola análise recollida nelas sobre a relación entre a competencia autonómica en materia de vivenda e o título competencial estatal do artigo 149.1.8ª da Constitución relativo á lexislación civil. Así, sinala a primeira das ditas sentenzas:

“(…) La STC 37/1987, FJ 8, ya se pronunció acerca de en qué medida la disciplina normativa del derecho de propiedad privada se incardina en el título competencial «legislación civil» que atribuye al Estado el artículo 149.1.8 CE. Distinguió al efecto dentro de él una vertiente individual y otra institucional y precisó que «el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone ... la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad ... Como es lógico, esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada».

En otras palabras, según el criterio expuesto en la STC 37/1987, la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex artículo 149.1.8 CE (...).”.

De acordo co anterior, conclúe o tribunal que a Comunidade Autónoma con competencias en materia de vivenda pode, ao abeiro da dita competencia, *“incidir, mediante regulaciones orientadas a atender los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social. Ahora bien, como hemos indicado, el establecimiento por el legislador competente de los deberes inherentes a la función social de un tipo de propiedad debe realizarse «en el marco de la Constitución» (...).”.*

No contexto competencial analizado, entre as normas estatais de rango legal na materia procede citar o Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Solo e Rehabilitación Urbana, e a Lei 12/2023, do 24 de maio, polo dereito á vivenda.

No eido autonómico, recóllese a continuación a versión consolidada das seguintes leis:

- Lei 8/2012, do 29 de xuño, de vivenda de Galicia.
- Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia.

- Lei 3/2016, do 1 de marzo, de medidas en materia de proxectos públicos de urxencia ou de excepcional interese.
- Lei 1/2019, do 22 de abril, de rehabilitación e de rexeneración e renovación urbanas de Galicia.
- Lei 1/2021, do 8 de xaneiro, de ordenación do territorio de Galicia.
- Lei 3/2022, do 18 de outubro, de áreas empresariais de Galicia.
- Lei 4/2023, do 6 de xullo, de ordenación e xestión integrada do litoral de Galicia.¹

¹ En materia de urbanismo tamén debe terse en conta a regulación contida no título IV da Lei 2/2017, do 8 de febreiro, de medidas fiscais, administrativas e de ordenación (DOG núm. 28, do 9 de febreiro de 2017), conforme a cal:

TÍTULO IV
Medidas provisionais de ordenación urbanística
CAPÍTULO I
Disposicións xerais

Artigo 84. *Ámbito de aplicación*

Un. A regulación e mais as medidas establecidas neste título serán de aplicación naqueles supostos en que a declaración de nulidade de todo ou parte dun instrumento de planificación urbanística municipal ou dun decreto polo que se suspenda a vixencia da planificación urbanística municipal por unha sentenza firme supoña que recobre a súa vixencia un instrumento de planificación anterior que, segundo o que se establece nesta lei, non responda á realidade urbanística existente no termo municipal, xurdida ao amparo do instrumento anulado.

Estas medidas serán de aplicación, en particular, nos supostos de obsolescencia sobrevida do instrumento que recobra a súa vixencia debido á substancial modificación do marco lexislativo urbanístico recaído desde a súa aprobación, á radical mutación da normativa sectorial de aplicación ou á inadaptación do modelo existente de cidade respecto do previsto no devandito instrumento.

Dous. En todo caso, a adopción das medidas previstas no presente título deberá respectar o disposto nas sentenzas firmes que declaren a nulidade dos instrumentos de planificación urbanística ou dos decretos de suspensión, e as resolucións xudiciais recaídas na súa execución.

Tres. A adopción das medidas establecidas nesta lei entenderase sen prexuízo da posibilidade de modificar puntualmente o plan que recobra vixencia, cos requisitos previstos na lexislación vixente.

Catro. As medidas de ordenación provisional non serán de aplicación ao solo clasificado como rústico no planeamento anulado, para o cal será de aplicación o disposto na Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, de acordo co establecido nas súas disposicións transitorias.

Cinco. En ningún caso as medidas de ordenación provisional serán de aplicación cando o instrumento de ordenación provisional para o ámbito de que se trate deba someterse á avaliación ambiental estratéxica ordinaria de acordo co establecido na normativa básica estatal.

Artigo 85. *Mantemento da seguridade xurídica*

Un. De acordo co establecido na normativa estatal, a anulación de todo ou parte dun instrumento de planificación urbanística por unha sentenza firme non afectará por si mesma a eficacia dos actos administrativos firmes que o aplicasen antes de que a anulación alcanzase efectos xerais.

Dous. Nos procedementos de revisión de oficio de actos administrativos firmes que se ditasen con fundamento en instrumentos de ordenación anulados, ponderarase, na análise sobre a procedencia ou non de acordar a suspensión da execución do acto obxecto do procedemento de revisión de oficio así como na aplicación dos límites ás facultades de revisión establecidos na lexislación básica, entre outras circunstancias, o grao de cumprimento dos deberes urbanísticos ou o grao de desenvolvemento urbanístico acadado ao amparo do instrumento anulado.

Artigo 86. *Protección do patrimonio cultural*

Para os efectos da protección do patrimonio cultural e da aplicación da Lei do patrimonio cultural de Galicia, a simple declaración de nulidade do instrumento de ordenación urbanístico non implicará a perda da condición de bens declarados de interese cultural ou de bens catalogados dos bens incluídos no catálogo do instrumento de ordenación anulado, sendo de aplicación en todo caso o réxime derivado da lexislación indicada.

CAPÍTULO II

Procedemento de aprobación do instrumento de planificación

Artigo 87. *Iniciación do procedemento de aprobación do instrumento de planificación urbanística que substitúe ao instrumento anulado. Prazos para a súa tramitación e aprobación*

Un. Para os efectos de aplicar as medidas de ordenación provisional previstas no presente título, será requisito necesario que o concello cuxo instrumento de planificación foi anulado inicie a tramitación dun novo, inicie, de ser o caso, o procedemento de contratación dos servizos técnicos ou xurídicos necesarios para a súa redacción ou ben lles encomende a realización total ou parcial do instrumento aos servizos técnicos municipais.

Dous. En todo caso, o concello que aprobe instrumentos de ordenación provisional dos previstos na presente lei deberá presentar o borrador do novo instrumento de planificación no prazo dun ano, aprobar inicialmente o novo instrumento no prazo de dous anos e aprobar provisionalmente o novo instrumento de ordenación no prazo de tres anos e seis meses. Os anteriores prazos contaránse cada un deles desde a data de publicación do acordo de aprobación definitiva do instrumento de ordenación provisional.

O cumprimento dos trámites a que fai referencia o parágrafo anterior dentro dos prazos sinalados para tales efectos é requisito inescusable para o mantemento da vixencia dos instrumentos de ordenación provisional aprobados de acordo co previsto na presente lei. Transcorrido calquera dos prazos sinalados sen se cumpriren os trámites previstos neste artigo, o instrumento de ordenación provisional aprobado esgotará a súa vixencia por ministerio do previsto na presente lei e quedará inmediatamente sen efecto.

Artigo 88. *Estudo da situación derivada da anulación do instrumento de ordenación en cada ámbito que se pretenda ordenar provisionalmente*

Un. Con carácter previo á adopción dun instrumento de ordenación provisional dos previstos na presente lei, realizarase un estudo específico da situación derivada da anulación do instrumento de ordenación para o ámbito que se pretenda ordenar a través do devandito instrumento provisional.

Dous. O devandito estudo e análise municipal someteranse a informe urbanístico e ambiental vinculante dos órganos competentes da Administración da Comunidade Autónoma.

Tres. O informe urbanístico pronunciarase sobre a coincidencia da ordenación provisional coa prevista para ese ámbito no instrumento de ordenación anulado e, de ser o caso, nos seus instrumentos de desenvolvemento, así como sobre a adecuación das medidas de ordenación provisional adoptadas ao previsto na presente lei.

Catro. O informe ambiental pronunciarase sobre a tramitación ambiental que se realice para a aprobación do instrumento de ordenación provisional de que se trate, de acordo co establecido na normativa básica estatal sobre avaliación ambiental e atendendo á súa específica natureza.

Cinco. Unha vez emitidos os informes anteriores, o estudo será, se é o caso, aprobado polo concello, xustificando a necesidade da adopción das medidas de ordenación provisional previstas na presente lei.

Artigo 89. *Contido do estudo*

No estudo a que se refire o artigo anterior deberá analizarse para o ámbito afectado:

- O instrumento de ordenación urbanística que recobra a súa vixencia, e a lexislación ao abeiro da cal se aprobou.
- A adecuación do instrumento de ordenación que recobra a súa vixencia á lexislación urbanística e sectorial vixente, tendo en conta o expresado no artigo seguinte, así como á realidade urbanística existente no ámbito afectado, xurdida ao abeiro do instrumento de planificación anulado.
- A proposta de aprobación dunha ordenación provisional cos límites e de acordo co procedemento previsto na presente lei.

Artigo 90. *Contido e vixencia da ordenación provisional*

Un. A ordenación provisional que se propoña para o ámbito afectado deberá ser coincidente coa prevista para ese ámbito no instrumento de ordenación anulado e, de ser o caso, nos seus instrumentos de desenvolvemento, nos termos previstos nos artigos seguintes. Só se poderán realizar as modificacións que sexan necesarias para adaptar a regulación ao contido das sentenzas xudiciais que se refiran ao ámbito afectado, ao exixido pola lexislación sectorial de acordo cos informes recaídos no procedemento e ao resultado da información pública practicada e da tramitación ambiental realizada. Igualmente, poderán realizarse as modificacións que permitan asignar usos globais axeitados para implantar novas dotacións e equipamentos, públicos

ou privados, ou para implantar novas actividades económicas, empresariais ou produtivas, substituíndo o uso residencial polo uso industrial, terciario ou comercial.

Non será necesaria a adaptación dos instrumentos de ordenación provisional á Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, e será de aplicación en todo caso esta, de acordo co disposto nas súas disposicións transitorias, segundo a data de aprobación definitiva do instrumento de ordenación anulado e a lexislación á que este estea adaptado, circunstancia que se indicará expresamente na ordenación provisional.

Dous. A ordenación provisional, unha vez aprobada, sen prexuízo da posibilidade da súa modificación polos procedementos de modificación do plan establecido na Lei do solo, estará en vigor ata que se substitúa pola prevista no novo instrumento de ordenación para ese ámbito ou, de ser o caso, ata que transcorra calquera dos prazos sinalados no artigo 87 da presente lei sen se cumpriren os trámites previstos no citado artigo.

Artigo 91. *Ordenación provisional en solo clasificado como urbano e de núcleo rural no instrumento anulado*

Poderanse aprobar instrumentos de ordenación provisional para o solo urbano consolidado e de núcleo rural, coincidentes coa ordenación recollida no instrumento anulado, de acordo co indicado no artigo anterior. A ordenación provisional prevista nos devanditos instrumentos será de aplicación de conformidade coas regras establecidas na disposición transitoria primeira da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, segundo a data de aprobación definitiva do instrumento anulado.

Artigo 92. *Ordenación provisional en ámbitos suxeitos a desenvolvemento urbanístico*

Un. No solo suxeito a desenvolvemento urbanístico de acordo co instrumento anulado e os seus instrumentos de desenvolvemento, o concello deberá xustificar a elección dos ámbitos que ordene provisionalmente a través dos instrumentos previstos na presente lei, incidindo na concorrencia dun especial interese xeral, polo seu carácter dotacional ou de equipamento público ou privado, por tratarse da planificación de espazos para actividades económicas ou áreas para actividades produtivas ou empresariais que acollan usos industriais, terciarios ou comerciais en substitución de usos residenciais, a afección a elementos fundamentais da estrutura xeral e orgánica do territorio, o seu grao de desenvolvemento, ou pola súa inclusión nun plan estratéxico municipal.

Dous. De acordo co indicado no apartado anterior, entenderase que concorre interese xeral en atención ao seu grao de desenvolvemento urbanístico, para os efectos da súa ordenación provisional no recoñecemento do grao de cumprimento dos deberes de execución do planeamento urbanístico que foron desenvolvidos de conformidade coa lexislación urbanística, sempre que acadasen no seu día a aprobación definitiva do instrumento de equidistribución e cumprisen co deber de cesión e de distribución de cargas e beneficios.

Tres. Naqueles supostos nos que o instrumento de equidistribución aprobado no seu día resulte afectado no seu contido polo disposto na ordenación provisional, deberá aprobarse un novo instrumento de equidistribución adaptado á indicada ordenación.

Catro. Naqueles supostos nos que o grao de desenvolvemento urbanístico acadado determinase a consideración do solo como urbano consolidado, o instrumento de ordenación provisional recoñecerá o indicado grao de desenvolvemento e clasificación.

Artigo 93. *Tramitación para a aprobación da ordenación provisional*

Un. A tramitación da aprobación dos instrumentos de ordenación provisional regulados no presente título axustarase ao procedemento establecido neste artigo.

Dous. Con carácter previo á aprobación inicial do documento, realizaranse os seguintes trámites:

- O concello remitirá ao órgano ambiental a solicitude de inicio da avaliación ambiental estratéxica simplificada, á que achegará o borrador das ordenacións provisionais e o documento ambiental estratéxico, co contido establecido na lexislación vixente.
- O órgano ambiental formulará o informe ambiental estratéxico no prazo máximo de dous meses desde a recepción da documentación indicada na alínea anterior, tras identificar e consultar ás administracións públicas afectadas e ás persoas interesadas de acordo co establecido na normativa indicada por un prazo máximo dun mes.

O órgano ambiental, tendo en conta o resultado das consultas, determinará no informe ambiental estratéxico se a ordenación provisional ten ou non efectos significativos no medio. No caso de non prever efectos significativos, a ordenación provisional poderá aprobarse nos termos que o propio informe estableza.

O informe ambiental estratéxico remitirase no prazo de quince días hábiles para a súa publicación no *Diario Oficial de Galicia* e na sede electrónica do órgano ambiental.

Tres. O órgano municipal competente procederá á súa aprobación inicial e someterao á información pública como mínimo durante vinte días, mediante anuncio que se publicará no *Diario Oficial de Galicia* e nun dos xornais de maior difusión na provincia. Así mesmo, notificaráselles individualmente a todas as persoas titulares catastrais dos terreos afectados.

Catro. Durante o mesmo tempo no que se realiza o trámite de información pública, a Administración municipal deberá solicitar das administracións públicas competentes os informes sectoriais e as consultas que resulten preceptivos. Os informes sectoriais autonómicos deberán ser emitidos no prazo máximo dun mes, transcorrido o cal entenderanse emitidos con carácter favorable.

Se a ordenación provisional prevista foi xa obxecto dos indicados informes con anterioridade, admitirase a reprodución ou confirmación dos criterios contidos nos informes emitidos no seu día polos órganos informantes, sen prexuízo das cuestións que se poidan engadir á vista de novas circunstancias ou da aprobación de normativa posterior.

Cinco. Emitirase informe dos servizos xurídicos e técnicos municipais sobre a integridade documental do expediente, das actuacións administrativas realizadas, da calidade técnica da ordenación proxectada e da conformidade da ordenación coa presente lei.

Seis. A aprobación definitiva das ordenacións provisionais corresponderalle ao pleno do concello. Unha vez aprobadas definitivamente, as ordenacións provisionais publicaranse de acordo co establecido nos apartados 2, 3 e 4 do artigo 82 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia E, en relación co litoral, debe terse en conta a regulación contida nos artigos 10 e 11 da Lei 7/2022, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas (DOG núm. 248, do 30 de decembro), a teor dos cales:

Artigo 10. Exercicio das competencias da Comunidade Autónoma de Galicia para a reposición da legalidade na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre

1. O exercicio das competencias que corresponden á Comunidade Autónoma de Galicia para impoñer a obriga de restitución das cousas e reposición ao seu estado anterior, coa indemnización dos danos irreparables e perdas causadas, no caso de obras e actuacións contrarias ao disposto na lexislación en materia de costas realizadas na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre, deberá producirse dentro dun prazo de quince anos, contados desde a terminación das obras ou actuacións contrarias á legalidade.

Tomarase como data de terminación das obras ou actuacións realizadas a que resulte da súa efectiva comprobación pola administración actuante, salvo que quede debidamente probada a súa terminación noutra data distinta por calquera medio de proba admitido en dereito.

2. Transcorrido o prazo para impoñer a obriga de restitución das cousas e reposición ao seu estado anterior establecido no número anterior sen que se impuxese a dita obriga, só se poderán realizar, logo da solicitude de autorización do órgano autonómico competente en materia de zona de servidume de protección, as obras imprescindibles para a conservación e o mantemento do uso preexistente, sen que poidan incrementar o valor expropiatorio.

3. Para os efectos do disposto no número 1, consideraranse rematadas aquelas construcións que aparezan reflectidas nas fotografías do voo de costas 1989-1991, recollidas no Plan nacional de ortofotografía aérea histórico.

Artigo 11. Prescrición da obrigación de restitución ou reposición da legalidade por infraccións reguladas na normativa en materia de costas cometidas na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre

O prazo de prescrición de quince anos previsto no parágrafo segundo do número 1 do artigo 95 da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas, en canto á restitución das cousas e reposición ao seu estado anterior, por infraccións na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre, comezará a computarse desde o ditado do acto polo que a Administración acorde a súa imposición. Esta regra será igualmente aplicable aos supostos nos que se interpoña recurso administrativo fronte ao acto e a administración incumpra a súa obrigación de resolver o recurso nos prazos legalmente previstos.

E, conforme a disposición transitoria primeira da mesma lei:

Disposición transitoria primeira. Aplicación das previsións desta lei en canto á restitución ou reposición da legalidade por infraccións reguladas na normativa en materia de costas cometidas na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre

1. O disposto no artigo 10 será aplicable ás obras, actuacións e construcións existentes no momento da entrada en vigor desta lei.

2. O disposto no artigo 11 será aplicable aos procedementos de restitución ou reposición da legalidade pendentes de execución no momento da entrada en vigor desta lei.

Debe terse en conta que, en relación cos artigos 10 e 11 e a disposición transitoria primeira transcritos abriuse Comisión Bilateral (Resolución do 2 de maio de 2023, da Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias, pola que se ordena a publicación do acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia, en relación coa Lei 7/2022, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, publicada no DOG núm. 99, do 26 de maio de 2023). E finalmente foi interposto polo Estado recurso de inconstitucionalidade contra estes preceptos (recurso 6243/2023).

Ademais, tamén está pendente a

cuestión de inconstitucionalidade número 4409-2023 formulada polo Xulgado do Contencioso-administrativo núm. 1 de Pontevedra, no procedemento ordinario núm. 223-2021, en relación co artigo 10.1, parágrafo 1.º, e a disposición transitoria primeira desta lei.