

***O SISTEMA URBANÍSTICO
DE GALICIA***

PRINCIPIOS BÁSICOS

Hipólito Pérez Novo

Normativa reguladora

- O marco da lexislación básica do Estado:
 - Texto refundido da Lei de solo, aprobado por RDL 2/2008, do 20 de xuño (TRLS)
- Normativa reguladora do urbanismo:
 - Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUG)
 - Modificacións máis importantes da LOUG:
 - Lei 15/2004, de modificación da LOUG
 - Lei 6/2007, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral
 - Lei 6/2008, de medidas urxentes en materia de vivenda e solo
 - Proxecto de Lei de medidas urxentes de modificación da LOUG

Obxecto

- A ordenación da ocupación e os usos do solo
- A actividade de transformación urbanística do solo
- As relacións xurídico-económicas entre os operadores urbanísticos

1

As claves do sistema urbanístico de Galicia

Proceso urbanístico secuencial

1º) ORDENACIÓN URBANÍSTICA

2º) ACTIVIDADE DE TRANSFORMACIÓN
URBANÍSTICA DO SOLO

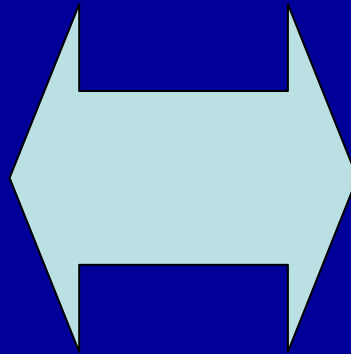
3º) ACTIVIDADE DE EDIFICACIÓN

4º) OCUPACIÓN E UTILIZACIÓN
DA EDIFICACIÓN

1º) Ordenación urbanística

- **Propiedade privada do solo**

á que se reserva o dereito ao aproveitamento urbanístico atribuído polo plan



- **Decisión pública sobre os usos do solo**

mediante a ordenación urbanística

- A ordenación urbanística organiza e define os usos do solo de acordo co interese xeral, determinando as facultades e deberes do dereito de propiedade do solo conforme ao destino deste (art. 3.1 TRLS).
- **¿Como se establece a ordenación urbanística?**
 - A LOUG:
 - establece o estatuto xurídico básico da propiedade do solo
 - remite a un sistema xerarquizado de planeamento urbanístico para establecer a ordenación detallada do territorio
 - pero tamén establece normas de ordenación substantiva
 - O planeamento urbanístico:
 - define o modelo de ocupación e utilización do territorio de acordo coa LOUG
 - e determina o contido do dereito de propiedade do solo.

Consecuencias da ausencia de ordenación urbanística detallada

- A realización de obras de urbanización sen a previa aprobación do planeamento urbanístico esixible constitúe unha infracción urbanística moi grave (art. 217.2.c) LOUG).
- Son nulas de pleno dereito as licenzas para edificar sen a previa aprobación do plan que conteña a ordenación detallada dos terreos (art. 62.1.f) LRXAP en relación co art. 109 LOUG e dis. adicional 1ª LMU).

2º) Actividade de transformación urbanística do solo

- Presuposto: require a previa aprobación do planeamento urbanístico que conteña a ordenación detallada (art. 109 LOUG)
- Comprende o conxunto de operacións necesarias para:
 - executar as previsións do plan,
 - distribuír equitativamente as cargas e beneficios derivados do plan,
 - e garantir a participación da comunidade nas plusvalías que xera a habilitación para usos urbanísticos.
- Operacións xurídicas:
 - Aprobación do proxecto de equidistribución
 - Aprobación do proxecto de urbanización
- Operacións materiais:
 - Execución das obras de urbanización do ámbito
 - Execución das obras de conexión do ámbito coas redes de infraestruturas existentes e, se é o caso, a súa ampliación e reforzo

2º) Actividade de transformación urbanística do solo no TRLS

- Substitúe o dereito dos propietarios a urbanizar polo de participar na actuación urbanizadora de iniciativa privada nun réxime de distribución equitativa de beneficios e cargas
- Considera a urbanización como un servizo público, cuxa xestión pode reservarse á Administración ou encomendarse aos privados
- No caso de urbanizacións de iniciativa privada, sexan ou non propietarios dos terreos, realizarse mediante procedemento con publicidade e concorrencia
- Non obstante, a lexislación urbanística pode prever excepcións a favor da iniciativa dos propietarios do solo

2º) Actividade de transformación urbanística do solo na LOUG

- Sistemas de actuación para a transformación urbanística do solo:
 - de iniciativa pública: expropiación e cooperación
 - de iniciativa privada: concerto, compensación e concesión
- Atribúese aos propietarios o dereito á iniciativa da transformación urbanístico do solo:
 - Para formular o planeamento de desenvolvemento (mínimo 50%)
 - Para activar os sistemas de actuación de iniciativa privada (mínimo 50%).
- No caso de incumprimento polos propietarios poderá acordarse de oficio ou por iniciativa de calquera persoa, sexa ou non propietario do solo, a aplicación do sistema de concesión de obra urbanizadora.
- En tódolos sistemas de actuación, a contratación das obras de urbanización realizarase sempre con suxeición aos principios de publicidade e concorrencia.

Consecuencias do incumprimento do deber de urbanizar

- O incumprimento do deber de urbanización nos prazos establecidos no plan constitúe unha infracción urbanística grave (art. 217.2 LOUG)
- Son nulas de pleno dereito as licenzas para edificar sen a previa aprobación do proxecto de urbanización e do instrumento de equidistribución (art. 62.1.f) LRXAP en relación cos arts. 20, 22 e 24.3 LOUG e dis adicional 1ª LMU)

3º) Actividade de edificación

- Presuposto: segundo o TRLS, só son aptos para edificar os terreos que:
 - están urbanizados por estar integrados **de forma legal e efectiva** na rede de dotacións e servizos propios dos núcleos de poboación
 - e teñen atribuída edificabilidade para uso ou usos determinados segundo a ordenación urbanística
 - Sen embargo, en canto ás dotacións e servizos a lexislación urbanística poderá considerar as peculiaridades dos núcleos tradicionais legalmente asentados no medio rural.

3º) Actividade de edificación

- Presuposto: segundo a LOUG, son solares edificables:
 - as superficies de solo urbano legalmente divididas e aptas para a edificación,
 - con acceso por vía pública pavimentada e servizos urbanos de abastecemento de auga potable, evacuación de augas residuais á rede de saneamento, subministro de enerxía eléctrica e iluminación pública,
 - en condicións de caudal e potencia adecuadas para os usos permitidos,
 - e urbanizadas de acordo coas alineacións, rasantes e normas técnicas establecidas polo planeamento urbanístico
- Non obstante, para edificar no ámbito dos núcleos rurais tradicionais a LOUG non esixe a integración na rede de dotacións e servizos.

3º) Actividade de edificación

- O dereito a edificar:
 - consiste na facultade de transformar o aproveitamento urbanístico en edificación nas condicións establecidas na ordenación urbanística
 - atribúese en exclusiva ao propietario do solo
- Consecuencias do incumprimento do deber de edificar no prazo establecido:
 - é constitutivo de infracción urbanística grave (art. 217.3 LOUG)
 - Asemade, resulta de aplicación o réxime de edificación forzosa, en cuxo caso, a edificación levaríase a cabo directamente pola Administración ou adxudicación ao axente edificador mediante procedemento con publicidade e concorrencia (arts. 36 e 37 TRLS e 190 a 193 LOUG)

4º) Ocupación e utilización da edificación

- Presuposto: que as obras de urbanización e de edificación estean completamente terminadas de acordo coa ordenación urbanística
- Deberes do propietario:
 - destinar a edificación aos usos permitidos pola ordenación urbanística
 - e conservar a edificación en condicións adecuadas de funcionalidade, seguridade, salubridade, ornato público e habitabilidade

Ruptura do sistema urbanístico

3º) ACTIVIDADE DE EDIFICACIÓN
SEN URBANIZACIÓN ADECUADA

4º) OCUPACIÓN E UTILIZACIÓN DA
EDIFICACIÓN SEN URBANIZACIÓN ADECUADA

2º) ACTIVIDADE DE URBANIZACIÓN
SEN PARTICIPACIÓN DA COMUNIDADE
NAS PLUSVALÍAS URBANÍSTICAS

1º) ORDENACIÓN URBANÍSTICA
PARA LEGALIZAR A EDIFICACIÓN

2

OS SUXEITOS

Os suxeitos das relacións xurídico-urbanísticas

- Cidadáns que habitan o territorio
- Propietarios do solo
- Empresarios promotores da actividade urbanística
- Administracións públicas

Os cidadáns que habitan o territorio

- Dereitos dos cidadáns en relación co territorio:
 - a un medio urbano e rural adecuado para o desenvolvemento da persoa
 - a acceder a unha vivenda digna e adecuada
 - a participar nos procedementos de aprobación dos instrumentos de ordenación e execución urbanística
 - a acceder a información sobre a ordenación urbanística
 - a acceder ás dotacións, servizos e espazos públicos que demanda a calidade de vida
 - a exercer a acción pública para facer respectar a ordenación urbanística
- O sistema urbanístico está ao servizo de tódolos cidadáns, sexan ou non propietarios do solo.

Os propietarios do solo

- Dereito de propiedade:
 - O carácter estatutario do dereito de propiedade urbana implica que a urbanización e a edificación son facultades esóxenas ao dereito de propiedade que só poden efectuarse naqueles ámbitos que gocen previamente da clasificación e cualificación urbanística adecuadas
 - A ordenación urbanística determina as facultades e deberes do dereito de propiedade. Esta determinación non confire dereito a esixir indemnización (art. 3.1 TRLS e art. 7 LOUG)
- Conflicto permanente entre:
 - a propiedade privada do solo que persegue a máxima liberdade de aproveitamento e disposición)
 - e a determinación pública dos usos do solo que persegue a racionalidade de acordo cos intereses xerais)

Os empresarios promotores da actividade urbanística

- Dereito á libre empresa no marco da economía de mercado (art. 38 CE)
- Cando son propietarios do solo poden exercer a actividade de urbanización e de edificación
- Cando non son propietarios do solo, só poden exercer a actividade urbanística no caso de incumprimento dos propietarios:
 - Poden instar a aplicación do sistema de concesión de obra urbanizadora (art. 161.2 LOUG)
 - Poden instar a aplicación do réxime de edificación forzosa
- En todo caso, a contratación das obras de urbanización realizarase sempre con suxeición aos principios de publicidade e concorrencia (art. 133 LOUG)

As Administracións públicas

- **Concellos:**
 - Potestades urbanísticas para a xestión dos intereses da comunidade local
 - Como consecuencia da actividade de transformación urbanística obteñen gratuitamente:
 - 10% do aproveitamento urbanístico
 - solo destinado a zonas verdes, espazos libres, equipamentos e dotacións públicas
 - infraestruturas e servizos urbanísticos
- **Comunidade Autónoma:**
 - Competencias en materia de ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda (art. 37 EAG)
 - A intervención autonómica ten por obxecto exclusivamente o control da legalidade urbanística e a tutela dos intereses públicos supramunicipais

3

**Os principios básicos do
sistema urbanístico**

Os principios básicos

- de utilización racional do solo de acordo co interese xeral
- de desenvolvemento urbanístico sostible
- de participación da comunidade nas plusvalías urbanísticas
- de xusta distribución de beneficios e cargas entre os propietarios
- de participación cidadán
- de legalidade urbanística

Principio de utilización racional do solo de acordo co interese xeral

- O solo é un recurso natural escaso e non renovable
- Mandato constitucional: a utilización do solo de acordo co interese xeral para impedir a especulación (art. 47 CE)
- As políticas públicas relativas á ordenación, ocupación, transformación e uso do solo teñen como fin común a utilización deste recurso conforme ao interese xeral (art. 2 TRLS)

Aplicacións

- Os estándares urbanísticos:
 - Límites de edificabilidade (art. 46 LOUG)
 - Reservas mínimas de solo para dotacións públicas (art. 47 LOUG)
 - Reservas mínimas de solo para vivendas protexidas (art. 47 LOUG)
- As normas de ordenación substantiva ou de aplicación directa:
 - Regulación das condicións de uso e edificación no solo rústico (arts. 31 a 44 LOUG)
 - Regulación das condicións de uso e edificación no ámbito dos núcleos rurais tradicionais (arts. 24 a 29 LOUG)
 - Normas de adaptación das construcións ao ambiente (art. 104 LOUG)

Disfuncións

- Planeamento urbanístico obsoleto que pode implicar:
 - Excesos de edificabilidade
 - Déficits de reservas de solo para dotacións públicas
 - Déficits de reservas de solo para vivenda protexida
 - Colapso das vías urbanas e problemas de mobilidade urbana
 - Degradación da paisaxe
 - Dispersión da edificación

Principio de desenvolvemento urbanístico sostible

- O modelo da cidade compacta da UE:
 - Minimizar a ocupación do territorio
 - Rexenerar a cidade existente
 - Preservar o resto do territorio da urbanización e da edificación
- Principio recollido no TRLS (art. 2) e na LOUG (arts. 4 e 15 e 32.1)

Aplicacións

- Os criterios de clasificación do solo:
 - Destinar solo adecuado e suficiente para os usos productivos e para uso residencial
 - Preservar da urbanización e da edificación ao resto do solo
 - » (arts. 3 e 10 TRLS e 15 LOUG)
- A avaliación ambiental estratéxica dos plans
 - » (art. 15 TRLS e Lei 6/2007)
- As regras de interpretación
 - » (art. 6 LOUG)

Disfuncións

- O planeamento urbanístico obsoleto pode implicar:
 - Exceso de clasificación do solo para ser destinado á urbanización e edificación
 - Inviabilidade económica da ordenación urbanística

O principio de participación da comunidade nas plusvalías urbanísticas

- A comunidade participará nas plusvalías que xenere a acción urbanística dos entes públicos (art. 47 CE, art. 3.2 TRLS e art. 4.c) LOUG)
- O aproveitamento urbanístico lucrativo é unha facultade esóxena ao dereito de propiedade.
- É o planeamento urbanístico o que atribúe o aproveitamento urbanístico aos terreos que gocen da clasificación urbanística adecuada
- A patrimonialización do aproveitamento urbanístico está condicionado ao cumprimento dos deberes e o levantamento das cargas urbanísticas

Aplicacións

- Atribución do aproveitamento urbanístico:
 - 90% aos propietarios do solo
 - 10% á comunidade local
- Deber de entregar á Administración o solo reservado para dotacións públicas
- Deber de costear as obras de urbanización do ámbito, así como as obras de conexión coas redes de infraestruturas existentes e a súa ampliación e reforzo

Disfuncións

- Incorrecta clasificación de solo no que se permite edificar con exoneración aos propietarios das cargas que impón o proceso legal de transformación urbanística
- Edificacións en solo rústico que deberían situarse en solo urbanizado
- Aplicación incorrecta do réxime transitorio establecido na LOUG para edificar sen o previo proceso legal de transformación urbanística

Principio de xusta distribución de beneficios e cargas entre os propietarios do solo

- O plan implica desigual atribución de aproveitamento urbanístico aos propietarios do solo
- Dereito dos propietarios a participar na execución das actuacións de urbanización nun réxime de equitativa distribución de beneficios e cargas entre todos os propietarios afectados (art. 8 TRLS)
- Impedir a desigual atribución dos beneficios e cargas do planeamento entre os propietarios afectados e impoñer a xusta distribución dos mesmos (art. 4 LOUG)

Aplicacións

- A delimitación de ámbitos de distribución de beneficios e cargas e a determinación do aproveitamento tipo (arts. 111 a 114 e 123 LOUG)
- O plan xeral deberá garantir o equilibrio de beneficios e cargas derivados do plan entre as distintas áreas de reparto
- A aprobación dos instrumentos de equidistribución (arts. 115 e ss LOUG)
- Réxime do solo:
 - urbano consolidado: aproveitamento característico do contorno
 - núcleo rural tradicional: aproveitamento tradicional
 - rústico: excluído do aproveitamento urbanístico

Disfuncións

- Incorrecta clasificación de solo no que se permite edificar sen distribución equitativa de beneficios e cargas
- Edificacións en solo rústico que deberían situarse en solo urbanizado ou someterse a equidistribución
- Aplicación incorrecta do réxime transitorio establecido na LOUG para edificar sen equidistribución

Principio de participación ciudadán

- Dereito dos cidadáns a participar nos asuntos públicos (art. 23 CE)
- Dereito dos cidadáns a participar efectivamente nos procedementos de elaboración e aprobación dos instrumentos de ordenación e execución urbanísticas, mediante a formulación de alegacións, observacións, propostas, reclamacións e a obter da Administración unha resposta motivada (art. 4 TRLS)
- Promover a máis ampla participación social garantindo os dereitos de información e de iniciativa dos particulares, asegurando, en todo caso, a participación dos cidadáns e asociacións por estes constituídas para a defensa dos seus intereses e valores (art. 4 LOUG)

Aplicacións

- Publicidade dos plans (art. 11 TRLS e arts. 92 e 100 LOUG)
- Trámite de información pública nos procedementos de aprobación dos plans e dos instrumentos de xestión urbanística
- Acción pública (arts. 4 e 48 TRLS e dis adicional 4 LOUG)

Disfuncións

- Insuficiente publicidade dos plans
- Deficiencias no trámite de información pública

Principio de legalidade urbanística

- A Administración pública actuará con sometemento pleno á lei e ao Dereito (arts. 9 e 103 CE)
- Os particulares e a Administración quedarán obrigados ao cumprimento das disposicións contidas na LOUG e nos instrumentos de ordenación urbanística (art. 101 LOUG)

Aplicacións

- Aos órganos da Administración autonómica lles corresponde exercer o control de legalidade (art. 237.2 LOUG)
- Intervención da Administración autonómica no procedemento de aprobación dos plans urbanísticos (arts. 85 e 86 LOUG)
- A licenza urbanística municipal (arts. 194 e ss LOUG)
- As potestades para repoñer a legalidade urbanística vulnerada (arts. 209 e ss LOUG)
- A potestade sancionadora por infraccións urbanísticas (arts. 216 e ss LOUG)

Disfuncións

- Licenzas urbanísticas ilegais
- Hipergarantías establecidas en beneficio dos infractores
- Modificacións dos plans urbanísticos para legalizar as edificacións ilegais

Efectos da correcta aplicación dos principios básicos

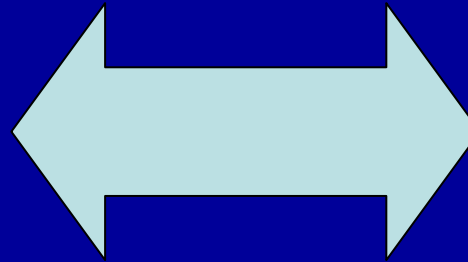
- Solo urbanizado suficiente e en condicións adecuadas para servir aos usos residenciais e as actividades económicas
- Dotacións e espazos públicos suficientes para atender as necesidades da poboación, cumprindo os estándares mínimos de calidade de vida
- Facilitade de acceso á vivenda protexida
- Eficiencia no consumo de solo e de recursos naturais
- Conservación do patrimonio cultural construído
- Integración das urbanizacións e construcións na paisaxe
- Recuperación pola comunidade de parte das plusvalías urbanísticas xeradas polo plan
- Distribución equilibrada de beneficios e cargas entre os propietarios do solo
- Alto grao de lexitimación democrática da ordenación urbanística
- En definitiva, **mellora substancial da calidade de vida dos cidadáns**

Consecuencias da incorrecta aplicación dos principios básicos

- Ocupación masiva de solo por edificacións dispersas e sen urbanización adecuada
- Despilfarro de recursos naturais e elevados custos enerxéticos
- Fragmentación e desequilibrios territoriais
- Degradación paisaxística
- Déficit de dotacións públicas ao servizo dos cidadáns
- Desviación aos propietarios do aproveitamento urbanístico que corresponde ao concello (10%)
- Financiación polo conxunto dos cidadáns das infraestruturas e servizos que correspondería custear aos propietarios que se apropian das plusvalías
- Encarecemento da construción e mantemento das infraestruturas e servizos
- Agravio e competencia desleal cos propietarios e promotores que cumpriron os deberes e cargas urbanísticas
- Deslexitimación das decisións adoptadas polas autoridades urbanísticas
- Indisciplina xeneralizada que ameaza con colapsar o sistema urbanístico

Dereito urbanístico

**POTESTADES
ADMINISTRATIVAS**



**GARANTÍAS DOS
DEREITOS DOS
CIDADÁNS**