

Xénese, evolución e posterior  
integración da MUNPAL no Réxime  
Xeral da Seguridade Social

## Génesis, evolución y posterior integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social

Genesis, evolution and posterior  
integration of the MUNPAL in the  
Xeral System of the Social Safety



MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO  
Catedrática de Dereito Administrativo  
Universidade de Jaén (España)  
gallardo@ujaen.es

Regap



Recibido: 17/03/2014 | Aceptado: 05/06/2014

**Resumo:** *Con frecuencia acontece que o recto entendemento dunha determinada institución non é posible sen unha previa indagación da súa historia. Os defectos de que adoece o actual sistema de protección social dos funcionarios públicos locais non é máis que unha reminiscencia do pasado, a reliquia que deixou a historia. A comprender as causas da actual situación enderéitase este traballo, no que se analiza o nacemento da MUNPAL e cales foron as circunstancias que deron lugar á súa desaparición pola súa ulterior integración no sistema xeral da Seguridade social.*

**Palabras clave:** *funcionarios locais, Seguridade Social, MUNPAL.*

**Resumen:** *Con frecuencia ocurre que el recto entendimiento de una determinada institución no es posible sin una previa indagación de su historia. Los defectos de que adolece el actual sistema de protección social de los funcionarios públicos locales no es más que una reminiscencia del pasado, la reliquia que ha ido dejando la historia. A comprender las causas da actual situación se endereza este traballo, en el que se analiza el nacimiento de la MUNPAL y cuáles fueron las circunstancias que dieron lugar a su desaparición por su ulterior integración en el sistema general de la Seguridad Social.*

**Palabras clave:** *funcionarios locales, Seguridad Social, MUNPAL.*

**Abstract:** *It often happens that the correct understanding of a particular institution is not possible without a preliminary investigation of its history. The flaws in the current system of social protection of local government officials is a reminiscent of the past, the relic that ha left the story. Understanding the causes of the current situation is the purpose of this research, in which the birth of MUNPAL is analyzed and what the circumstances that led to their demise by its subsequent integration into the xeral system of social security were.*

**Key words:** *local government officials, social security were, MUNPAL.*

**Índice:** *I. Evolución histórica. 1. Antecedentes. 2. A corrente unificadora e intento frustrado de equiparación co réxime dos funcionarios civís do Estado. II. A consecuente desaparición da MUNPAL. III. A integración da MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social: O froito dunha desgana politicamente compartida. 1. Algunhas contradicións clamorosas. 2. O marco legal da integración da MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social. IV. Bibliografía*

# I Evolución histórica

## 1 Antecedentes

Ata os anos sesenta os réximes administrativos reguladores dos funcionarios públicos nos ámbitos estatal e local eran clamorosamente distantes. Semellante situación non só constituíu un aliciente constante para intentar un achegamento entre ambos os dous senón que foi a orixe dunha corrente reivindicadora para obter unha mellora nas prestacións sociais duns e outros.

O primeiro dos antecedentes que explican esta situación atopámolo no Real Decreto de 2 de maio de 1858, que prevía pensións de xubilación equivalentes á metade do maior soldo desfrutado polo funcionario durante dous anos, sempre que acreditase vinte anos de servizos e tivese sesenta anos de idade ou se atopase imposibilitado para continuar prestado os seus servizos.

As Leis municipais de 1870 e 1877, cunha inxenuidade sen precedentes, confiaron ás respectivas Corporacións locais o recoñecemento de dereitos pasivos a favor do persoal ao seu servizo. O resultado non se fixo agardar: ningún Concello satisfixo coas súas propias iniciativas o ideal —toda unha primicia naquela época— de non deixar desamparados no momento da súa xubilación aos que durante tantos anos fixeran do servizo aos cidadáns a súa vocación persoal.

De aí que o art. 248 do Estatuto Municipal de 1924 supuxese un paso decisivo na obrigatoriedade de pagamento das Corporacións Locais dos dereitos pasivos dos seus funcionarios, ordenando que a lagoa normativa existente se encherá cos seus propios Regulamentos que haberían de ser ditados por cada unha das Corporacións locais. Por iso, o Regulamento de Secretarios de Concello, Interventores de Fondos e Empregados Municipais de 23 de agosto de 1924 regulou nos seus arts. 44 a 48 as Clases Pasivas deste colectivo<sup>1</sup>, establecendo “uns mínimos” que deste modo garantían prestacións tales como pensións de xubilación, viuvez e orfandade e daban posibilidade a cada Concello para que puidese superalos con normas máis beneficiosas. A esta normativa seguiu o conciso Regulamento de 14 de maio de 1928 que regulaba os dereitos pasivos dos funcionarios administrativos no seu Capítulo V, para os que supletoriamente lles resultaba de aplicación a normativa dos funcionarios civís do Estado.

Para o persoal técnico e o de servizos especiais, o art. 188 da Lei Municipal de 1935 permitiu que lles resultase de aplicación a normativa reguladora desta maneira para Secretarios e Interventores. E o mesmo fixo para os funcionarios provinciais o Regulamento de 2 de novembro de 1925. Todo o cal constituía certamente un corpo normativo disperso pero coa virtualidade de remitir a un punto en común, evitando así desigualdades inxustificadas entre colectivos que gardaban entre si grandes semellanzas.

A desigualdade avense dificilmente coa xustiza, e por iso, alentados por este espírito unificador, os funcionarios locais comezaron a xestar a idea da creación dun Montepío Nacional

---

1 Esta normativa fíxose progresivamente aplicable a Depositarios, aos Directores de Banda de Música, aos Médicos de Asistencia Pública domiciliaria, aos Inspectores Farmacéuticos Municipais e aos Inspectores Municipais Veterinarios.

que englobara ao conxunto de funcionarios municipais e que atendese a totalidade dos seus dereitos pasivos. Unha intención realmente loable e que obtivo favorable acollida en todo o colectivo. Esta posibilidade xa existía no mencionado Estatuto Municipal, en cuxo art. 115 ilusoriamente sinalou o perentorio prazo dun ano para a súa creación, o que obviamente non fixo. O Montepío non se creou, nin nese prazo do ano ni nos posteriores, mais o interese pola súa creación sempre estivo presente e supuxo o primixenio precursor da MUNPAL e o seu antecedente máis próximo.

A razón desta persistencia non só se debía á lexítima aspiración de mellora do colectivo no seu conxunto senón ao lóxico intento de intentar poñer fin a un procedemento que resultaba altamente molesto para os Secretarios, Interventores e Depositarios (integrantes nos entón denominados “Corpos Nacionais”) cando prestaran servizos en varias Corporacións locais, o que era, por outra parte, farto habitual. En tales supostos estaban sometidos ao chamado “sistema de rateo”, consistente en que cada Corporación estaba obrigada a pagar a súa parte correspondente dunha maneira íntegra e mensual segundo o tempo prestado na mesma por tales funcionarios e o soldo percibido. Aínda que axudados eficazmente pola Dirección Xeral de Administración Local para clarificar a situación administrativa de cada un deles de forma individualizada, este penosa “peregrinación” acababa na maioría das ocasións coa paciencia dos afectados, carrexándolles importantes perdas económicas, confusións e prexuízos de moi difícil compensación.

Tras un longo periodo de negociacións entre o Colexio Nacional de Secretarios e o Ministerio da Gobernación, formalizouse o proxecto de organización do Montepío de Secretarios, Interventores e Depositarios (MSI) por Decreto de 7 de xullo de 1944. E finalmente foi aprobado o seu Regulamento de creación por Decreto de 10 de maio de 1946 cuxo art. 4 atribuíalle a xestión única para cobrar das Corporacións as pensións ou fraccións de pensión de Secretarios, Interventores e Depositarios que non sexan membros do Montepío e dos seus familiares, no seu caso, facilitando deste modo e asegurando o pagamento das devanditas pensións.

Porén, este sistema de dereitos pasivos non resultou de todo satisfactorio, pois deixaba fóra do seu ámbito aos funcionarios da Administración Local non pertencentes a estes “Corpos Nacionais”; situación de clara discriminación á que deu solución o art. 322 da Lei de Réxime Local de 16 de decembro de 1950 (Texto refundido de 1955) ao establecer un criterio máis amplo e xusto ao facer extensivas a todos os funcionarios da Administración local as mesmas regras que rexían sobre dereitos pasivos para os funcionarios civís do Estado. Agora ben, o Regulamento de 10 de maio de 1946 era máis voluntarioso que real, pois estableceu unha serie de prestacións “mínimas” que, malia a boa vontade con que o Goberno intentou poñelas en marcha, nunca pasaron dunha forma efectiva do papel á realidade. A voluntariedade do sistema e a optatividade das súas condicións fíxoas languidecer antes de conseguir a súa consolidación efectiva no tempo<sup>2</sup>.

O resto dos funcionarios locais seguía rexéndose polos Regulamentos propios das súas respectivas Corporacións locais, e, supletoriamente, polo Estatuto de Clases Pasivas do Estado (D.T. 18<sup>a</sup> do Regulamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de maio de

2 Cfr. “El Consultor dos Ayuntamientos y Juzgados”, n.º 3, de 15 de febreiro de 1992, pág. 305.

1952<sup>3</sup>). O resultado: que *do dito ao feito* en canto a contía e efectividade do seu cobro había un *gran treito*, pois todo se facía depender da solvencia económica e das prioridades de cada Corporación Local.

Estas penosas circunstancias alimentaban a idea de creación do Montepío que, malia os reiterados intentos desde o ano 1924 nunca chegou a facerse realidade.

Por iso, o fito máis importante constituíuno a Lei de 11/1960 de 12 de maio que creou a Mutualidade Nacional de Administración Local (MUNPAL) onde os funcionarios locais depositaron todas as expectativas de ver mellorada a súa situación económica con certos visos de permanencia. A súa Exposición de Motivos é digna de eloxio. Nela recoñécese reforzado “o sentido mutualista” mediante “a axeitada participación dos beneficios nas cargas que o sistema implica” (sic), comézase a empregar o termo “dignificación” como substitutivo do de “beneficencia” e outórgaselle un sentido social ao que comeza a entenderse como “previsión”. Unha lei certamente progresista que contrastaba cos escuros anos en que foi dictada. Porén, nun alarde de sinceridade, a propia Exposición de Motivos recoñece que “as chamadas clases pasivas constitúen ao presente unha pesada carga para as Corporacións Locais”.

Aos catro meses, o 12 de agosto de 1960, aprobouse a Orde Ministerial que deu vida aos Estatutos da MUNPAL. Esta Mutualidade acollía non só ao que hoxe se coñece como funcionarios de carreira e persoal laboral fixo (entón chamados “funcionarios en propiedade” e “obreiros de cadro de persoal”) das Corporacións locais, así como ao persoal adscrito a Organismos e Dependencias da Administración Local, senón tamén, con carácter voluntario, aos que presten servizos en Organismos e Dependencias de calquera Administración Pública cando as súas funcións gardaran relación inmediata coa Administración Local.

O seu financiamento tiña como base a chamada “cota íntegra”, constituída pola suma de todas as cotas das entidades, organismos e dependencias afiliadas e as cotas dos asegurados na proporción dos dous terzos a cargo dos afiliados e un terceiro a cargo dos asegurados. En definitiva, trátase de fondos achegados polas Corporacións locais e polos seus funcionarios.

Mais non debemos caer na tentación de crer que o nacemento da MUNPAL non foi máis que froito dun simple afán, lexítimo por outra parte, de mellora. En absoluto: era tan abismal a diferenza que separaba os dous grandes colectivos funcionariais (do Estado e locais) que iso non podía senón propiciar un clima de tensión e loitas por acadar a equiparación entre ambos os dous e facer realidade un sistema pasivo que amparara en termos de igualdade o grande universo funcional.

Certamente nunca faltou acordo en recoñecer tal circunstancia, mais nunca existiu unanimidade de criterios para darlle solución: mentres que uns crían máis vantaxosa a súa integración no antigo Instituto Nacional de Previsión —é dicir, a Seguridade Social— outros non ocultaban a súa preferencia por unha Mutualidade específica funcional. Finalmente elixiuse esta última opción, precisamente ao atopar o seu fundamento na crenza de que

---

3 Como dato curioso, aínda que non teña maior relevancia científica, gustaríanos reseñar que este Regulamento de funcionarios da Administración Local de 1952 foi destacado por administrativistas da talla de Jordana de Pozas e Pérez Serrano como un exemplo de tratamento, á altura do por entón nivel do curso histórico e do réxime dos funcionarios públicos. Así se recollía na nota Editorial da Revista CUNAL, n.º 459, de marzo de 1983, pág.172.

este era o camiño máis curto, máis axeitado e o que máis garantía a tan ansiada equiparación cos funcionarios do Estado

Porén, este achegamento non se enxergou ata o ano 1973, a través do Decreto Lei 7/1973, de 27 de xullo e o Decreto 2057/1973, de 17 de agosto, aos que despois se fará referencia. Entrementes, o impulso xerador da MUNPAL dotouna dun marcado acento social, elevándoa á categoría de arquetipo, de modelo a seguir. A protección ao funcionario era total: abranguía todas as posibles facetas, desde o matrimonio ata a defunción, pasando pola educación dos fillos, a asistencia sanitaria e outras prestacións complementarias. Moitos dos seus principios inspiradores<sup>4</sup> foron literalmente reproducidos para as Clases Pasivas da Administración Civil do Estado<sup>5</sup>. Pode afirmarse que a MUNPAL constituía un sistema moito máis avanzado, técnico e perfecto que o que rexía para os funcionarios do Estado. Quizais fose xustamente este motivo, o perfeccionismo con que se intentou a súa creación, o que propiciou que se convertese *no branco* onde proxectar os diversos *dardos* de políticos e funcionarios que acabaron sumíndoa nunha crise, pero da que non tardou en recuperarse grazas ao sentimento de xustiza e solidariedade que inspirara a súa creación.

## 2 A corrente unificadora e intento frustrado de equiparación co réxime dos funcionarios civís do Estado

Mais, con todo, un sentimento de desigualdade entre ambos os dous colectivos funcionariais, estatais e locais, continuaba latexando por entón, polo que a pretensión unificadora entre eles e o ideal de equiparación entre ambos os dous presidiu toda a etapa de reforma do Réxime Local que se estaba xestando. Na década dos 50 fóronse ditando diversas Leis que poñían de manifesto este intento unificador, ben directamente ou ben pola vía da remisión normativa e da supletoriedade, mais aínda na dos 60 os dereitos pasivos dos funcionarios locais seguían carecendo dunha regulación unitaria, estando constituída a mesma por unha serie de disposicións dispersas e fragmentarias.

Por iso ditouse a Lei 79/1968, de 5 de decembro, de bases para a acomodación do réxime e retribucións dos funcionarios da Administración Local aos da Administración Civil do Estado. O propio título da Lei xa é o suficientemente significativo como para facer innecesario calquera comentario sobre a intencionalidade con que foi creada. Pero tan loable intención viuse truncada, pois tiña prevista a súa entrada en vigor o primeiro día do ano seguinte, de 1969, e porén, en lugar diso comezou un longo proceso transitorio pois interceptou a súa entrada en vigor e abortou eses intentos unificadores o Decreto Lei 23/1969 que a deixou en suspenso e supuxo que os funcionarios locais continuaran cos niveis e graos que establecera a Lei 108/1963.

E iso foi así ata o Decreto Lei 7/1973, de 27 de xullo, sobre adopción de medidas en orde á acomodación e réxime de retribucións dos funcionarios locais aos do Estado, que derogou

4 Os principios básicos do réxime instituído atopábanse explicitados na súa propia Exposición de Motivos e concretábanse nos seguintes: a) Un principio de unidade, é dicir, unificación das copiosas normas reguladoras de dereitos e deberes dos funcionarios locais, no que ás clases pasivas se refire. b) O principio de xustiza, pois toda diversidade na lexislación producía desigualdades nos recoñecementos de prestacións, cuxas contías viñan determinadas pola maior ou menor capacidade económica da Entidade corporativa chamada a responder do pagamento. c) O principio de solidariedade, alleo ao de unidade de xestión, de cotización e de beneficios.

5 *Ibidem*, nota a pé de páx. n.º 2.

este último, fixo rexurdir aquela mesma tendencia unificadora que inspirou a Lei 79/68<sup>6</sup> e ordenou revisar os Estatutos da MUNPAL. Revisión que non debía realizarse sen prever a necesaria equiparación entre aqueles que ingresaran en 1960 daqueloutros que o facían coincidindo con esta nova modificación que acabou producíndose por Orde do Ministerio da Gobernación de 9 de decembro de 1975. Esta sería a primeira e derradeira vez que se tivese unha deferencia semellante entre o colectivo de antes e o de despois, como logo veremos.

Esta revisión non satisfizo as expectativas que se depositaran nesta esperada modificación, pois a súa redacción se limitaba a transcribir os preceptos do Texto Refundido da Lei de Dereitos Pasivos dos Funcionarios do Estado de 1966, sen máis innovacións que a introdución das melloras ás prestacións básicas e a conservación do capital do seguro de vida, como prestación complementaria. Mais iso non foi todo: estas dúas innovacións concibíronse como privilexios —para moitos, inxustificadas— dos funcionarios locais<sup>7</sup>, e, por iso, acabaron sendo reducidos paulatinamente.

Pola súa parte, practicamente todas as Leis de Orzamentos Xerais do Estado prestaron atención ao asunto das pensións dos empregados locais. Foi o caso da Lei 9/1983, de 13 de xullo (na súa D. A. 2ª), a Lei 44/1983, de 28 de decembro (na súa D. A. 4ª), ou a Lei 50/1984, de 30 de decembro (D.A. 6ª). Esta última deixaba intacto o aspecto económico xa retocado polas anteriores, pero estableceu un sistema distinto para os colectivos de funcionarios do Estado e da Administración local, poñendo así fin á intención unificadora con que se comezara o período<sup>8</sup> e que acollera a propia LRBRL de 1985 na versión orixinal da súa Disposición Adicional 2ª.

Probablemente, coñecedora desta loita ancestral, o teor literal da LRBRL é altamente significativo posto que era o resultado esperado de tantos anos de clamor xeral: “os funcionarios públicos da Administración Local terán a mesma protección social en extensión e intensidade que a que se dispense aos funcionarios públicos da Administración do Estado”.

Malia todo, o período péchase case peor que comezou, pois novamente outra Lei de Orzamentos do Estado, esta vez a Lei 21/1986, de 23 de decembro establecía que os funcionarios de haber regulador garantido “non teñen incremento ningún”. A partir desta data, con algunha suba contábase, pero esta era insignificante en comparación coa recibida polos funcionarios do Estado, aumentando o desequilibrio e facéndose cada vez máis patente a discriminación e a inxustiza que marcaba cada vez unha fronteira económica maior entre uns e outros<sup>9</sup>.

6 Para iso ditáronse diversas normas, entre elas, o Decreto 2057/1973, de 17 de agosto e as Ordes Ministeriais de 23 de outubro e 27 de decembro de 1973.

7 Estes dous “privilexios” non estaban, porén, carentes de xustificación. Os que se consideraban en desvantaxe por non desfrutalos esquecían as dúas razóns que lles servían de base e fundamento á súa creación: a) As melloras das prestacións básicas que establecía o art. 29.5 dos Estatutos da MUNPAL revisados tiña o seu fundamento na incorporación aos mesmos tanto o mecanismo de cobertura dos dereitos pasivos do Texto Refundido do 1966 como do Mutualismo Administrativo. Non pode esquecerse que a Lei 29/1975, de 27 de xuño, sobre Seguridade Social dos Funcionarios do Estado (MUFACE) contaba con prestacións máis completas que as dos funcionarios locais e que establecía pensións complementarias de xubilación, viuvez, orfandade. O certo é que, e en honor á verdade hai que recoñecelo, tampouco estas previsións da MUFACE chegaron a materializarse. Todo quedou en boa intención do lexislador. E b) Que o capital do seguro de vida era un subsidio de defunción que non era ningunha novidade para a MUNPAL, pois está prevista en todas as Mutualidades que existían e existen no noso país.

8 Agora ben, na súa D.A. Sexta.2 ordenou a tarefa homologadora na esfera local; mandato este que, por certo, foi reiteradamente incumplido ano tras ano.

9 A título de mero exemplo, no ano 1990 un funcionario do grupo A do Estado, con 30 anos de servizo, cobraba unha pensión de 190.235 pesetas, mentres que un funcionario do grupo A da MUNPAL nas mesmas condicións percibía 162.138 pesetas. No caso de 35 anos de

A situación foi cualificada polo colectivo como “insostible”, sobre todo, se a iso se unía a paradoxal situación dos recién incorporados na MUNPAL no ano 1987, para os que non se previu equiparación ningunha cos que os precedían, co que dentro dun mesmo colectivo convivían dúas situacións: a dos ingresados con anterioridade a esa data, no semi-conxela-do réxime propio da MUNPAL, e os ingresados nesa data, coas prestacións de clases pasivas do Estado, con distintas contías nas súas prestacións básicas.

O antes e o despois do 1 de xaneiro de 1987 viña determinada na Lei 4/1990, de 29 de xuño ao establecer que “o persoal ingresado na Administración Local a partir do 1º de xaneiro de 1987, causará *exclusivamente* as mesmas prestacións, cos mesmos requisitos, e idéntico alcance que as establecidas no Real Decreto Lexislativo 670/1987, de 30 de abril, polo que se aprobou o Texto Refundido da Lei de Clases Pasivas do Estado” (a cursiva é miña). É dicir, que a partir do día 1 de xaneiro de 1987 se prevía equiparación entre os funcionarios locais e estatais.

A dicción literal transcrita, posta en comparación co establecido para o persoal funcionario do Estado cuxo réxime se atopaba configurado no R.D.Lex. 670/1987, pon de manifesto os seguintes elementos diferenciadores e permite a seguinte lectura crítica:

- a) O feito de considerar como data límite para a aplicación de ambas as dúas normativas, a mutualista e a estatal, o día 1 de xaneiro de 1987. Por que non no ano 1985, que era a contemplada na última das citadas normativas e era a data en que foi ditada a LRBRL? Ou mellor, por que non a data de ingreso ao servizo público do funcionario local?

Dito máis claramente: a citada Lei 50/1984, e posteriormente o Texto Refundido da Lei de Clases Pasiva do Estado, aprobado por R.D.Lex. 670/1987, de 30 de abril, establece como data de entrada en vigor do novo sistema que se instaura o día 1 de xaneiro de 1985. Porén, para os funcionarios locais dítanse normas transitorias que pospoñen a aplicación dese novo réxime pasivo para os funcionarios locais dous anos máis. Por iso, pode afirmarse que este desfase de dous anos supón clarisimamente un atraso inxustificable de dous anos en dar cumprimento á previsión contida na D.F. 2ª LRBRL, e con iso unha continuidade no trato discriminatorio que desde antano se estaba producindo entre ambos os dous colectivos.

- b) Tampouco se entendía a utilización do termo *exclusivamente*, pois parece inducir a entender que de *algo* se lles estaba excluindo aos funcionarios locais, pois co emprego deste adverbio, tan categórico como taxativo, privábase legalmente ao colectivo local dos beneficios derivados do Mutualismo Administrativo<sup>10</sup> sen posibilidade de ampliación vía desenvolvemento regulamentario, pola sinxela razón de que se así se fixera o regulamento sería ilegal por contravir o disposto nunha norma de superior rango.
- c) Igual de inadecuada tecnicamente resultaba a utilización do termo “prestacións”, pois no seu lugar debeu terse incluído o de “pensións”, o que, obviamente, non é o mesmo. Para corrixir este erro ditouse a D.T.5ª da Lei 31/1990, de 27 de decembro,

---

servizo, a diferenza económica entre un e outro era de 54.069. En 1991, eses mesmos funcionarios cobraban, respectivamente, 202.859 pesetas e 170.514 pesetas, e se tiñan 35 anos de servizo, a diferenza era de 32.345 pesetas.

<sup>10</sup> Vid. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 3, 1991, pág. 347.

cuxo número 2.b) introduciu tal modificación: “o persoal ingresado na Administración Local...causará exclusivamente as mesmas *pensións*...”. E é que deste modo se deixaba legalmente fóra da protección social outorgada a este colectivo algunhas prestacións, tales como a asistencia sanitaria, as ayudas por nupcialidade, natalidade, sepelio, etc., proporcionadas polo Mutualismo Administrativo aos funcionarios do Estado e pola propia MUNPAL na súa lexislación específica. Porén, non se podía tomar como base o tratamento parcial dado pola lei orzamentaria porque isto conduciría ao absurdo de negarlle a protección social mínima de todo servidor público, que é a consecuencia á que chega a contumacia Lei 4/1990, ao persistir no erro padecido pola súa predecesora, a Lei 37/1988<sup>11</sup>.

- d) Continuábase desprotexendo ao colectivo local respecto ao estatal respecto das prestacións complementarias e especiais, ao que contribuiu a corrixir a referida D.T.5ª ao recoñecerlles aplicable o mesmo sistema de protección social dos funcionarios da Administración do Estado “en materia de asistencia sanitaria e de prestacións complementarias”.

O resultado non foi outro que a desproporción que percibían os funcionarios locais entre as cotizacións efectuadas e as prestacións recibidas, o que se traducía nunha clara situación de inxustiza á que dificilmente se lle podía atopar xustificación.

Por iso, a partir de 1986, as Leis de Orzamentos foron intentando homoxeneizar as situacións de todos eles a través de diversas medidas ideadas, que non veñen ao caso referir<sup>12</sup>, para acadar mellor grao de seguridade nos dereitos pasivos de —todos— os funcionarios locais, mais que, paradoxalmente, viron demoradas no tempo o seu cumprimento.

O sentimento de inxustiza percibíase nun dobre nivel de pegada naturalmente económica: dunha parte, todo o colectivo local, con enteira independencia da súa data de ingreso na MUNPAL, sufría unha maior *presión tributaria* que a soportada polo persoal da Administración Civil do Estado, sumada a cota que satisfacía por Clases Pasivas e a que efectuaba a MUFACE<sup>13</sup>. E doutra, en relación coas *prestacións*, pois as pensións da MUNPAL ían perdendo paulatinamente poder adquisitivo en relación coas correspondentes das Clases Pasivas do Estado, posto que as clases pasivas se incrementaban en cifras absolutas, en maior contía que as da MUNPAL, polo que, globalmente consideradas unhas e outras, a balanza con toda claridade se inclinaba a favor das pensións do Estado.

## II A conseqüente desaparición da MUNPAL

Tan boas pretensións con que foi creada non contaron co que logo supuxo a causa máis inmediata —aparentemente, polo menos— da defunción da MUNPAL: a súa falta de liquidez motivada por un erro insuperable no sistema de financiamento, como era o feito incontrovertible de que moitas das Corporacións locais non ingresaban a conta as cantidades que

---

11 *Ibidem*.

12 Unhas consistían na extensión á MUNPAL a aplicación de normas ditadas para os funcionarios civís do Estado e outras, en establecer normas exclusivamente aplicables á MUNPAL.

13 Nota Editorial da Revista CUNAL, n.º 551, novembro de 1990, páxs. 517 e 518.



tiñan que achegar en tal concepto nin sequera as que retiñan ao funcionario<sup>14</sup>, esquecéndose así non só do carácter preferente deste pagamento senón das graves consecuencias do reiterado incumprimento pola súa parte. Sinxelamente, o que estaba ocorrendo é que tales cantidades estaban destinándose —excepcional e transitoriamente, dicíase— a paliar a escasa liquidez de que adoeían para facer fronte ás súas débedas de financiamento de obras e servizos máis atrasadas no tempo. Aplicábase o principio de unidade de caixa pero esquecíase, unha vez máis, o de especialidade no gasto.

Esta obstinada rebeldía, insólita e insolidaria, dalgunhas Corporacións locais a cumprir os seus deberes de cotización á MUNPAL, á parte de constituir un mal exemplo para as empresas privadas que tiñan que facer o propio cos seus traballadores segundo as leis laborais que as regulaban, e á parte de poñer en serio perigo o cobro das pensións —e, por suposto, demais prestacións— dos seus asegurados, e que non se actualizaran as pensións duns 15.000 pensionistas, era susceptible de ser cualificado como delito por malversación de fondos públicos. De feito, o Xulgado n.º 12 de Madrid admitiu a querela criminal presentada polo sindicato Forza Nacional do Traballo contra os Concellos debedores e cuxa cantidade ascendía xa daquela a 50.000 millóns de pesetas<sup>15</sup>, sendo uns 600.000 funcionarios e familias as que dependían da MUNPAL, que estaba ao bordo da quebra, segundo noticia publicada polo periódico ABC de 11 de decembro de 1987<sup>16</sup>.

Esta grave situación foise consolidando cos anos, o que non só agravaba a situación dos asegurados e da propia MUNPAL senón que constituíu o sarcófago funerario da Institución que con tan bos principios e pretensións se puxera en marcha.

14 Os arts. 98 e 99 dos Estatutos da MUNPAL (referímonos aos revisados por Orde de 9 de decembro de 1975) establecían a obrigatoriedade desta achega así como a porcentaxe que correspondía á Corporación e ao funcionario, establecéndose no art. 99 que “as Entidades, Organismos e Dependencias afiliados estarán obrigados a ingresar á Mutualidade, antes do 15 de cada mes seguinte ao seu vencemento, as cotas do parágrafo 1 do artigo anterior, xuntamente coas que, sendo de conta do seu persoal asegurado, terán sido descontadas ao mesmo”. Estes preceptos foron modificados por Orde de 9 de decembre de 1986, pero obviamente a modificación non afectaba á obriga de pagamento de ambas as dúas partes senón que melloraba tecnicamente a súa redacción e introducía algunhas matizacións bastante clarificadoras. É máis, en canto ao prazo de ingreso establecía o art. 99.1 na súa nova redacción que “dentro da primeira quincena de cada mes, a MUNPAL formulará as cantidades esixibles no mes anterior á Corporación por cotas, tanto da Corporación como dos asegurados... así como por pensións impagadas que poidan resultar de meses anteriores, por non terse podido liquidar no momento oportuno”. Xa nese momento comezaba a tratarse o problema dos “non pagamentos” das cotas por parte das Corporacións locais. De aí que comezaran a poñerse en marcha algunhas disposicións que para tal data xa estaban en vigor, tales como o R.D. 264/1979, de 13 de febreiro sobre retencións ás Corporacións de saldos pendentes de pagamento á MUNPAL. Pola súa parte, a Lei 44/1981, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 1982 previu un procedemento que se desenvolveu despois no R.D. 2314/1982, de 30 de xullo, e por cuxa virtude se declaran afectadas para o pagamento de débedas á Mutualidade todas as cantidades que a Administración do Estado debese transferir á Corporación Local debedora, ben directamente, ben a través do Fondo de Cooperación Municipal, tanto no caso de recargas ou participacións como no de ingresos propios da Corporación recadados polo Estado. O sistema consistía, en síntese, en descontar a contía das débedas das subvencións que trimestralmente reciben os Concellos do Fondo Nacional de Cooperación coas Facendas Locais (dotado entón con 150.000 millóns de pesetas). O Decreto citado tamén dispuxo outro método consistente en establecer convenios entre os Concellos e a MUNPAL a fin de que fraccionaran o pagamento en dous ou tres anos, sempre e cando cumprisen o requisito de haber liquidado con déficit os seus orzamentos ordinarios de 1980 ou 1981. Outros RR.DD. foron ditados con idéntica finalidade, tales como o RD 1435/1987, de 25 de novembro e o RD 532/1992, de 22 de maio.

15 Esta cantidade non pode sorprendernos se temos en conta que o Diario “YA” na súa edición do día 13 de marzo de 1983 recollía unha noticia que, pola súa gravidade, quizais sexa digna de mención: A finais de 1981, as Corporacións Locais debían á Seguridade Social (Mutualidade de Administración Local) algo máis de 20.000 millóns de pesetas, cifra que non variou na actualidade. En total, as Corporacións Locais de máis de 100.000 habitantes suman unha débeda de 9.474 millóns. Como consecuencia de tal débeda, a MUNPAL debe aos seus afiliados pensionistas máis de 7.000 millóns de pesetas. Na MUNPAL hai 150.000 funcionarios locais cotizantes, os beneficiarios son algo máis de 90.000 e as prestacións anuais da Mutualidade suman case 33.000 millóns de pesetas.

Con anterioridade a esas datas o montante económico que adebedaban as Corporacións locais á MUNPAL era o seguinte: a finais de 1978: 8.927 millóns de pesetas; a finais de 1979: 11.746 millóns de pesetas; a finais de 1980: 15.513 millóns de pesetas e a finais de 1981: 20.719 millóns de pesetas. (Estes datos constan no Informe elaborado pola Comisión Xestora da MUNPAL —creada por 1.264/1981, de 5 de xuño— publicado na Revista CUNAL, n.º 444 e no Boletín Informativo da MUNPAL, n.º 86, marzo-abril, 1982.

As cifras, por si soas, son elocuentes, e fan innecesario comentario algún pola nosa parte.

16 Noticia da que se fixo eco a Revista CUNAL n.º 517, de xaneiro de 1988, páx. 28.

O resultado foi un crecente déficit de tesourería e a consecuente e lóxica descapitalización e desintegración da MUNPAL por falta de ingresos dos obrigados ao pagamento<sup>17</sup>. De feito, as solucións que propoñía a Comisión Xestora da MUNPAL<sup>18</sup> (creada por Decreto 1.264/1981, de 5 de xuño, xustamente para intentar salvar a situación creada) eran as dúas seguintes:

- a) Procurar un crédito de tesourería, co gravame dos intereses correspondentes; intereses que nun curto espazo de tempo suporían un custo igual ao do *déficit de tesourería* —uns miles de millóns— co que esta considerable perda corría o risco de converterse un *déficit económico* que esixiría, á súa vez, novas fontes de ingresos para a MUNPAL, colocándoa nunha situación de alto risco —de quebra, máis ben— da que resultaría seriamente difícil saír medianamente airosos. Por iso, a propia Comisión Xestora desbotou esta segunda solución.
- b) Atrasar os pagamentos; e como quiera que os acredores eran fundamentalmente as clases pasivas, acabaron sendo os seus débiles ombros os que acabaron soportando a carga de tal situación deficitaria. Optouse, evidentemente, por esta última solución e algúns vían atrasada a percepción dos seus dereitos ata nun prazo superior a sete anos! A inxustiza era tan evidente como inaceptable.

Os piares para unha mellor administración e para adoptar unha saída viable estaban dispostos: orzamentos para cubrir os déficits, maiores medios económicos e financeiros, creación dunha Comisión Xestora para administrar a MUNPAL e a realización dunha auditoría sobre a mesma<sup>19</sup>.

Pero nada diso deu resultado. Malia os denodados esforzos, o certo é que xamais existiu vontade política nin administrativa de darlle saída á Institución que nacera grazas aos ímprobos esforzos e ás lexítimas aspiracións dun cada vez máis débil colectivo de funcionarios locais.

A solución final non foi ningunha das que estaba barallando a Comisión Xestora, sinón a que xa en 1983 se estaba xestando nas Cortes Xerais<sup>20</sup>: a integración da MUNPAL no réxime xeral da Seguridade Social.

---

17 Tal era a situación que esta foi obxecto de particular atención no Congreso dos Deputados, tal e como consta no Boletín Oficial das Cortes Xerais n.º 206, de 23 de xuño de 1988, máis particularmente na intervención do Deputado do Grupo Mixto, D. Carlos Ruiz Soto e do Ministro de Traballo e Seguridade Social. Este último considerou en tal sesión que a débeda diminuíra nun 33% grazas ao procedemento establecido no R.D. 2531/1986, de 14 de novembro, e que se subscribiran un 34% de convenio de aprazamento de pagamento e que un 22% están pendentes de negociación, quedando por amortizar só un 11% da débeda. O Ministro seguía afirmando que “os datos provisionais da liquidación do Orzamento da MUNPAL do exercicio de 1987 indican que os ingresos por cotas e demais conceptos percibidos durante o devandito ano *cobren aproximadamente o 99%* dos gastos realizados no mesmo periodo, supoñendo, polo tanto, o *déficit* de xestión da Mutualidade unicamente o 1% do total liquidadeo. A MUNPAL finánciase exclusivamente con recursos propios, cubrindo, no seu caso, o déficit de xestión que poida orixinarse con *remanentes de tesourería acumulados en anos anteriores* e a conseguinte apelación ás *reservas da Entidade*”. Desafortunadamente o tempo demostrou que non se axustaban de todo á realidade os datos achegados polo Sr. Ministro nin tan atinadas as súas previsións que, sen dúbida, naquel momento tranquilizaron aos funcionarios locais que tiveron a oportunidade de coñecer as súas palabras.

18 Esta Comisión Xestora, concibida como un órgano provisional de xestión, estaba integrada por 12 representantes das Corporacións locais, 12 representantes de funcionarios en activo e 1 representante dos pensionistas.

19 Así o poñía de manifesto o Informe elaborado por Manuel Quintana Ruíz, membro da Comisión Xestora da MUNPAL, que foi publicado na Revista CUNAL, n.º 444, así como no Boletín Informativo da MUNPAL, n.º 86, marzo-abril, 1982.

20 Vid. Boletín Oficial das Cortes Xerais (do Congreso dos Deputados), n.º 25 de marzo de 1983, onde se recolle a resposta do Ministerio do Administración Territorial, formulada en nome do Goberno, á pregunta efectuada por D. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, do Grupo Parlamentario Popular sobre o futuro da MUNPAL: “A Constitución, nos seus artigos 41 e 149.1.17 e 18, parece apuntar no sentido de con-

### III A integración da MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social: o froito dunha desgana politicamente compartida

#### 1 Algunhas contradicións clamorosas

Esta foi a solución que acabou adoptándose mediante o R.D. 480/1993, de 2 de abril. R.D. que non foi precisamente eloxiado polo colectivo local, senón máis ben se concibía que a súa elaboración se fixera “de noite e con néboa”. Pero antes de emprender a súa análise, temos de recapitular e resumindo moito canto quedou explicitado, imos reter dous feitos que xa quedaron analizados: a) O ancestral intento de homologación entre os réximes funcionariais, do Estado e da Administración Local, e b) a agudísima crise financeira pola que estaba atravesando a MUNPAL.

Pois ben, en canto ao primeiro, a LRBRL acentuaba e alentaba aínda máis esta aspiración de homologación completa e total dos sistema retributivos e das clases pasivas do Estado e da Administración local, ao establecerse como principios declarativos a “idéntica protección social en extensión e intensidade que no Estado” aos funcionarios pasivos da Administración Local.

Contraditoriamente a esta declaración —que, podemos recoñecer agora, non pasou de ser de intencións— da LRBRL, a D. T. 3ª da Lei de Orzamentos Xerais do Estado para 1992 autoriza “ao Gobeirno para que poida proceder á integración do colectivo incluído no campo de aplicación do Réxime da Seguridade Social dos funcionarios da Administración Local —léase incluír a MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social—, nas condicións, termos e prazos que regulamentariamente se determinen” e, ao propio tempo, no segundo parágrafo declara —probablemente con certa “intención tranquilizadora”— continuar “o proceso de equiparación do sistema de protección dos funcionarios das Administracións locais ao dos funcionarios da Administración do Estado”. Non resultan doadamente conciliables dúas afirmacións tan reciprocamente contrarias. Non se está descubrindo aquí nada novo se se afirma que as Clases Pasivas do Estado se apartan diametralmente da natureza do Xeral da Seguridade Social, que era ao que se estaba trasladando ao funcionariado local. Por tanto, canto maior fose o grao de aproximación ás Clases Pasivas da Seguridade Social, maiores serían as distancias, tanto cualitativas como cuantitativas, que haberían de salvarse, se é que algunha vez rexurdise de verdade a pretensión dar cumprimento á tan ansiada equiparación.

Mais aquí non rematan as contradicións. A Lei 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para a reforma da Función pública, facíase eco deste afán homoxeneizador e establecía no seu art. 1.3 que “se consideran bases do réxime estatutario dos funcionarios públicos, ditadas ao abeiro do art. 149.1.18 da Constitución, e en consecuencia aplicables ao persoal de todas as Administracións públicas, os seguintes preceptos...” e na relación cita o artigo 32 o relativo á Seguridade Social. Este mesmo principio de unidade recollíase no art. 10.1 do Texto Refundido da Lei Xeral da Seguridade Social, aprobado por Decreto 2.065/1974, de 30 de

---

siderar os problemas dos funcionarios e da súa Seguridade Social como un todo conxunto, polo que non parece que deba expresarse con temor ou receo a integración nun sistema de Seguridade Social público dos distintos réximes actuais dos distintos tipos de funcionarios”. O que non resulta claro tras da lectura detida destas declaracións é a que réxime de Seguridade Social público de común integración de todos os funcionarios se refería: ao Mutualismo Administrativo ou ao réxime da Seguridade Social?

maio, segundo o cal “se establecerán Réximes Especiais naquelas actividades profesionais nas que, pola súa natureza, as súas peculiares condicións de tempo e lugar ou pola índole dos seus procesos produtivos, se fixer preciso tal establecemento para a axeitada aplicación dos beneficios da Seguridade”, engadindo que “se considerarán Réximes Especiais os que encadren aos grupos seguintes: ...d) Funcionarios públicos, civís ou militares”. E os funcionarios locais, non. Por que?

## 2 O marco legal da integración da MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social

Os termos con que a D.T. 3ª da Lei 31/1991, de Orzamentos Xerais do Estado para o exercicio 1992 remataron por consumir a desaparición da MUNPAL, o que volvía reproducirse na Lei 39/1992, de 29 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para 1993, fixéndose como data de “efectos” o día 7 de abril de 1993, como se dispón na D.A. 3ª do R.D. 480/1993, de 2 de abril.

Esta foi a data e a acta oficial de defunción da MUNPAL, que xa se atopaba “clínicamente morta” desde había tempo por evidente causa da inanición económica que se viu obrigada a soportar durante nada menos que a metade dos seus trinta anos de vida.

O curioso é que a devandita D.T. 3ª contou coa anuencia dos Sindicatos presentes nas diversas reunións mantidas cos dirixentes da MUNPAL. Por outro lado, sorprende moito que nunca chegaran a expresarse de forma transparente os motivos que aconsellaban tan drástica medida e os beneficios que dela han de derivarse para os funcionarios das Administracións locais<sup>21</sup>. As razóns que entón se esgrimían para xustificala foron as dúbidas sobre a viabilidade económica dun sistema de protección de financiamento autónomo, cuxa xestión, enmarcada nunha deficiente relación activo/pasivo, habería de conducir á crise do sistema de protección dos funcionarios locais<sup>22</sup>. Por iso, e antes de chegar á definitiva descapitalización e que a integración chegara a ser aínda máis gravosa, e co fin de salvagardar os dereitos do colectivo mutualista, o Ministerio para as Administracións Públicas acordou a disolución da MUNPAL mediante a súa integración no Réxime Xeral da Seguridade Social facendo así realidade cunha prontitude abraiante o previsto na citada D.T. 3ª da Lei de Orzamentos para 1992.

O problema principal con que se enfrontaba o Goberno era o alto custo que supón facer fronte á maior contía das pensións, posto que a ninguén se lle agachaba que, en concepto de pensión por xubilación, os funcionarios locais percibían maior contía económica, e iso malia que a cotización por tal continxencia efectuada á MUNPAL fora menor. Para paliar este problema a FEMP propuxo que as Corporacións locais asumisen, nas condicións máis favorables, parte dos custos de integración que houbesen de xerarse, ao obxecto de garantir aos funcionarios unha protección axeitada e similar en alcance á dos traballadores afiliados ao Réxime da Seguridade Social.

E neste contexto foi ditado, quizais con certo apesuramento, o R.D. 480/1993, de 2 de abril, polo que se fixo realidade o que ata o momento era un proxecto que cada vez ameaa-

---

21 Cfr. Nota de Editorial da Revista “El Funcionario Local”, 1992, n.º 386, páx.424.

22 Así se declarou na IV Asemblea Xeral da FEMP e se recolleu na Sección “Actualidade” da Revista “Carta Local”, 1993, n.º 36, páx. 14.

zaba máis con converterse en realidade. A denominación deste R.D. dá cumprida conta da súa intención de integración “no Réxime Xeral da Seguridade Social o Réxime Especial da Seguridade Social dos funcionarios da Administración Local”<sup>23</sup>, é dicir, aos funcionarios que ata o momento eran mutualistas na MUNPAL. Del chama a atención a exigüidade da súa Exposición de Motivos —que, por certo, omite os motivos e a complexidade das circunstancias que o propiciaron— e a escasez de preceptos de que se compón —exactamente 9—, bastantes menos, por certo, que as Disposicións Adicionais, Transitorias, Finais e Derrogatorias. Por virtude dunha delas, a D.T 4<sup>a</sup>.b) determínase que todo o patrimonio da MUNPAL (bens inmoables e dereitos), cuxa valoración ascendía a 4.115,2 millóns de pesetas, quedaba incorporado ao patrimonio da Seguridade Social. Obviamente, non podía ser doutro modo. Pero o certo é que este feito constituíu un dos motivos que sementou a dúbida sobre se a descapitalización da MUNPAL fora a verdadeira e máis poderosa razón que conducise de forma irremediable á súa irreversible desaparición, oi foi máis ben o oportuno motivo ao que acollerse para facela desaparecer, e mesmo se é que puido haber certas razóns “patrimonialistas” que motivaran, non só non axudar á MUNPAL a que sobrevivise, senón a “deixala morrer”. Non esquezamos o dato de que a integración dos funcionarios locais ao Réxime da Seguridade Social supoñía, correlativamente, xa por entón o nada desprezable incremento no número dos seus afiliados en aproximadamente 400.000, o que, doado é de imaxinar, supuxo un importante “balón de osíxeno” para esta Institución, pois podería dar lugar a unha cantidade difícil de imaxinar en concepto de cotizacións.

O certo é que a medida non contentou a case ninguén posto que non só carecía de coherencia coa tradición lexislativa seguida ata o momento, e que aquí intentamos dar boa mostra diso, senón que era desintegradora do universo da Administración pública, ao esgazar do seu núcleo a parte correspondente ao funcionariado local, desprazándoa do seu medio natural a outra órbita que, loxicamente, sobre todo nos seus comezos, non podía senón resultarlle estraña<sup>24</sup>.

De todo o dito despréndese que os funcionarios locais nin contan cunha Mutualidade Administrativa que, entendo, tería sido o seu lugar de primeira e natural adscrición, nin se atopan integrados nun Réxime *Especial* da Seguridade Social (como lles ocorre a certos funcionarios civís e militares) en atención ás súas singulares circunstancias, senón no Réxime *Xeral* como se dun traballador máis por conta allea se tratase, *como se estivesen vinculados por un contrato de traballo*; circunstancia esta que, desde logo, non constitúe cuestión banal.

E todo iso co agravante de que en ningún momento nin lugar se explicitara o motivo desta ubicación, que, por si mesma non ten por que considerarse inadecuada desde o punto de vista prestacional, nin resultar máis prexudicial que o réxime mutualista. Simplemente sorprende a diversidade de réximes xurídicos, sobre todo, se se ten en conta tanta e tan reiterada declaración de intencións acerca da necesidade de homoxeneizar o réxime social de todos os funcionarios, estatais e locais, e se se ten en conta a ausencia dun criterio claro que xustifique a adscrición a un ou outro sistema.

23 Desenvolvido pola Orde de 7 de abril de 1993, pola que se desenvolve a materia de cotización e pagamento de pensións.

24 Nota da “Mutualidade” en “El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados”, n.º 3, 15 de febreiro de 1992, pág. 307.

## IV Bibliografía

- ADOANTADO, J. Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdad en España. Icaria editorial. Barcelona, 2000.
- APARICIO TOVAR, J. *La Seguridad Social y la protección de la salud*. Ed. Cívitas, Madrid, 1989.
- BARRADA RODRIGUEZ, A. e GONZALO GONZALEZ, B. *La financiación de la protección social en España. A propósito del Pacto de Toledo*. CES, Madrid, 1997.
- BORRAJO DACRUZ, E., "Las reformas de la Seguridad Social: de los modelos teóricos a los modelos razonables. El Informe Beveridge en 1985", en *Documentación Laboral*, núm. 15, 1985.
- BORRAJO DACRUZ, E. "La Seguridad Social en la Constitución Española", na obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. T. II. Ed. Cívitas, Madrid, 1991.
- GONZALO GONZALEZ, B. e NUÑO RUBIO, J.L., *Seguridad Social de los Funcionarios Públicos Locales*. Marcial Pons, Madrid.
- MOLINA NAVARRETE, C. "Nuevas reglas sobre la jubilación anticipada", en *La Ley*, núm. 4892, 1999.
- MOLINA NAVARRETE, C. "Algunas reflexiones sobre la ley y los principios generales en el Derecho de la Seguridad Social, en *Revista Laboral*, 1998.
- MONEREO PEREZ, J.L. *Público y privado en el sistema de pensiones*. Ed. Tecnos, Madrid, 1996.
- MONEREO PEREZ, J. e MORENO VIDA, M.N. *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*. Ed. Comares, Granada, 1999.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "El Estado y la Seguridad Social". *Revista de Política Social*, núm. 61, 1964.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M., GONZALEZ ORTEGA, S. "La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante necesario de su reforma". *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*. Madrid, 1985.
- RODRIGUEZ-RAMOS, M.J., GORELLI HERNANDEZ, J. e VILCHEZ PORRAS, M. *Sistema de Seguridad Social*. Tecnos, Madrid, 2001.
- TOTUERO PLAZA, J.L. "Reflexiones sobre a Seguridad Social y su reforma: del compromiso político a la reforma legislativa", en *Tribuna Social*, núm. 107, 1999.
- VIDA SORIA, J., MONEREO PEREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. e QUESADA SEGURA, R. *Manual de Seguridad Social*. Tecnos, Madrid, 2005.
- VILLA GIL, L.E. "Las pensiones sociales: problemas y alternativas", no libro colectivo *Pensiones Sociales. Problemas y alternativas*. MTAS. Madrid, 1999.

Cuestións xurídicas sobre  
o Sahara occidental  
(Libre determinación, condición  
de Estado e nacionalidade  
da súa poboación)

**Cuestiones jurídicas sobre  
el Sahara occidental  
(Libre determinación, condición  
de Estado y nacionalidad  
de su población)**

Legal questions on the  
western Sahara  
(Issue determination, condition  
of State and nationality  
of your population)

DANIEL GONZÁLEZ URIEL

Licenciado en Dereito con Premio Extraordinario de Fin de Carreira pola  
Facultade de Dereito da Universidade de Santiago de Compostela  
daniel\_glez\_uriel@hotmail.com

Recibido: 04/10/2013 | Aceptado: 05/06/2014

**Resumo:** *O obxecto do presente artigo é analizar tres aspectos concretos do Sahara occidental: o dereito de libre determinación, a sucesión dos Estados e a nacionalidade da súa poboación. Dado que o proceso descolonizador non se pode considerar finalizado, continúa sendo un tema de actualidade o estudo destes elementos, onde aparecen tres niveis de tratamento que afectan e vinculan: a territorialidade, a universalidade (a xeopolítica) e a identidade. Ao mesmo tempo, debemos atender aos vínculos existentes entre España e o Sahara occidental, polo que non nos pode resultar indiferente a solución deste conflito. Metodoloxicamente analízanse: o contexto histórico, as características descritivas, o Dereito Comparado e o marco xurídico internacional, coa finalidade de destacar os aspectos esenciais das referidas institucións. Non se pretende, sobra dicir, unha análise exhaustiva e pormenorizada de cada unha das tres figuras, dado que iso desbordaría con moito o espazo dispoñible e desvirtuaría o fin perseguido, que non é outro que aproximar ou favorecer o coñecemento da situación xurídica actual dunha poboación que, non hai moito, se integraba en España.*

**Palabras clave:** *autodeterminación; descolonización; Estado; pobo; recoñecemento; nacionalidade.*

**Resumen:** *El objeto del presente artículo es analizar tres aspectos concretos del Sahara occidental: el derecho de libre determinación, la sucesión de los Estados y la nacionalidad de su población. Dado que el proceso descolonizador no se puede considerar finalizado, continúa siendo un tema de actualidad el estudio de estos elementos, donde aparecen tres niveles de tratamiento que afectan y vinculan: la territorialidad, la universalidad (la geopolítica) y la identidad. Al mismo tiempo, debemos atender a los vínculos existentes entre España y el Sahara occidental, por lo que no nos puede resultar indiferente la solución de este conflicto. Metodológicamente se analizan: el contexto histórico, las características descriptivas, el Derecho Comparado y el marco jurídico internacional, con la finalidad de destacar los*

*aspectos esenciales de las referidas instituciones. No se pretende, huelga decir, un análisis exhaustivo y pormenorizado de cada una de las tres figuras, dado que ello desbordaría con mucho el espacio disponible y desvirtuaría el fin perseguido, que no es otro que aproximar o favorecer el conocimiento de la situación jurídica actual de una población que, no hace mucho, se integraba en España.*

**Palabras clave:** autodeterminación; descolonización; Estado; pueblo; reconocimiento; nacionalidad.

**Abstract:** *The object of the present article is to analyze three specific aspects of the Western Sahara: the law of free determination, the succession of the States and the nationality of his population. Since the decolonizing process can not be considered finished, the study of these elements continues being a subject of present, where three levels of treatment appear that they affect and link: the territoriality, the universality (the geopolitics) and the identity. At the same time, we have to attend to the existing links between Spain and the Western Sahara, for which we can not find the solution of this conflict indifferent. Methodologically they are analyzed: the historical context, the descriptive characteristics, the Compared Law and the international legal frame, with the aim of highlighting the essential aspects of the referred institutions. It is not aimed for, is in excess to say, an analysis exhaustive and detailed of each of the three figures, since that would be overflowed by far with the available space and would spoil the intended end, that is not another to bring over or to favor the knowledge of the current legal location of a population that, notlong ago, it integrated into Spain.*

**Key words:** self-determination; decolonization; State; people; recognition; nationality.

**Índice:** 1. Libre determinación e Sahara occidental 1.1 A libre determinación dos pobos. Que pobos teñen dereito á libre determinación dos pobos? 1.2 De que modos pode exercer un pobo o seu dereito á autodeterminación? 1.3 Que papel desempeña o principio de integridade territorial con respecto ao principio de libre determinación? 1.4 É conforme a descolonización do Sahara occidental co principio de libre determinación? 2. Condicións do Estado e do recoñecemento do Sahara occidental 2.1 Elementos do Estado 2.2 A existencia destes elementos na RASD 2.3 O recoñecemento de Estados. Teorías en presenza 2.4 Os recoñecementos da RASD 2.5 É a RASD un Estado independente? 3. Sucesión de estados en materia de nacionalidade. A nacionalidade da poboación do Sahara occidental 3.1 Sucesión de Estados. Formulacións teórico-comparadas referentes á sucesión en materia de nacionalidade 3.2 A nacionalidade marroquí dos saharauís que habitan no territorio ocupado por Marrocos 3.3 A nacionalidade alxeriana das persoas que habitando nos campamentos da Hamada alxeriana viaxan fóra de Alxeria 3.4 A nacionalidade española dos saharauís 3.5 En que medida se pode falar na actualidade dunha nacionalidade saharauí? 4. Conclusións 5. Anexo: Estados que recoñecen a RASD 6. Bibliografía

## 1 Libre determinación e Sahara occidental

### 1.1 A libre determinación dos pobos. Que pobos teñen dereito á libre determinación dos pobos?

#### i) Concepto de pobo

Antes de analizar que pobos teñen dereito á autodeterminación, debemos comezar por fixar que entendemos por pobo, e despois desta necesaria introdución terminolóxica, acometer a análise dos distintos pobos que ostentan o citado dereito. Por pobo, seguindo a definición recollida en dicionarios<sup>1</sup> e enciclopedias, podemos entender “conxunto de persoas que forman unha comunidade e están unidas pola súa orixe, relixión, historia, etc”. Xuridicamente, seguindo a Ruiloba Santana<sup>2</sup>, podemos distinguir uns elementos obxectivos e uns elementos subxectivos no concepto de pobo: entre os primeiros, un territorio xeo-

1 Enciclopedia Santillana; 2001, Madrid.

2 RUILOBA SANTANA, E.: “Unha nova categoría no panorama da subxectividade internacional: O concepto de pobo”, *Estudos de Dereito Internacional. Homenaxe ao Profesor Mijaja de la Muela*, Madrid, I, 1979, pp. 335 e 314-315.



graficamente diferenciado, unidade de raza, lingua e cultura común, tradicións e costumes comúns, pasado común, sentimento da patria e conciencia nacional. Entre os elementos subxectivos: a vontade colectiva ou a conciencia de constituír un pobo diferenciado ou independente. Este elemento subxectivo, non obstante ser necesario ao concepto de pobo, non é suficiente e requírese unha base obxectiva.

Unha vez sinalado este trazo esencial, unha definición básica e primaria do que entendemos por pobo, como comunidade constituída por individuos vinculados por lazos culturais, emocionais, históricos... convén sinalar, no ámbito que nos ocupa das Relacións Internacionais, a importancia dos pobos, potenciada no século XX, en que se recoñeceu a súa subxectividade internacional. Este feito é digno de recensión xa que, tras a I Guerra Mundial e superando o concepto de nacionalidade, o pobo xorde como suxeito no plano internacional, con todo o que iso leva consigo, a saber e fundamentalmente, pode ser titular duns dereitos -así como tamén dunhas obrigas-, que poden ser de tipo político, económico, social... e entre os que ocupa un lugar destacado o dereito de libre determinación dos pobos, que se analizará en profundidade ao longo desta primeira cuestión. Deste modo, como sinala Manuel Pérez González<sup>3</sup> *“suxeito de Dereito Internacional é o titular de dereitos e obrigas conferidos por normas xurídicas internacionais”*. O pobo, xunto co Estado e as Organizacións Internacionais, cóvterese en suxeito do Dereito Internacional, e non é un mero actor internacional; non obstante, seguindo novamente a Pérez González<sup>4</sup>, dos pobos non cabe predicar senón unha subxectividade internacional restrinxida *“ao exercicio duns dereitos específicos e á asunción dunhas concretas obrigas correlativas a eses dereitos”*.

## ii) Diferencia entre pobo e poboación

Sinalado o concepto de pobo, é preciso neste punto efectuar unha distinción terminolóxica que ten grandes repercusións na práctica: a diferenza entre pobo e poboación. A pesar de que poida semellar algo anecdótica ou pasaxeira esta distinción, resulta de todo punto necesaria, posto que o exercicio do dereito de libre determinación corresponde aos pobos e non ás poboacións<sup>5</sup>. Así, podemos convir, xunto co ecuatoriano Borja Cevallos que *“a poboación é a comunidade social, ou a organización das persoas, con independencia da súa significación ou conciencia política. O pobo, en cambio, enténdese como a agrupación humana, orgánica e consciente, vinculada por ideais compartidos e unha conciencia común”*<sup>6</sup>. Desta breve pero contundente definición de ambas as dúas realidades, extraemos unha importante conclusión: a poboación é entendida como o elemento demográfico, o elemento humano do Estado, a base sociolóxica deste; constitúe así, nin máis nin menos, a totalidade de individuos que habitan, de forma permanente, o territorio dun Estado. Por outra parte, o pobo identifícase como algo que poderíamos considerar máis metafísico, como unión de suxeitos por vínculos históricos, lingüísticos, sociais, culturais... entendido como unha realidade existente per se, non obstante, sen chegar a esaxeracións a propósito destes, como aquelas en que incorreu a Escola Histórica do Dereito, debido á influencia do romanticismo, con Sàvigny como adai, de outorgar un papel preponderante na Historia e

3 PÉREZ GONZÁLEZ, M.: *“Institucións de Dereito Internacional Público”*, coord. Díez de Velasco, M; 17ª ed., Madrid, Tecnos, 2009, p. 272.

4 PÉREZ GONZÁLEZ, M.: *op. cit.*, p. 292.

5 Ditame consultivo sobre o Sahara occidental; C.I.X., Rec. 1975: 33.

6 BORJA CEVALLOS, R.: *“Dereito Político e Constitucional”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 30.

no Dereito ao “volksgeist”, o que poderíamos traducir como o espírito do pobo, que se consideraba como un ente con vida propia.

Por todo iso, na nosa análise sobre o caso do Sahara occidental, convén establecer unha afirmación, como punto de partida deste traballo: a existencia do pobo saharauí, que non pode ser reconducido a unha simple poboación, a unha sorte de grupos tribais subsumibles noutro/s pobo/s distinto/s. Constitúe, polo tanto, un pobo e ten o dereito de autodeterminación, de conformidade coa Carta das Nacións Unidas<sup>7</sup>, que simplemente o enuncia, e coas Resolucións da Asemblea Xeral das Nacións Unidas que serán analizadas posteriormente.

### iii) Pobos que gozan do dereito de libre determinación

Unha vez analizado o concepto de pobo, debemos centrarnos en estudar que pobos gozan do dereito de libre determinación. En primeiro lugar, este dereito, que será descrito na seguinte pregunta, corresponde aos pobos coloniais. Sendo este o seu ámbito de proxección fundamental, non podemos obviar a transcendencia do citado dereito en situacións non coloniais, debendo efectuar, dentro destas, unha especificación a propósito dos pobos indíxenas.

#### a) Os pobos coloniais

De conformidade coa Resolución 1541 (XV), do 15 de decembro de 1960, da Asemblea Xeral das Nacións Unidas, defínese ao pobo colonial como *“aquele que non alcanzou aínda a plenitude do goberno propio, pero se atopa en progreso cara este obxectivo, e habita nun territorio que está separado xeograficamente do país que o administra e é distinto deste nos seus aspectos étnicos ou culturais, sen prexuízo de poder ter en conta outros elementos, de carácter administrativo, político, económico ou histórico, susceptibles de influír nas relacións entre a metrópole e o territorio e reflectir que este se atopa colocado arbitrariamente nunha situación de subordinación (principios I, II, IV e V da citada resolución)”*<sup>8</sup>.

Tras o proceso colonizador experimentado sobre todo a finais do S. XIX, no S. XX, no período de entreguerras, xurdiron distincións entre as colonias das potencias vencidas -que pasaron a un réxime de mandatos, é dicir, de administración internacional-, e as das potencias vencedoras ou non inimigas, que non viron afectado o seu réxime xurídico. Non obstante, despois da Segunda Guerra Mundial, e coa Carta das Nacións Unidas, consagrouse o principio de libre determinación dos pobos (artigo 1, apartado 2), pero non se dotou de contido material a este no propio texto fundacional. A Carta, novamente distinguiu dous réximes para os territorios dependentes, distinguindo entre os territorios non autónomos, para as colonias das potencias vencedoras ou non inimigas, e o de “administración fiduciaria”, para os territorios que se achaban baixo mandato, para as colonias das potencias derrotadas e para os que voluntariamente quixeran poñer as súas colonias baixo o citado réxime (territorios fideicomiso).

7 Carta das Nacións Unidas, do 26 de xuño de 1945: Art.1.2: *“Os propósitos das Nacións Unidas son: [...] Fomentar entre as nacións relacións de amizade basadas no respecto ao principio da igualdade de dereitos e ao da libre determinación dos pobos, e tomar medidas adecuadas para fortalecer a paz universal”*, o que tamén se menciona no seu art. 55: *“Co propósito de crear as condicións de estabilidade e benestar necesarias para as relacións pacíficas e amigables entre as nacións, baseadas no respecto ao principio da igualdade de dereitos e ao da libre determinación dos pobos, a Organización promoverá[...]”*.

8 PÉREZ GONZÁLEZ, M.: *op. cit.*, p. 295.

Non obstante, a evolución da Sociedade Internacional e os cambios experimentados nas décadas posteriores á fin da Segunda Guerra Mundial propiciaron os procesos de descolonización. No curso destes acontecementos tivo un papel primordial a Asemblea Xeral das Nacións Unidas, que a través dunha serie de importantes resolucións posibilitou tal proceso descolonizador. Entre estas resolucións, destaca, polo seu peso específico, a Resolución 1514 (XV), do 14 de decembro de 1960, coñecida como “A Carta Magna da Descolonización”, incorporando a Declaración sobre concesión de independencia aos países e pobos coloniais, que podemos esquematizar do seguinte xeito, atendendo aos sete puntos transcritos, pola súa singular transcendencia, na nota ao pé <sup>9</sup>: inscribíse o citado dereito na esfera dos Dereitos Humanos, debendo cesar toda acción armada ou medida represiva fronte ao citado dereito e impoñéndose aos Estados o respecto ao disposto na citada declaración.

Deste modo, a Resolución 1514 constitúe o punto de partida esencial, e será complementada por Resolucións posteriores, como a citada anteriormente, Resolución 1541, ou a Resolución 2625, que será analizada xunto co dereito de libre determinación na seguinte cuestión

## b) Situacións non coloniais

A propósito dos pobos non coloniais, é preciso conciliar dúas situacións que a priori poden resultar controvertidas: o dereito á libre determinación dos pobos, consagrado como un dereito con valor universal, pertencente a todos os pobos, como recolle entre outros instrumentos de Dereito Internacional Público a Resolución 2625 da A.X., e o principio de integridade territorial dos Estados. Para operar esta conciliación configurouse o citado dereito nas situacións internas dos Estados, non como un dereito de secesión, senón como unha forma atenuada deste, establecéndose cláusulas de salvagarda para os Estados soberanos, como a recollida na Resolución 2625 (XXV), pois non caberá a invocación do citado dereito en Estados nos que *“exista un goberno que represente á totalidade do pobo pertencente ao territorio, sen distinción por motivos de raza, credo ou cor”*.

Así mesmo, establécense nesta resolución outras formas atenuadas de exercicio do dereito en situacións non coloniais, v.gr, conceder un aceptable grao de autonomía política á colectividade en cuestión, sen que se menoscabe a integridade territorial ou a soberanía do Estado en cuestión. Deste modo, para as situacións non coloniais, prevese este dereito

9 Resolución 1514 (XV) da A.X., do 14 de decembro de 1960, principios establecidos: *“1. A suxeición de pobos a unha subxugación, dominación e explotación estranxeiras constitúe unha denegación dos dereitos humanos fundamentais, é contraria á Carta das Nacións Unidas e compromete a causa da paz e da cooperación mundiais. 2. Todos os pobos teñen o dereito de libre determinación; en virtude deste dereito, determinan libremente a súa condición política e perseguen libremente o seu desenvolvemento económico, social e cultural. 3. A falta de preparación na orde política, económica, social ou educativa non deberá servir nunca de pretexto para atrasar a independencia. 4. Co fin de que os pobos dependentes poidan exercer pacífica e libremente o seu dereito á independencia completa, deberá cesar toda acción armada ou toda medida represiva de calquera índole dirixida contra eles, e deberá respectarse a integridade do seu territorio nacional. 5. Nos territorios en fideicomiso e non autónomos e en todos os demais territorios que non lograron aínda a súa independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos os poderes aos pobos deses territorios, sen condicións nin reservas, en conformidade coa súa vontade e os seus desexos libremente expresados, e sen distinción de raza, credo nin cor, para permitirles gozar dunha liberdade e unha independencia absolutas. 6. Todo intento encamiñado a quebrantar total ou parcialmente a unidade nacional e a integridade territorial dun país é incompatible cos propósitos e principios da Carta das Nacións Unidas. 7. Todos os Estados deberán observar fiel e estritamente as disposicións da Carta das Nacións Unidas, da Declaración Universal de Dereitos Humanos e da presente Declaración sobre a base da igualdade, da non intervención nos asuntos internos dos demais Estados e do respecto dos dereitos soberanos de todos os pobos e da súa integridade territorial”*.

cunha configuración especial, pretendéndose a representación da poboación subxugada na toma de decisións dese Estado<sup>10</sup>.

Como un suposto específico de pobo non colonial ao que se recoñece o seu dereito á autodeterminación é preciso abordar o caso dos pobos indíxenas. Xunto con Ponte Iglesias, podemos atribuír aos grupos indíxenas o carácter de pobos, posto que concorren neles: a) o mantemento dun **particularismo cultural**, traducido nunha lingua, unha relixión, unhas tradicións e unhas institucións e organización propias e diferenciadas do resto da poboación; b) a **vinculación ancestral** coas terras que ocupan; e a **autoidentificación** e c) **conciencia de grupo**.

Sinalados estes trazos, e tendo afirmado a súa condición de pobo, non cabe senón afirmar o seu dereito á libre determinación; non obstante, é un dereito matizado polo principio de integridade territorial e, continuando co manifestado por Ponte Iglesias<sup>11</sup>, “o recoñecemento deste dereito de autodeterminación e o seu exercicio non conducen necesariamente á adquisición da condición de Estado. Trataríase dun dereito á libre determinación limitado á súa vertente interna, que se concreta en modelos abertos de autogoberno, autoxestión e participación ampla e especial en todas as decisións que lles concirnan nunha ou outra medida dentro do Estado cuxa integridade territorial ha de ser respectada”.

## 1.2 De que modos pode un pobo exercer o seu dereito á autodeterminación?

### i) Significado do dereito de libre determinación

O dereito de autodeterminación é un dereito subxectivo dos pobos de natureza xurídico-consuetudinaria, constituíndo un principio fundamental de Dereito Internacional Público, de carácter inalienable e que xera obrigas *erga omnes* para os Estados, e que, para algún sector doutrinal, pertence ao *ius cogens* internacional<sup>12</sup>. Este dereito recóllese nunha pluralidade de textos e instrumentos internacionais, destacando, entre todos eles, o Pacto Internacional de Dereitos Cívicos e Políticos, de 1966, que o define no seu artigo 1, así como tamén aparece analizado en tres Resolucións Fundamentais da Asemblea Xeral das Nacións Unidas, a saber, Resolucións 1514 (XV), 1541 (XV) e 2625 (XXV). Non obstante, de todas elas infírese un concepto xenérico e impreciso, que leva a serios problemas na práctica, fundamentalmente, á hora de compatibilizar este dereito co principio de integridade territorial, o que se estudará na seguinte cuestión. Despois de sinalar a escasa concreción do seu significado, podemos atender ao texto do artigo 1<sup>13</sup> apuntado anteriormente, que se

10 Neste punto, convén non confundir o réxime das minorías co dos pobos colonizados, como se pon de manifesto despois da lectura do artigo 27 do Pacto Internacional de Dereitos Cívicos e Políticos, do 16 de decembro de 1966: “nos Estados en que existan minorías étnicas, relixiosas ou lingüísticas, non se negará ás persoas que pertencen ás devanditas minorías o dereito que lles corresponde, en común cos demais membros do seu grupo, a ter a súa propia vida cultural, a profesar e practicar a súa propia relixión e a empregar o seu propio idioma.”

11 PONTE IGLESIAS, M.T.: “Ciudadanía e consolidación democrática: A promoción e protección dos dereitos colectivos dos pobos indíxenas”, RIPS, Santiago de Compostela, 2009, pp.161 e 162.

12 BRIONES VIVES, F.: “O dereito á autodeterminación do pobo saharauí”, *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, n.º 4, 2003, pp.27-29.

13 Pola súa singular relevancia, considero conveniente reproducir aquí literalmente o artigo 1 do Pacto Internacional de Dereitos Cívicos e Políticos de 1966: “Artigo 1.1. Todos os pobos teñen o dereito de libre determinación. En virtude deste dereito establecen libremente a súa condición política e provén así mesmo o seu desenvolvemento económico, social e cultural. 2. Para o logro dos seus fins, todos os pobos poden dispoñer libremente das súas riquezas e recursos naturais, sen prexuízo das obrigas que derivan da cooperación económica

centra na posibilidade para os pobos —reafirmándose a súa subxectividade internacional, como suxeitos titulares do citado dereito— de decidir a súa organización política e a súa configuración social e económica, ocúpase de protexer e preservar os seus recursos propios —o que se vulnera no caso do Sahara cos acordos de pesca da Unión Europea con Marrocos— e establécese un deber de observancia deste dereito para os Estados. Deste modo, configúrase como un dereito-deber, é dicir, un dereito dos pobos, e un deber dos Estados.

Por último, neste apartado conceptual, non podemos obviar a evolución do principio de autodeterminación ao longo do século XX, pois, como sinala Pérez González<sup>14</sup>, tras a I Guerra Mundial, non aparecía recollido no Pacto da Sociedade de Nacións e, malia a súa inclusión en determinados instrumentos internacionais, non se lle consideraba como unha regra do Dereito de Xentes. Todo iso cambiou tras a II Guerra Mundial e, no proceso descolonizador, impulsado como xa vimos pola Organización das Nacións Unidas, dotouse de contido ao citado dereito a través dunha serie de Resolucións da Asemblea Xeral e do Consello de Seguridade. Deste modo, a relevancia crecente dos pobos e a evolución da Sociedade Internacional propiciaron a nova configuración do termo.

## ii) Formas de exercicio

Un día despois da Carta Magna da Descolonización -a Resolución 1514 (XV) do 14 de decembro de 1960, a Asemblea Xeral emitiu unha nova Resolución, 1541 (XV), en que sinalaba cales eran as formas de exercicio do dereito de autodeterminación polos pobos coloniais. Da citada Resolución<sup>15</sup>, é preciso atender aos Principios VI, VII, VIII e IX para responder á cuestión das formas de exercicio deste dereito. Destaca sobre todo o Principio VI, que enumera tres posibles formas de exercicio, e pode considerarse que un territorio non autónomo alcanzou a plenitude de goberno propio cando: a) se converte nun **Estado independente** e soberano; b) cando se **asocia libremente** con outro Estado independente; c) cando **se integra** a un Estado independente.

Non só hai que atender a estas posibles formas de exercicio, pois a Resolución 2625 (XXV)<sup>16</sup> veu a complementar ou, se se prefire, salvar o obstáculo que representaba o exercicio deste dereito e a súa colisión coa integridade territorial de Estados soberanos, pois engade unha cláusula máis aberta que posibilita un exercicio deste dereito máis matizado ou suavizado, como pon de relevo a seguinte frase extraída da Resolución: *“O establecemento dun Estado soberano e independente, a libre asociación ou integración cun Estado independente **ou a adquisición de calquera outra condición política libremente decidida por un pobo** constitúen formas do exercicio do dereito de libre determinación dese pobo”*.

*internacional baseada no principio do beneficio recíproco, así como do dereito internacional. En ningún caso se poderá privar a un pobo dos seus propios medios de subsistencia. 3. Os Estados Partes no presente Pacto, mesmo os que teñen a responsabilidade de administrar territorios non autónomos e territorios en fideicomiso, promoverán o exercicio do dereito de libre determinación, e respectarán este dereito de conformidade coas disposicións da Carta das Nacións Unidas”.*

14 PÉREZ GONZÁLEZ, M.: *op.cit.*, pp. 292-294.

15 RESOLUCIÓN 1541 (XV), da A.X. do 15 de decembro de 1960: *“Principios que deben servir de guía aos Estados membros para determinar se existe ou non a obriga de transmitir a información que se pide no inciso E do artigo 73 da Carta”*.

16 RESOLUCIÓN 2625 (XXV) da A.X. do 24 de outubro de 1970, que contén a *“Declaración relativa aos principios de Dereito Internacional referentes ás relacións de amizade e á cooperación entre os Estados de conformidade coas Carta das Nacións Unidas”*.

Deste modo, introduciendo esta cláusula máis aberta, permítese o exercicio do dereito respectando a integridade territorial dos Estados soberanos, polo que constitúe unha cláusula de salvagarda ou protección destes.

No continente africano, a maior parte das antigas colonias accederon á súa independencia nas décadas de 1960 e 1970, accedendo en 1975 á independencia da dominación portuguesa tanto Angola coma Mozambique. Deste modo, podemos sinalar como a principal forma de exercicio a secesión, a obtención da independencia. Non obstante, non foi a única forma proposta, como se puxo de relevo no artigo 12 do frustrado Plan Ibarretxe<sup>17</sup>, que sinalaba que se accedía ao autogoberno establecéndose un réxime de asociación co Estado español. Obviamente, este intento non prosperou, pero serve como exemplo ilustrativo da citada forma de exercicio. Pero como exemplo de asociación con outro Estado independente, o caso paradigmático é o de Puerto Rico, que é un Estado libre asociado a Estados Unidos, con status de autogoberno; deste modo, pertence a EUA, pero non forma parte del. Como sinala Ruipérez Alamillo<sup>18</sup>, na asociación débense reunir unha serie de trazos: a) o territorio que se asocia poderá determinar libremente a súa Constitución interna, b) esta asociación debe ser o resultado da vontade popular, entre varias alternativas posibles e c) a condición de Estado asociado é reversible en todo momento.

Polo que concirne á integración, o mesmo autor sinala os seus caracteres fundamentais: a) a integración debe basearse na absoluta igualdade e non discriminación en materia de dereitos políticos e liberdades fundamentais, e na participación nos órganos xudiciais, legislativos e executivos en todos os seus graos; b) a integración será froito da concorrencia de vontades entre o Estado que se integra e o Estado en que se integra; c) se con posterioridade un Estado integrado pretende obter a súa independencia, tal decisión non pode quedar ao arbitrio, unilateralmente, do territorio interesado na secesión.

### iii) Vías de exercicio

Con este último e conciso apartado, simplemente pretendo poñer de manifesto que, se ben o usual é o exercicio pacífico do dereito, a manifestación da vontade popular do territorio non autónomo, debendo absterse de toda coacción ou exercicio da forza a potencia colonial, de modo que se prive da posibilidade de exercitar o citado dereito, como se recolle na Resolución 2625, tales pobos *“poderán pedir e recibir apoio de conformidade cos propósitos e principios da Carta”*, polo que se está a abrir a posibilidade, implicitamente, ao recurso á forza armada por parte dos movementos de liberación nacional e que este non sexa tido por ilícito. Desta forma, están a lexitimarse as loitas de liberación nacional e acentúase a internacionalización de tales conflitos, o seu carácter internacional, ao manifestarse na mesma Resolución que *“o territorio dunha colonia ou outro territorio non autónomo ten, [...] unha condición xurídica distinta e separada da do territorio do Estado que o administra”*.

17 Proposta de ESTATUTO POLÍTICO da Comunidade de EUSKADI. Ajuria-Enea, 25 de outubro de 2003. Artigo 12.- Réxime de Libre Asociación: *“Os cidadáns e cidadás da Comunidade de Euskadi, de acordo coa súa propia vontade e co respecto e actualización dos dereitos históricos que contempla a disposición adicional primeira da Constitución, acceden ao autogoberno mediante un réxime singular de relación política co Estado español, baseado na libre asociación, dende o respecto e o recoñecemento mutuo, conforme se establece no presente Estatuto Político, que constituirá para os devanditos efectos a súa norma institucional básica”*.

18 RUIPÉREZ ALAMILLO, J. J.: *“Constitución e Autodeterminación”*, Madrid, Tecnos, 1995.

### 1.3 Que papel desempeña o principio de integridade territorial con respecto ao principio de libre determinación?

#### i) Alcance do principio de integridade territorial: concepto e normas internacionais que o recollen

A integridade territorial dun Estado é un principio de Dereito Internacional, e constitúe tanto un dereito coma un deber para os Estados, debendo preservar as súas fronteiras de toda influencia exterior. Así mesmo, os Estados soberanos non deben promover movementos secesionistas ou cambios nas fronteiras doutros Estados, pois iso considerárase un acto de agresión.

Este principio recolleuse en numerosos instrumentos internacionais, como principio que debe rexer as relacións entre os Estados soberanos e, sobre todo, como contrapunto ou atranco ao dereito de libre determinación dos pobos. Destaca, polo tanto, a súa presenza nos seguintes textos: no art. 2.4 da Carta das Nacións Unidas abórdase tanxencialmente a cuestión, referido ás relacións internacionais, en que os Estados parte se comprometen a absterse de recorrer á ameaza ou ao uso da forza contra a integridade territorial ou a independencia política de calquera Estado. Así e todo, con posterioridade, encontrámonos con este principio noutros textos, como a Resolución 2625 (XXV), onde sinala, xa no seu preámbulo que *“todo intento de quebrantar parcial ou totalmente a unidade nacional e a integridade territorial dun Estado ou país ou a súa independencia política é incompatible cos propósitos e principios da Carta”*, e máis adiante, entre os seus principios, non podemos pasar por alto a seguinte afirmación, que pola súa gran transcendencia transcribo literalmente: *“Ningunha das disposicións dos parágrafos precedentes se entenderá no sentido de que autoriza ou fomenta calquera acción encamiñada a quebrantar ou menosprezar, total ou parcialmente, a integridade territorial de Estados soberanos e independentes que se conduzan de conformidade co principio da igualdade de dereitos e da libre determinación dos pobos antes descritos e estean, polo tanto dotados dun goberno que represente á totalidade do pobo pertencente ao territorio, sen distinción por motivo de raza, credo ou cor”*. *Resulta ser, polo tanto, este parágrafo o esencial na cuestión que estamos a tratar, pois é o artífice da difícil compatibilización entre o dereito de libre determinación e o principio de integridade territorial dos Estados. —Sobre este particular volverase no seguinte apartado, atendendo ás achegas doutriniais españolas—*.

Por último hai que facer referencia á Acta Final de Helsinki<sup>19</sup>, en que se reproducen pasaxes tanto da Carta das Nacións Unidas, coma da Resolución 2625, subliñándose a importancia do respecto á integridade territorial, á liberdade e á independencia política, que deberán guiar aos Estados nas súas relacións internacionais, debendo absterse do recurso á forza ou ás ameazas que poñan en perigo aquelas.

#### ii) Integridade territorial vs. Dereito de autodeterminación

Debemos partir nesta análise do fundamental fragmento anteriormente apuntado da Resolución 2625 (XXV) en que, se ben se reafirma o dereito de libre determinación dos pobos, se

19 Conferencia sobre a Seguridade e a Cooperación en Europa. Acta Final. Helsinki, 1975.



fai constar que tal exercicio non poderá atentar contra a integridade territorial dos Estados soberanos se estes contan cun goberno que represente a toda a poboación do territorio e non existen discriminacións de ningunha clase na súa actuación.

No momento actual, en que podemos dar practicamente por finalizado o proceso descolonizador —se ben non se resolveu satisfactoriamente en determinadas ocasións, como é o caso do Sahara occidental—, o alcance ou proxección do exercicio do dereito de libre determinación dos pobos debe ser matizado ou reconducido ao que a doutrina denominou “o exercicio interno”, posibilitado pola propia Resolución 2625 a través da fórmula anteriormente analizada. Isto é así, e debe ser así, pois pola contra, se continuásemos identificando a libre determinación con independencia ou secesión dun territorio respecto dun Estado soberano, iso nos conduciría a unha controversia ou contradición irresoluble entre ambos os dous principios. Destacan neste punto as consideracións da profesora Abellán Honrubia<sup>20</sup>, quen defende que o vincular de xeito inescindible o dereito de libre determinación cos Dereitos Humanos, e a conseguinte análise do exercicio interno do dereito de autodeterminación na súa vertente interna, como posibilidade de exercicio dos dereitos civís, políticos, económicos, sociais e culturais sen discriminación nun Estado democrático, a pesar de conseguir aparentemente a coherencia entre a autodeterminación e o principio de integridade territorial, ten unha serie de inconvenientes: a) concrétese o principio de libre determinación no libre exercicio dos dereitos humanos nun Estado xa constituído, desnaturalizándose tal principio, excluíndose do seu contido a posibilidade de determinar libremente a condición política do pobo; b) trátase dun concepto ambiguo e confuso no que concirne á determinación da condición política do pobo e o libre exercicio dos dereitos políticos dos individuos pertencentes ao pobo; c) trátase dun concepto ad hoc, non xeneralizable na investigación do Dereito Internacional; d) malia o que aparentemente poida parecer, podería ser contradictorio co principio de integridade territorial nos casos en que un Estado soberano non se rexese de forma democrática. Por todo iso, considera que se debe manter o principio de libre determinación, limitado aos supostos de pobos coloniais ou que sofren apartheid, ou pobos desprazados, e que, finalizado o proceso descolonizador, segue vixente como principio xeral de prohibición do colonialismo en todas as súas formas.

Así mesmo, podemos atender ás achegas de Ruiz Rodríguez<sup>21</sup>, que analiza o dereito de autodeterminación dos pobos dentro de Estados soberanos, dende unha perspectiva escéptica, pois sinala que “o hipotético recoñecemento do dereito de autodeterminación dos pobos supón na miña opinión a destrución do Estado democrático multiétnico”, resaltando a ambigüidade dos termos “dereito”, “autodeterminación” e “pobo”, sendo todos eles conceptos de imposible definición unívoca, estando, por iso, sometido ás continxencias dos suxeitos que os analicen. Así mesmo, Segundo Ruiz, diferencia entre “autodeterminación” e “dereito de autodeterminación”, afirmando que en ocasións si cabe defender a secesión ou independencia dun pobo nun momento histórico determinado e baixo unhas circunstancias concretas, pero iso non significa xeneralizar ou considerar tal autodeterminación como un dereito de secesión dos pobos en calquera momento.

20 ABELLÁN HONRUBIA, V.: “Sobre o método e os conceptos en Dereito Internacional Público”, *Soberanía do Estado e Dereito Internacional. Homenaxe ao profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Servizo de Publicacións da Universidade de Sevilla, Tomo I, 2005, pp. 70-72.

21 RUIZ RODRÍGUEZ, S.: “A teoría do dereito de autodeterminación dos pobos”, Madrid, Centro de Estudos Políticos e Constitucionais, 1998.



Dende esta visión negativa do dereito de autodeterminación, apunta cinco riscos para a democracia: a) introduce o **factor étnico** na determinación do suxeito de soberanía popular; b) confire ao pobo, concepto como xa dixemos de significado plural, dereitos que se sitúan por enriba dos dereitos dos individuos; c) poderíase **poñer en perigo a supervivencia do Estado**, da organización política estatal tal como a coñecemos, ao multiplicarse as pretensións secesionistas; d) pode producir, como efecto colateral, o **dereito de expulsión** dunha maioría sobre unha minoría; e) pode producir unha **balcanización internacional**, co xurdimento dunha pluralidade de novos Estados.

Deste modo, o citado autor manifesta que a única forma posible de compaxinar o dereito de autodeterminación co principio de integridade territorial é atender ao exercicio interno do dereito, á posibilidade de se administrar a si mesmo, de conformidade coa Resolución 2625 (XXV). Por todo iso, desbota a secesión dentro dun Estado soberano por antidemocrática e constatando o carácter multiétnico de moitos Estados.

Podemos sinalar a práctica das Nacións Unidas<sup>22</sup> nos últimos anos, que se materializou en tres grandes orientacións: a) aplicación do principio de autodeterminación a favor de países colonizados; b) negativa á súa aplicación no caso de *poboacións* correspondentes a territorios artificialmente creados polas potencias coloniais -Xibraltar; c) rexeitamento á súa utilización en calquera circunstancia que implique a secesión dun Estado soberano membro recoñecido da Comunidade Internacional.

Por todo iso, o principio de integridade territorial supón o límite infranqueable —salvo as excepcións sinaladas— do dereito de libre determinación, e a forma de compatibilizar ou compaxinar ambos os dous é a través da articulación do expediente do exercicio do dereito na súa versión interna, cuestión que, como vimos, tampouco resulta pacífica na doutrina.

## 1.4 É conforme a descolonización do Sahara occidental co principio de libre determinación?

### i) Evolución histórica

Na década de 1970, ante as presións internacionais, a expansión do proceso descolonizador e a convulsa situación interna en España, con Franco agonizando e coas conseguintes dúbidas sobre o que acontecería á morte do caudillo, España decidiu efectuar a súa saída do Sahara, a través dos Acordos de Madrid, con Marrocos e Mauritania, instituíndose unha “Administración temporal” do territorio na que participarían Marrocos e Mauritania en colaboración coa Yemaá<sup>23</sup>, e que sería respectada a opinión da poboación saharauí a través da Yemaá.

De facto, fragmentábase o Sahara entre Marrocos e Mauritania. Así, en decembro de 1975, prodúcese unha ocupación militar e administrativa de Marrocos no Sahara. Iso provocou que miles de saharauís se desprazasen e fosen acollidos en campamentos de refuxiados en Tinduf, en Alxeria. Comezou entón unha oposición armada por parte da Fronte Polisaria,

22 DE BLAS GUERRERO, A.: “*Nacionalismos e nacións en Europa*”, Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 136-148.

23 Acordos de Madrid, 14 de novembro de 1975: Declaración de principios entre España, Marrocos e Mauritania sobre o Sahara, principios 2º e 3º.

que contou co apoio de Alxeria. Foi este un conflito longo e cruento, unha sorte de guerra de guerrillas que se prolongou no tempo. En 1988 asínanse acordos entre Marrocos e a Polisario para rematar a guerra. En 1990, as Nacións Unidas propoñen un Plan de Regulamento ás partes. En 1991, en setembro, declárase o alto ao fogo e aparece na zona a MINURSO (Misión das Nacións Unidas para o Referendo do Sahara occidental).

Non obstante, tras unha serie de intentos frustrados, destacando en 2003 a presentación do Plan Baker e o seu rexeitamento por Marrocos en 2004, a día de hoxe, a pesar das numerosas reunións entre ambas as dúas partes, non se levou a cabo o ansiado referendo.

## ii) Aspectos xurídicos

No seu ditame consultivo, a Corte Internacional de Xustiza sinalou que o Sahara non era unha *terra nullius*, pero que tampouco se podía soste a existencia de vínculos máis alá do relixioso, entre Marrocos e as tribos nómades do Sahara, desbotando a natureza de normas de Dereito Público de *as Bai'a*, ou relacións de obediencia co Sultán de Marrocos, e que, por ende, non comportaban atribucións de soberanía sobre tales territorios.

Tras a descolonización española, semellaba, que os saharauís poderían por fin decidir a súa organización política. Nada máis lonxe da realidade. Dende o principio, Marrocos comportouse como unha nova potencia dominante, negándose á celebración do referendo ao que se comprometera<sup>24</sup>. Cando a finais da década de 1980 e comezos da década de 1990, coa intervención das Nacións Unidas, semellaba que o conflito se achaba na súa fin, a actitude intransixente de Marrocos obstaculizou a desexada finalización deste. Deste modo, no referendo que se debía celebrar<sup>25</sup>, había dúas posibles decisións: independencia do Sahara ou a súa integración en Marrocos. Partindo de que se debía elixir no referendo, o problema que se formulou foi que poboación tería dereito a voto neste. Nun principio, acordouse que fose a poboación recollida no censo elaborado por España en 1974, onde se recollían preto de 75000 suxeitos. Marrocos impugnou tal lista, presentando 120000 novas peticións a identificar. En decembro de 1999 completouse a identificación que botaba a lista definitiva de 86386 votantes, Marrocos presentaba novamente 130000 recursos de apelación. Deste modo, ponse de manifesto a actuación obstrucionista levada a cabo por Rabat, que foi dilatando e prolongando demasiado o xa de por si custoso proceso de identificación de electores. Isto púxose de manifesto polo Secretario Xeral da ONU en outubro de 2000<sup>26</sup>, en que mostrou o seu pesimismo sobre o arranxo da controversia; así mesmo, neste Informe do ano 2000, Kofi Annan referíase a Marrocos como "potencia administradora do territorio", e non como forza ocupante.

O Plan Baker do ano 2003, basicamente, centrábase nas seguintes liñas<sup>27</sup>: os 86000 saharauís do Censo do MINURSO de 1999, elixirían o xefe de Goberno e os membros da Asem-

24 RUIZ MIGUEL, C. "As obrigas legais de España como potencia administradora do Sahara occidental", Anuario Español de Dereito Internacional, Vol. XXVI, 2010, pp. 324-327.

25 GARCÍA, A.: "Historia do Sahara e o seu conflito", Madrid, Catarata, 2010, pp. 79-95.

26 Informe do Secretario Xeral do 25 de outubro de 2000, S/2000/1029, en que sinalaba que: "A vulgar polas dificultades e demoras, ambas as dúas partes comparten a opinión de que a composición do electorado predeterminará o resultado do referendo e unha e outra negáronse a cooperar por considerar que co tempo poderían inclinar ao seu favor a composición do electorado. Os acontecementos durante os últimos meses constitúen unha verdadeira fonte de preocupación e fan dubidar sobre a posibilidade de aplicar o Plan de Arranxo".

27 GARCÍA, A.: *op. cit.*, p. 85.

blea lexislativa para un primeiro período de catro anos. O Tribunal Supremo saharauí sería nomeado por esta Asemblea. O Goberno local tería competencias sobre administración local, facenda, policía, execución da lei, cultura e educación e infraestruturas. Marrocos mantería competencias exclusivas en relacións exteriores, seguridade nacional e defensa exterior. Na seguinte elección, tras catro anos, tanto o executivo coma a asemblea elixiríanse por un censo ampliado que incluíría tamén aos residentes dende 1999. No referendo, que se celebraría durante este período, tamén terían dereito a voto os citados residentes dende 1999. Por último, como cuestión esencial, a elección no referendo incluía unha terceira opción: a autonomía.

En principio, a Fronte Polisario negouse, pero posteriormente asumíuno. Non obstante, Marrocos opúxose, considerando que a independencia xa non era algo posible. O Plan Baker fracasara.

En 2007, cun novo representante da ONU, Van Walsum, Marrocos efectuou unha nova proposta, moi semellante ao Plan Baker, a *“Iniciativa para a negociación dun Estatuto de Autonomía da Rexión do Sahara”*, na cal, a única novidade era que no referendo había dúas opcións: confirmar ou non a autonomía do que se denominaba “provincias do sur”. Non obstante, non houbo resultados, malia ás posteriores negociacións e conversacións, que resultaron infrutuosas.

Por todo o visto, a descolonización do Sahara occidental<sup>28</sup> non foi conforme co principio de libre determinación, pois, partindo do seu recoñecemento como pobo, non se puido expresar nin manifestar libremente a través dun referendo, e non puido, nas case catro décadas de conflito con Marrocos, *“establecer libremente a súa condición política e prover así mesmo ao seu desenvolvemento económico, social e cultural”*, como reza o artigo 1 do Pacto Internacional de Dereitos Cívís e Políticos. Deste modo, infrinxíronse as Resolucións da A. X., pois ningunha das catro formas de exercicio do dereito de libre determinación puido ser levada á práctica, ante a negativa reiterada de Marrocos á celebración do referendo, pospoñéndoo *sine die*. Non houbo unha manifestación da vontade do pobo saharauí, e o desenvolvemento da rexión veu ditaminado por Marrocos, que mesmo construíu un conxunto de muros defensivos dunha lonxitude superior a 2720 km, o que ocasionou trastornos demográficos, dificultándose a volta dos refuxiados. Queda patente a intransixencia marroquí, que sen fundamentos de Dereito Internacional, como puxo de relevo a Corte Internacional de Xustiza no seu ditame consultivo de 1975, procedeu a unha ocupación ilegal do Sahara occidental. De acordo coa Resolución 2625 (XXV) da A. X., o Sahara occidental ten unha *“condición xurídica distinta e separada da do territorio do Estado que os administra, conservando a devandita condición ata que o pobo do territorio en cuestión exercese o seu dereito á libre determinación”* —debendo subliñarse que, malia ao manifestado por Kofi Annan, Marrocos non é a potencia administradora, senón a potencia ocupante, como subliña Soroeta Liceras<sup>29</sup>— polo tanto, as denominadas “provincias do sur”, non se poden assimilar a Marrocos, erro no que incorre o reino alauí ao cualificar ao Sahara de semellante xeito.

28 BADIA MARTÍ, A.M.: *“La cuestión del Sahara occidental a la luz de la dimensión económica del principio de autodeterminación de los pueblos coloniales”*, *O dereito á libre determinación do pobo do Sahara occidental: do “ius cogens” ao “ius abutendi”*, Aranzadi, 2013, pp. 60-64.

29 SOROETA LICERAS, J.: *“O plan de paz do Sahara occidental, viaxe a ningunha parte?”*, Revista electrónica de Estudos Internacionais, 2005, pp.18 e ss.

### iii) Postura actual de Marrocos

Fronte ao citado ditame do TIX, numerosos autores promarroquí sinalaron que se obviou a natureza xurídica das *Bai'a*, pactos que, segundo eles transcenden do meramente relixioso e que tiñan consecuencias administrativas. Eran pactos renovables anualmente, que impoñían obrigas a ambas as dúas partes, e que constituían unha forma de exercer o control, por parte do Sultán de Marrocos, sobre amplas zonas desérticas, chegando a acordos cos xefes tribais, aos que se recoñecía certo poder e se outorgaba protección, a cambio da cal rendesen obediencia ao Sultán. Chegouse a dicir que a postura do TIX fora “eurocéntrica” e que non se atenderan as análises dos expertos en Dereito Musulmán.

Partindo deste punto, algúns autores, como Mohamed Cherkaoui<sup>30</sup>, negan o carácter independente do Sahara, estimando como opción máis axeitada a concesión dunha maior autonomía que ao resto de rexións do Estado marroquí, evidenciando os aspectos negativos da concesión de independencia ao Sahara, a saber: a) dificultade para trazar as súas fronteiras, dado que *“se se quixese trazar as fronteiras naturais, sociais e culturais destas poboacións, teríamos que ter en conta todo o espazo que comprende do Atlántico ata o Mar Vermello, e proceder a unha nova definición territorial destes países”*, pois eran pobos nómades que percorrían un amplo territorio. b) Posto que se trata dun extenso territorio desértico, de case 270000 km<sup>2</sup>, cunha densidade de poboación inferior a un habitante por km<sup>2</sup>, con fronteiras porosas, incontrolables para un Estado fráxil, sería dependente do estranxeiro, pois poderían darse condicións favorables para o desenvolvemento de grupos terroristas e para a inmigración ilegal. c) Risco de balcanización do continente africano por contaxio.

## 2 Condicións do estado e recoñecemento do Sahara occidental

### 2.1 Elementos do Estado

#### i) Noción de Estado

Aínda que nos instrumentos internacionais non haxa unha definición específica do que se entende por Estado, podemos considerar como tal o suxeito de Dereito Internacional que se encontra constituído por unha poboación, ocupa un territorio determinado e conta cun goberno que exerce as súas funcións e facultades, fundamentalmente, sobre ese territorio e sobre esa poboación; non só isto, senón que, como tal suxeito de Dereito Internacional, pode manter relacións, entrar en contacto, con outros Estados, debendo guiarse tales relacións por principios internacionais consolidados tales como a boa fe, a amizade, a cooperación, a non inxerencia nos asuntos internos... Así mesmo, partindo da súa subxectividade internacional, pode ser titular de dereitos e obrigas no plano internacional. Os suxeitos primarios e plenarios do Dereito Internacional seguen sendo os Estados soberanos, e só estes posúen *per se* unha subxectividade internacional sen condicións.

Xorde, a noción moderna de Estado, a finais do s. XV, consolidándose nos ss. XVI e XVII. Nos ss. XVIII e XIX son os únicos suxeitos de Dereito Internacional, pero no S. XX xorden ou-

---

30 CHERKAOU, M.: *“O Sahara, vínculos sociais e retos estratéxicos”*, Oxford, The Bardwell Press, 2008, pp. 60-71.

tras realidades ás que se lles recoñece a subxectividade internacional, así, as Organizacións Internacionais e os pobos, basicamente, co que poderíamos falar da era da “humanización do Dereito Internacional”.

Á difícil pregunta de cando nace un Estado, a Comisión de Arbitraje -órgano asesor da Conferencia sobre o establecemento da paz en Iugoslavia (1991-1995)-, sinalou que<sup>31</sup> “é unha cuestión de feito que se tratará en función dos principios do Dereito Internacional que determinan os elementos constitutivos do Estado, que se define como unha comunidade composta por un **territorio** e unha **poboación** sometidos a un **poder político organizado** e cuxa nota característica é a da súa **soberanía**”.

Deste modo, os tres elementos esenciais dun Estado son: unha poboación, un territorio e un poder organizado. A estes tres elementos clásicos, engádese, na Convención sobre os dereitos e deberes dos Estados adoptada pola sétima Conferencia Interamericana do 26 de decembro de 1933, un novo elemento, pois o seu art.1<sup>32</sup> sinala: “O Estado, como persoa de Dereito Internacional, debe reunir as condicións seguintes: 1) poboación permanente; 2) territorio determinado; 3) goberno; 4) **capacidade de entrar en relacións con outros Estados**”.

## ii) Poboación

A poboación é o conxunto de persoas que, de xeito permanente, habitan un Estado e se encontran, como regra xeral, ligadas a este polo vínculo da nacionalidade; non obstante, como apreciaremos deseguida, a nacionalidade non constitúe un requisito sine qua non para formar parte da poboación dun Estado, malia que algúns autores incidan en destacar a importancia da nacionalidade á hora de analizar a poboación.

Constitúe así o elemento persoal, a base sociolóxica sobre a que o Estado exerce as súas competencias. Á hora de abordar o estudo da poboación, convén sinalar que é indiferente o número e a densidade desta, pois tales datos de carácter sociolóxico non interfieren na consideración dun grupo humano como conformador da poboación dun Estado, polo tanto, non ten relevancia que un Estado estea máis ou menos poboado, ou que a súa poboación se encontre moi concentrada ou que exista, pola contra, unha ampla dispersión demográfica.

Esta poboación estatal pode ser homoxénea ou heteroxénea e, neste último suposto, poden xurdir as “minorías”, influíndo niso factores raciais, étnicos, culturais, relixiosos... pero que en ningún caso poden ser discriminadas polo feito de selo, nin moito menos, dar lugar a situacións atroces e aberrantes como as chamadas “limpezas étnicas”.

O Estado, como dixemos, exerce as súas competencias sobre os nacionais e sobre os estranxeiros, debendo neste último caso atender aos tratados internacionais e á lexislación interna sobre estranxeiría, que debe pivotar sobre tres principios fundamentais: igualdade de trato, trato mínimo internacional e reciprocidade. Polo que fai referencia aos nacionais dun Estado, este pode exercer as súas competencias sobre estes mesmo fóra do seu terri-

31 REMIRO BROTONS, A. (coord.): “Dereito Internacional”, Madrid, Mc Graw Hill, 1997, p.44.

32 PÉREZ GONZÁLEZ, M.: *op. cit.*, pp.275 e 276.

torio, destacando tres supostos<sup>33</sup>: a) en materia penal, rexendo, nalgúns delitos, o principio de personalidade; b) no relativo á realización do servizo militar -dende hai unha década suprimido en España-, podendo reclamar a súa realización de individuos que se encontren no estranxeiro; c) certos servizos públicos, tales como embaixadas ou corpo diplomático, ou protección de traballadores nacionais no estranxeiro.

### iii) Territorio

É a base física sobre a que se asenta a poboación e sobre a cal o Estado desprega en toda a súa plenitude a súa soberanía e a súa xurisdición. É o elemento característico dos Estados, pois doutros suxeitos de Dereito Internacional non se pode predicar tal nota, v.gr, as Organizacións Internacionais. Este elemento abrangue un conxunto de espazos, a saber: a superficie terrestre, o espazo aéreo supraxacente e os espazos marítimos próximos nos casos de Estados con litoral. Resulta irrelevante, para os efectos de Dereito Internacional, a maior ou menor extensión dos Estados, así como a súa morfoloxía, sendo indistinto que se trate dun Estado con descontinuidade territorial, así, nos casos de illas.

Os Estados encóntranse delimitados por fronteiras, pero esta esixencia delimitatoria foi suavizada ou relativizada pola xurisprudencia internacional xa no período de entreguerras<sup>34</sup>, pois *“é suficiente con que o territorio do Estado teña unha consistencia apropiada, aínda que as súas fronteiras non fosen aínda precisamente delimitadas”*, polo que, contar cun territorio definido non significa inescusablemente un territorio recoñecido, delimitado nin, por ende, demarcado.

O Estado, como titular do territorio, ten, en virtude da súa soberanía territorial, dereito exclusivo a exercer as actividades estatais. Noutros supostos, un Estado administra un territorio que non pertence á súa soberanía, o que se pode reconducir a tres supostos<sup>35</sup>: a) supostos de condominio, onde existe un exercicio concorrente de soberanías estatais distintas; b) espazos internacionalizados, como a Antártida; c) territorios non autónomos, produto de procesos descolonizadores en que os pobos aínda non exercitaron o seu dereito de libre determinación e cuxa natureza xurídica é distinta da da potencia administradora, como subliñamos na Resolución 2625 A. X.

Polo que respecta á dimensión económica do territorio, hai que mencionar a Resolución 1803<sup>36</sup> (XVII) da A. X., que sentou o principio de soberanía permanente do Estado sobre os seus recursos propios, o que se viu completado coa Resolución 3281 (XXIX) da A. G., que estableceu a Carta de Dereitos e Deberes Económicos. Destes textos internacionais derivase que o territorio do Estado se configura como o espazo en que ten lugar a súa actividade económica principal, e cuxos recursos naturais lle corresponden por enteiro, con independencia da súa localización e con exclusión dos demais Estados, sen prexuízo das normas internacionais.

33 GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: *“Curso de Dereito Internacional Público”*, Madrid, 2ª ed., Civitas, 2002, pp.430-431.

34 Tribunal Arbitral Mixto xermano-polaco no asunto Deutsche Continental Gas-Gesellschaft contra o Estado Polaco, de 1929.

35 GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: *op.cit.*, p.424.

36 Resolución 1803 (XVII) da Asemblea Xeral, do 14 de decembro de 1962, titulada “Soberanía permanente sobre os recursos naturais”, destacando o punto: 7. A violación dos dereitos soberanos dos pobos e nacións sobre as súas riquezas e recursos naturais é contraria ao espírito e aos principios da Carta das Nacións Unidas e entorpece o desenvolvemento da cooperación internacional e a preservación da paz.

#### iv) Goberno

Podemos definilo como a organización política capaz de establecer e manter a orde interna e que é apto para participar nas relacións internacionais de forma independente. Trátase, polo tanto, dunha organización institucional a través da cal poidan levarse a cabo as funcións de autoridade pública sobre o seu territorio e sobre a poboación estatal, así como tamén, que sexa capaz de articular os mecanismos necesarios para entrar en relación con outros Estados ou suxeitos internacionais. Queda demostrada pois, de forma patente, a bipartición do goberno en dúas facetas fundamentais, que se corresponden coas esferas *ad intra* e *ad extra* da súa actuación.

Deste modo, entendemos o goberno en sentido lato, como expresión da organización política do Estado. Este goberno, non obstante, debe estar presidido polo principio de efectividade, como se desprende do artigo 4 da Carta das Nacións Unidas<sup>37</sup> e, dende unha perspectiva teleolóxica, o goberno debe estar en posición de garantir o cumprimento dos fins propios do Estado, tanto no plano interno, coma no internacional. Así, no Dereito Internacional clásico, a existencia dun goberno constituía unha presunción de existencia dun Estado, todo iso condicionado a que o goberno fose efectivo. Non obstante, podemos matizar este principio de efectividade<sup>38</sup>, pois nos casos de gobernos no exilio, sempre que estes non se convertan en eternos, malia non se encontrar fisicamente no territorio do Estado que representan, nin estean en tales momentos desenvolvendo as súas funcións e labores con normalidade, segue afirmándose a existencia do Estado, como sucedeu cos países bálticos malia a duradeira ocupación soviética.

Cumprido o importante requisito da efectividade, o Dereito Internacional non debe efectuar inxerencias na natureza constitucional dun Estado, pois se estaría a infrinxir o principio de autoorganización estatal, a determinación da súa propia organización política, sempre que non se contraveñan ou violen obrigas de Dereito Internacional.

O goberno, polo tanto, é<sup>39</sup> un poder definitivo e orixinario, non derivando de ningún outro grupo estatal; é un poder de autoorganización exclusivo do Estado e é unha facultade de dominación que afecta á totalidade da poboación do Estado e que non é delegable.

## 2.2 A existencia destes elementos na RASD

Despois de analizar, dun xeito esquemático, pero incidindo no esencial, cada un dos tres elementos que configuran o Estado, neste punto debemos atender ao suposto concreto do Sahara occidental e apreciar a concorrencia destes.

37 Carta das Nacións Unidas, artigo 4:1. "Poderán ser Membros das Nacións Unidas todos os demais Estados amantes da paz que acepten as obrigas consignadas nesta Carta, e que, a xulzo da Organización, estean capacitados para cumprir as devanditas obrigas e se achen dispostos a facelo".

38 REMIRO BROTONS, A. (coord.): *op. cit.*, p. 46.

39 GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: *op. cit.*, p. 426.

## i) Poboación

Antes e durante a ocupación española, como potencia colonizadora, os habitantes desta rexión do Planeta caracterizábanse pola súa estrutura tribal e pola nota de ser nómades. Iso explícase fundamentalmente polas dificultades de supervivencia e de practicar asentamentos humanos nunha zona desértica. Con todo, coa chegada dos colonizadores españois e fundamentalmente coa incipiente industria de fosfatos e conserveras a partir da década de 1940, consolidáronse núcleos urbanos como O Aaiún (que xorde en 1944) ou Smara. Efectuado, a grandes trazos o bosquexo sobre a tipoloxía poboacional do Sahara occidental, hai que facer referencia ao censo español de 1974, efectuado con anterioridade á saída dos españois da zona, no que se incluían 74.000 suxeitos como membros do pobo saharauí. O citado censo foi un dos grandes obstaculizadores da solución do conflito, pois Marrocos apelou en reiteradas ocasións, pretendendo introducir suxeitos cunha dubidosa relación, ou, en palabras do Secretario Xeral das Nacións Unidas, Pérez de Cuellar, con *“implantación no Sahara”*, criterio identificativo de difícil concreción na práctica, o que dificultou os labores da Comisión de Identificación da MINURSO. Como sinalamos, é indiferente que o número de individuos sexa maior ou menor, polo que non podemos senón, no momento de partida dos españois do Sahara occidental, á luz deste censo, afirmar a existencia dunha poboación saharauí diferenciada e propia. Esta poboación, non obstante, ao ano seguinte, experimentaría graves trastornos coa ocupación administrativo-militar de Marrocos e Mauritania, tras os Acordos tripartitos de Madrid, e posteriormente, co abandono de Mauritania, coa ocupación unicamente marroquí. A citada ocupación levou consigo dous efectos na poboación do Sahara: a) a retirada masiva a campos de refuxiados en Alxeria, destacando Tinduf —onde actualmente existen preto de 200.000 refuxiados— e b) a introdución de colonos marroquís no Sahara, levándose a cabo políticas de desnaturalización da poboación saharauí<sup>40</sup>. A iso debe engadirse a construción do muro, no ano 1982 por Marrocos, que supuxo a separación de familias e grupos sociais, que permite a Marrocos ocupar militarmente dous terzos do territorio do Sahara. Así mesmo, Marrocos exerce unha forte represión sobre a poboación saharauí, sen dereitos reais de expresión, sen posibilidade de asociarse, manifestarse, sendo detidos arbitrariamente... polo que non é unha poboación libre.

Na actualidade, tomando como referencia estatísticas de 1999, a poboación saharauí é de 307.000 persoas, das que 120.000 viven na zona ocupada por Marrocos e 187.000 nos campos de refuxiados. Non se inclúen aquí os 200.000 marroquís ocupantes; non obstante, as mesmas cifras sinalaban unha previsión, para o ano 2010, de 443.000 saharauís, atendendo á taxa de crecemento de poboación dun 3,4% anual. Por iso, e dada a dificultade para elaborar listados de cidadáns saharauís, ante a presión marroquí, podemos estimar acertada a cifra de 400.000 saharauís.

Polo tanto, atendendo ás cifras, viven máis saharauís na diáspora que no seu propio territorio. Con todo o exposto só pretendo afirmar a existencia dunha poboación xenuinamente saharauí diferenciada, dándose, polo tanto, cumprimento ao primeiro dos elementos necesarios para considerar a existencia dun Estado.

40 Algúns autores —como Santiago Jiménez Gómez— poñen de manifesto a vontade de desestruturación e desnaturalización da poboación saharauí efectuada por Marrocos a través de varios mecanismos: i) recolocación das familias saharauís, ii) introdúcese como segunda lingua na educación dos menores o francés, desaparecendo o castelán; iii) a escolarización de estudos superiores só pode ser cursada en Marrocos; iv) servizo militar obrigatorio fóra do Sahara ou v) o cambio de nomes, entre outras, como a vi) imitación da vestimenta propia saharauí polos colonos marroquís. Non obstante, estas medidas e outras similares produciron o efecto contrario ao desexado: a reafirmación da identidade propia dos saharauís.



## ii) Territorio

O Sahara occidental encóntrase no extremo occidental do deserto do Sahara, na beira do Océano Atlántico. As teses promarroquís —como apuntamos anteriormente, Mohamed Cherkaoui—, defenden que o Sahara non ten un territorio delimitado, e que, ao estar formado o citado pobo por tribos nómades, non se podería determinar o seu elemento xeográfico habitual<sup>41</sup>, pois constituiría unha “área de civilización”, máis que un territorio concreto, afectándose as fronteiras de distintos Estados da zona —Mauritania, Alxeria, Malí, Níxer, Chad, Libia e mesmo Sudán—. Contra esta afirmación podemos achegar a postura da xurisprudencia internacional, tendente a relaxar a esixencia dunha delimitación precisa das fronteiras para considerar a existencia ou non dun Estado. Deste xeito, atendendo ao asunto *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft contra o Estado Polaco*, de 1929, e ao manifestado polo Tribunal Arbitral Mixto, non fai falta que as fronteiras se encontren trazadas con precisión, sendo suficiente con que o territorio teña unha consistencia apropiada, o que se cumpre neste suposto pois, malia ser historicamente habitado por tribos nómades, estas tiñan un sentimento de pertenza ao citado territorio, ademais, agora existen importantes núcleos urbanos en tal territorio, destacando O Aaiún, polo que non se pode negar a existencia dun territorio concreto. Á súa vez, a doutrina analizou o elemento territorial de referencia; como subliña Badia Martí<sup>42</sup>: “*a delimitación do espazo do coñecido como o Sahara occidental é o que correspondía a España como potencia administradora, delimitado polas fronteiras establecidas, e configúrase como unha unidade xurídica. Categorización xurídica a ter en conta cando se formulan propostas que contemplan a partición da colonia, sen contar cos dereitos do pobo colonial. A noción de fronteira aplícase non só ao espazo terrestre senón tamén ao espazo marítimo e ao espazo aéreo subxacente*”.

Neste momento debemos prestar unha especial atención á soberanía territorial entendida dende o punto de vista económico, é dicir, a soberanía sobre os propios recursos naturais. Atendendo en primeiro lugar ao chamado Informe Corell<sup>43</sup>, destácase no seu punto 7 que Marrocos, malia a retirada española do Sahara occidental o 26 de febreiro de 1976 e malia os Acordos de Madrid, non é a Potencia Administradora do Sahara, pois non figura como tal na listaxe de Territorios non autónomos das Nacións Unidas, e non deu cumprimento ao recollido no artigo 73 apartado e) da Carta das Nacións Unidas. Deste modo, a súa situación como potencia administradora de facto resulta anormal ou inxustificada no plano internacional. Non obstante, partindo da explotación dos recursos naturais que efectúa e os contratos e tratados asinados con outros Estados sobre estes, no marco dos territorios non autónomos, só se poderían efectuar se redundase en beneficio dos pobos de tales territorios non autónomos e se realizasen no seu nome ou despois de consultar aos seus representantes, como recolle o punto 24 do Informe, e se non se cumprixe tal finalidade con respecto ao pobo saharauí, Marrocos estaría a infrinxir os principios xurídicos internacionais que son de aplicación ás actividades relacionadas cos recursos naturais dos territorios non autónomos.

41 CHERKAOUI, M.: *op. cit.*, p. 62.

42 BADIA MARTÍ, A.M.: “*A explotación dos recursos naturais do Sahara occidental: as negociacións de pesca entre a Unión Europea e Marrocos*”, *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, n.º 4, 2003, pp. 49-50.

43 Carta de data do 29 de xaneiro de 2002 dirixida ao Presidente do Consello de Seguridade polo Secretario Xeral Adxunto de Asuntos Xurídicos, Asesor Xurídico, Hans Corell.

No tema dos recursos naturais hai que destacar a postura de Ruiz Miguel<sup>44</sup> e de Soroeta Licerás<sup>45</sup>, que se mostran contundentes á hora de afirmar a condición non de potencia administradora, senón de potencia ocupante de Marrocos sobre o Sahara, constituíndo unha flagrante violación da legalidade internacional e que, partindo do informe Corell, Marrocos só podería contratar sobre recursos saharauís cando fose en interese e beneficio do pobo saharauí, sempre que así o estimase o seu *“único e lexítimo representante”* recoñecido pola ONU que, como subliña Soroeta, non é outra senón a Fronte POLISARIO. Máis alá vai Ruiz Miguel, que sinala que ao ser Marrocos a potencia ocupante, non podería celebrar ningún contrato ou tratado que afecte ao territorio do Sahara, cargando ademais as tintas contra a UE, pois esta, en virtude do seu Tratado Constitutivo, debe actuar conforme á Carta das Nacións Unidas, e neste caso estaría a quebrantar esta ao negociar cun Estado que viola o dereito de libre determinación do Sahara, e estaría a infrinxirse a *“soberanía permanente” dos pobos e as nacións* sobre os seus recursos naturais e, polo tanto, non pode negociar con Marrocos sobre as augas do Sahara occidental.

Polo tanto, non podemos senón afirmar tamén a existencia deste segundo elemento, o territorio e denunciar que os seus recursos propios están a ser esquilados e usurpados por unha potencia ocupante.

### iii) Goberno

No seu ditame consultivo do 16 de outubro de 1975, o TIX sinalou que no Sahara occidental non existía un goberno<sup>46</sup>, e que non se podía considerar como organización política ás estruturas de xefes tribais, pois non se trataba dun goberno efectivo, non obstante, o Sahara era considerado polo citado tribunal como unha *terra nullius*. Non obstante, partindo desta consideración da Corte Internacional de Xustiza, hai que atender á realidade fáctica pois, unha vez que España abandonou definitivamente o Sahara occidental o 26 de febreiro de 1976, o día seguinte, o 27 de febreiro, se proclamou de forma unilateral a independencia da República Árabe Saharauí Democrática, constituíndose unha República presidencial dirixida pola Fronte POLISARIO, e con Mohamed Abdelaziz como xefe de Estado dende 1976. Deste modo, si que existe un goberno no Sahara, non obstante, este se encontra no exilio e Abdelaziz reside en Tinduf, nos campamentos de refuxiados. Como afirmamos na pregunta anterior, o feito de encontrarse no exilio un goberno non lle priva da nota de efectividade, sempre que non se eternice; no noso caso, son xa máis de tres décadas de goberno fóra do Sahara, dada a actitude obstrucionista e contumaz de Marrocos a unha solución para o conflito. Polo tanto, malia o manifestado polo TIX, debemos atender ao principio 3 da Resolución 1514 (XV) da A. X., do 14 de decembro de 1960, a teor do cal ***“A falta de preparación na orde política, económica, social ou educativa non deberá servir nunca de pretexto para atrasar a independencia”***. Deste xeito, a inicial ausencia dun goberno efectivo, malia ser unha das principais bazas de Marrocos á hora de negar a existencia dun Estado saharauí, á vista dos feitos posteriores, debe ser desbotada como argumento contrario á autodeterminación do Sahara occidental. Polo tanto e reiterando as

44 RUIZ MIGUEL, C.: *“O Acordo de pesca UE-Marrocos e o intento español de considerar a Marrocos como potencia administradora do Sahara occidental”*, Anuario de Dereito Internacional, vol. XXII, 2006, pp. 403 e ss.

45 SOROETA LICERAS, J.: *cit.*, pp. 18-24.

46 Dictame consultivo sobre o Sahara occidental; C.I.X., Rec.1975:63.

súas dificultades de actuación, debemos estimar que no Sahara occidental si que existe un goberno efectivo, dándose cumprimento tamén a este terceiro elemento.

## 2.3 O recoñecemento de Estados. Teorías en presenza

Neste apartado analizaremos o concepto e os trazos esenciais do recoñecemento de Estados, atenderemos á postura da xurisprudencia internacional no recente e problemático suposto da declaración de independencia do Estado de Kosovo e, por último, abordaremos unha distinción conceptual entre o recoñecemento de Estados e o recoñecemento de gobernos.

### i) Recoñecemento de Estados: concepto, teorías e trazos esenciais

Partindo da definición dada polo Instituto de Dereito Internacional na súa sesión de Bruxelas de 1936, *“o recoñecemento dun Estado novo é o acto libre polo cal un ou varios Estados constatan a existencia sobre un territorio determinado dunha sociedade humana politicamente organizada, independente de calquera outro Estado existente, capaz de observar as prescricións do Dereito Internacional e manifestan conseguintemente a súa vontade de consideralo como membro da Comunidade Internacional”*.

Un Estado pode xurdir por distintas causas, así, sen ánimo de ser exhaustivos, podemos apuntar as seguintes: por *desmembración* dun Estado anterior, por *división* dun Estado en dous ou pola *fusión* de varios Estados nun só. Non se debe confundir o recoñecemento dun Estado con outras figuras vinculadas ou semellantes, como apunta Pastor Ridruejo<sup>47</sup>, pois se un Estado recupera a súa antiga calidade estatal, o que existe é un recoñecemento da recuperación da súa independencia; por outra parte, se un Estado é continuador da personalidade xurídica internacional doutro (v.gr, Federación Rusa sucedendo á URSS), non se recoñece como novo Estado, senón que se pode recoñecer como continuador.

Existen disquisicións doutriniais a propósito da natureza do acto de recoñecemento, xa que, partindo da súa condición de acto libre e discrecional, algúns autores, como Pastor Ridruejo, manifestan que se trata dun acto de natureza política. Pola contra, outro sector doutrinal sostén que se trata dun acto xurídico, e non un puro xesto político<sup>48</sup>, se ben, o devandito acto non deixa de estar influído por motivacións políticas. Así mesmo, tampouco existe un lugar común na doutrina a propósito dos efectos do citado acto xa que, mentres algúns autores sosteñen que os efectos do recoñecemento son meramente declarativos, que simplemente manifestan ou constatan unha situación preexistente ao propio acto de recoñecemento, outros defenden que o recoñecemento é constitutivo e que o Estado xorde ou nace despois de ser recoñecido.

Por todo iso, podemos distinguir tres teorías<sup>49</sup>:

47 PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *“Curso de Dereito Internacional Público e Organizacións Internacionais”*, 12ª ed., Madrid, Tecnos, 2008, pp. 298-302.

48 PÉREZ GONZÁLEZ, M.: *op. cit.*, pp. 280-283.

49 GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: *op. cit.*, p. 501.

- a) **Teoría constitutiva do recoñecemento:** polo feito de existir, os Estados, como tales, forman parte da comunidade natural de Estados, pero non adquiren a plena personalidade internacional ata que non exista un acto de recoñecemento doutros suxeitos, conferíndolle entón ao novo ente estatal dereitos e obrigas derivados de tal personalidade. Con esta teoría déixase en mans dos suxeitos recoñecedores todo o peso da decisión, e poden darse situacións paradoxais de existencia e inexistencia do Estado cando non é recoñecido por todos os membros da Sociedade Internacional.
- b) **Teoría declarativa:** o Estado existe dende que reúne os elementos necesarios para ser considerado Estado, polo que o recoñecemento é un simple acto declarativo, e a personalidade internacional é detida dende que o Estado existe de feito.
- c) **Teorías mixtas ou eclécticas:** para paliar as deficiencias das dúas teorías anteriores xorde un terceiro grupo, que subdivide o acto de recoñecemento en dúas fases: en primeiro lugar, o recoñecemento tería natureza constitutiva, decidindo sobre a existencia ou non dos elementos esenciais para considerar que un determinado ente goza da nota de estatalidade e, nun segundo momento, constatada a presenza dos elementos do Estado, tería natureza declarativa, limitándose a sinalar a existencia de tal Estado, unha vez que se confirmou que se cumpren os requisitos necesarios para tal afirmación.

Unha vez sinalados o concepto e as diferentes teorías, podemos centrarnos nunha serie de trazos fundamentais<sup>50</sup>:

- a) **Suxeitos que recoñecen:** os Estados e as Organizacións Internacionais.
- b) **Carácteres:** malia ser un acto libre e discrecional, coñece de certos límites, así, as normas de *ius cogens* internacional, ou que se condicione o recoñecemento por un Estado ou grupo de Estados ao cumprimento dunha serie de requisitos por parte do solicitante do recoñecemento, que supoñen un plus engadido ao cumprimento dos requisitos esenciais.
- c) **Forma:** rexe, como principio esencial do Dereito Internacional e das Relacións Internacionais, o principio de non formalismo, podendo ser explícito ou implícito, unilateral e mutuo ou recíproco, individual ou conxunto... en moitas ocasións haberá de acudirse ao caso concreto, sobre todo nos supostos de recoñecementos implícitos, para saber se determinados comportamentos ou condutas estatais significan actos de recoñecemento ou non, sen que se poidan establecer regras xerais neste particular.
- d) **Efectos:** se ben é maioritaria a postura que sostén o efecto declarativo do recoñecemento, tamén é certo que tal recoñecemento produce unha serie de efectos que deben ser tidos en conta: 1. a incorporación, na práctica, do Estado á Sociedade Internacional; 2. provoca variacións esenciais na cualificación das situacións e nos suxeitos implicados; 3. dá paso á aplicación de tratados bilaterais e multilaterais; 4. ten repercusións á hora da postulación procesual pois, se ben, en principio admítese que malia á non existencia de recoñecemento, si se pode alegar a inmunidade de xurisdición e

---

50 REMIRO BROTONS, A. (coord.): *op. cit.*, pp. 52-58.

de execución, o citado feito do non recoñecemento supón que non se pode alegar o *ius standi* ante os tribunais de Estados que non o recoñecen.

Deste modo, a pesar de se tratar dun acto libre e discrecional, non podemos obviar as súas consecuencias xurídicas, que son evidentes, de aí a busca polos seus promotores do maior número de recoñecementos posible, destacando en todo este proceso o recoñecemento das Nacións Unidas. É perigoso, non obstante, o coñecido como “recoñecemento prematuro”, que se dá cando aínda non se cumpriron os requisitos para afirmar a existencia do Estado, e que pode supoñer unha inxerencia nos asuntos internos doutro Estado; a este propósito, malia ser algo incipiente para constituír unha teoría xeral, podemos falar de “supostos de non recoñecemento”<sup>51</sup>, por supoñer supostos de violación de normas de *ius cogens*, e tales supostos inclúen: a) a prohibición da agresión, b) a prohibición da adquisición do territorio mediante o uso da forza, c) a prohibición da discriminación racial e o apartheid, e d) o dereito de libre determinación dos pobos (o que se incumpre flagrantemente no noso caso).

## ii) O caso de Kosovo

O Tribunal Internacional de Xustiza manifestou en xullo de 2010 que “o dereito internacional xeral non considera prohibicións sobre as declaracións de independencia e, polo tanto, a declaración do 17 de febreiro de 2008 non viola o dereito internacional xeral”. Deste modo, na opinión consultiva do citado tribunal, adoptada por dez votos a favor e catro en contra, contestouse á pregunta da Asemblea Xeral, a petición de Serbia, sobre a secesión de Kosovo en 2008. Non obstante, este ditame non xulga se existe ou non un dereito de secesión por parte de Kosovo, pero si subliña a excepcionalidade deste suposto pois, como sinalou o Presidente do Tribunal, Hisashi Owada: “Hai que ter en conta o contexto do acontecido en 2008”. Destaca o parágrafo 80 do ditame<sup>52</sup>: “Diferentes participantes nos procedementos ante a Corte defenderon que a prohibición de declaracións unilaterais de independencia está implícita no principio de integridade territorial”. Sinala no mesmo parágrafo que se ben noutras resolucións do Consello de Seguridade, en concreto, relativas a Rhodesia, ao Norte de Chipre e a Srpska, non se estimaron tales declaracións unilaterais, o Consello de Seguridade fíxoo porque se violou a prohibición do uso ilexítimo da forza e outras normas internacionais de *ius cogens*, e que o caso de Kosovo é distinto, polo que se apunta que non existe unha práctica consolidada no Consello de Seguridade no citado sentido de manifestar contrarias o Dereito Internacional as declaracións unilaterais de independencia, polo que, á vista do suposto excepcional que se trata, e sen entrar a analizar a independencia de Kosovo en si mesma, nos parágrafos 122 e 123, a Corte se reafirma na súa postura de que non resulta contraria ao Dereito Internacional a declaración unilateral de independencia dun Estado.

## iii) O recoñecemento de gobernos

Novamente, atendendo á definición dada polo Instituto de Dereito Internacional na súa mencionada resolución de Bruxelas de 1936, descríbese do seguinte xeito: “o recoñece-

51 GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: *op. cit.*, pp. 507-508.

52 Dictame do TIX sobre Kosovo do 22 de xullo de 2010: destacan os parágrafos 78-121, nos que se desenvolve o fondo da cuestión.

*mento do novo goberno dun Estado xa recoñecido é o acto libre polo que un ou varios Estados verifican que unha persoa ou un grupo de persoas están en condicións de obrigar ao Estado que pretenden representar e expresan a súa vontade de manter relacións con elas".* Trátase, polo tanto, dun acto de elección puramente política, de carácter sumamente discrecional e que, en principio, non parece que se poidan determinar, en virtude de normas de Dereito Internacional, os requisitos que debe reunir un goberno *de facto* para ser recoñecido. Xorde a necesidade de recoñecer un goberno cando este substituíu outro de forma irregular<sup>53</sup>, contrariando a legalidade constitucional vixente: é por iso un goberno *de facto*, distinto ao lexítimo ou *de iure*. Partindo da importancia no Dereito Internacional do principio de efectividade dos gobernos, sinálase pola doutrina, como un dos criterios de recoñecemento, que todo goberno efectivo e estable, é un goberno no sentido do Dereito Internacional, sendo irrelevante, dende a perspectiva que estamos a tratar, a súa posible orixe irregular segundo o Dereito interno.

## 2.4 Os recoñecementos da RASD

### i) Recoñecementos da RASD

O 27 de febreiro de 1976, proclamouse de xeito unilateral a independencia da República Árabe Saharauí Democrática. Esta República reunía os requisitos esenciais para ser considerada un Estado. Non obstante, a ocupación marroquí e as tensións e alianzas xeoes-tratéxicas propiciaron que estes 35 anos fosen un longo periplo de recoñecementos illados de Estados<sup>54</sup> fundamentalmente africanos e ultimamente sudamericanos, pero onde chama poderosamente a atención a abstención das potencias occidentais, que manteñen unha actitude pasiva, que poderíamos cualificar de condescendente para con Marrocos.

En pleno proceso descolonizador, na década de 1960, e grazas ás Resolucións da A.X. (1514 e 1541), a partir de 1966 emitíase anualmente unha Resolución en que se sinalaba a España, como potencia colonizadora, a obriga de posibilitar o exercicio do dereito de libre determinación pola poboación saharauí. Este era o obxectivo perseguido por España, para cuxo fin elaborou o censo de 1974. Non obstante, as pretensións marroquíes eran ben distintas, pois, ambicionando o "Gran Marrocos", o seu desexo era anexionarse o Sahara occidental á saída dos españois. Así o fixeron, *manu militari*, implantando un duro sistema represivo. A Fronte POLISARIO iniciou unha guerra de liberación nacional, que duraría oficialmente máis dunha década e que finalizou co alto ao fogo tras a intervención da ONU. Non obstante, como sabemos, o proceso segue inconcluso a día de hoxe, e sen grandes visos de mellora nun futuro próximo. En todo este tempo destacou o apoio de EUA e de Francia ao reino alauí, sendo un aliado estratéxico nunha área candente do Globo. Ante estas presións de dúas potencias tan poderosas, os principais Estados mundiais non recoñeceron á RASD. En total, na actualidade, a RASD conta con 82 recoñecementos estatais e foi recoñecida en 1984 como membro da Organización para a Unidade Africana. A maioría dos Estados que a recoñecen son africanos e latinoamericanos, o que, sen ánimo de ser discriminatorios ou subestimar a tales países,

---

53 PÉREZ GONZÁLEZ, M.: *op. cit.*, pp. 284-286.

54 *Vid. ANEXO: Estados que recoñecen á RASD*, p. 67.

dá boa mostra do pouco apoio internacional con que conta, de xeito oficial, a RASD, malia a adhesións a título persoal de destacadas personalidades ou organizacións non gobernamentais.

Así mesmo, a ONU, dende 1966, recoñeceu anualmente a través de múltiples resolucións o dereito de libre determinación do pobo saharauí, que debe ser efectivo e poder exercitarse; non obstante, a ONU non recoñeceu á RASD como Estado independente, como se verá de forma detallada na seguinte pregunta.

## ii) Recoñecementos de Marrocos

Por outra parte, no que concirne aos apoios oficiais a Marrocos, ningún país recoñece a soberanía marroquí sobre o Sahara occidental, malia que houbo esforzos nada disimulados por parte da antiga administración americana de George Bush e de Francia, ao que se debe sumar a posición nos últimos anos do executivo español, para potenciar a vía da autonomía do Sahara dentro do Estado de Marrocos, o que non faría senón que confirmar a marroquinidade do Sahara occidental.

A pesar de non contar con recoñecementos oficiais e ser xuridicamente a potencia ocupante, chama perigosamente a atención a celebración dos anteriormente citados Acordos de Pesca entre a UE e Marrocos, nos que se incluía, entre as augas de “*xurisdición marroquí*”, o mal chamado banco canario-sahariano. Deste modo, carecendo de calquera recoñecemento internacional, deuse certa lexitimidade á explotación irregular duns recursos naturais para os que Marrocos carece de calquera título xurídico avalador, polo que neste punto estimo acertada a posición apuntada de Ruiz Miguel, crítica coa UE, que pasou por alto a natureza xurídica de potencia ocupante de Marrocos.

Polo tanto, analizando os recoñecementos con que contan ambas as dúas partes, podemos chegar a unha conclusión moi evidente: na Comunidade Internacional existe o convencemento de que a RASD debe ser considerada un Estado independente, non obstante, o seu escaso peso internacional e a posición estratéxica de Marrocos como enclave que une Occidente con África e cos países árabes, leva ás potencias occidentais a adoptar unha posición de cautela, de inacción para evitar conflitos con Marrocos, cos efectos perniciosos que iso podería levar consigo nesta inestable rexión do Planeta, conducindo a unha política de permisividade, próxima á complicidade, polo que podería dicirse que a violación flagrante do Dereito Internacional operada por unha ocupación evidentemente ilegal é considerada como un mal menor ou un dano colateral que teñen que asumir.

## 2.5 É a RASD un estado independente?

### i) Natureza xurídica do Sahara occidental

Malia que se cumpran os requisitos esenciais para ser considerado un Estado independente, e a pesar dos recoñecementos internacionais anteriormente apuntados, á hora de abordar o status xurídico do Sahara occidental, debemos partir dunha primeira premisa xeral<sup>55</sup>:

55 SOROETA LICERAS, J.: *cit.*, pp.18 e ss.

**o Sahara occidental é un territorio non autónomo pendente de descolonización.**

Polo tanto, debemos retrotraernos novamente no tempo e analizar a saída de España do territorio: seguindo as resolucións das Nacións Unidas, España estaba disposta a que se celebrase un referendo no Sahara para que se exercitase o seu dereito de libre determinación, para cuxo efecto elaborou o censo de 1974, que tantos rompedeiros de cabeza e problemas formularía con posterioridade ante a oposición de Rabat a este; non obstante, a saída española foi, evidentemente, temeraria e pouco meditada: dunha anómala situación de administración tripartita, en virtude dos Acordos de Madrid, en que a administración do territorio correspondía a España, Marrocos e Mauritania, pasouse a unha administración única, *de facto*, de Marrocos, que dende moi cedo amosou os seus desexos soberanistas sobre a rexión. España, que segue sendo considerada, *de iure*, como a potencia administradora, deixou á súa sorte a unha poboación —“os irmáns saharauís” como se denominaba popularmente os saharauís durante a ocupación española—, transferindo todo o peso a Marrocos, unha vez que Mauritania se desentendeu do conflito. Como sabemos, Marrocos obstaculizou permanentemente a solución do conflito, impedindo a celebración do ansiado referendo, e nos últimos tempos envorcou os seus esforzos na consecución da autonomía do Sahara occidental baixo soberanía marroquí.

Deste modo, o Sahara segue figurando no listado de territorios non autónomos das Nacións Unidas, como un territorio que aínda non exercitou o seu dereito de autodeterminación. A este respecto, novamente e valla a redundancia, non podemos esquecer o recollido na Resolución 2625 (XXV) da A. X., onde se atribúe unha natureza xurídica distinta e diferenciada ao territorio non autónomo con respecto á súa potencia administradora -que neste caso sería oficialmente España-, co fin de evitar que a través de operacións tales como a súa consideración como unha provincia máis, se queira mudar a natureza do conflito, pasando dun contencioso de alcance internacional a un asunto interno.

Por todo o exposto, non podemos considerar a día de hoxe o Sahara occidental como un Estado independente, pois Marrocos impediu a obtención de semellantes status, como pon de manifesto o feito de que continúe coa ocupación militar no Sahara. Estase a infrinxir, polo tanto, o mandato que as Nacións Unidas impuxeron a España dende 1966, pois o pobo saharauí non tivo ocasión de materializar o seu dereito. Trátase así dunha situación anacrónica, pois debería terse solucionado a mediados da década de 1970, coa saída de España do territorio. É un caso de descolonización frustrada ou abortada, polo que non se pode proclamar, como fan algúns autores, a finalización do proceso descolonizador e o novo alcance que se debe dar ao dereito de autodeterminación, pois, á vista do dito ata aquí, debemos considerar que o proceso descolonizador aínda está inconcluso, polo menos ata que os territorios non autónomos exerciten o seu dereito de libre determinación.

ii) Marrocos: potencia administradora?

Tras os Acordos de Madrid, o 14 de novembro de 1975, cun Franco agonizante e un goberno franquista que non sabía que sucedería á morte do Caudillo, acordouse establecer unha administración tripartita no Sahara occidental, composta por España, Marrocos e Mauritania. Dende 1962, en pleno proceso descolonizador, na súa calidade de Potencia Administradora, España cumpriu coa obriga de transmitir a información técnica e estatística



que se requiría no art.73 apartado e) da Carta das Nacións Unidas, sobre os Territorios non autónomos. Deste modo, cumpría coas obrigas impostas ás potencias administradoras<sup>56</sup>.

Non obstante, cando España abandonou o Sahara o 26 de febreiro de 1976 e a administración pasou de feito a Marrocos e Mauritania, e posteriormente só a Marrocos, deixou de cumprirse coa citada obriga e Marrocos non figura como Potencia administradora na listaxe de Territorios non autónomos das Nacións Unidas<sup>57</sup>.

Sinaladas a grandes trazos as orixes das disputas a propósito da administración do Sahara occidental, podemos chegar á conclusión de que Marrocos carece de calquera título xurídico para administrar de facto a zona<sup>58</sup>: a) as responsabilidades e poderes outorgados en virtude dos Acordos de Madrid, **transferíronse a unha entidade tripartita**, non a Marrocos de xeito individual; b) **o carácter temporal da administración tripartita**, pois esta desapareceu cando España abandonou a rexión, xa que o Acordo non prevía a subrogación de ningunha das dúas partes restantes nos dereitos da administración tripartita; c) pero, sobre todo, non se puido transferir a administración nin moito menos a soberanía en virtude dos citados Acordos, pois **España, de forma unilateral non podía transferir ningunha das dúas**<sup>59</sup>.

A ONU, nas súas distintas resolucións e informes, nunca considerou a Marrocos como potencia administradora, senón como potencia ocupante<sup>60</sup>, e o anteriormente mencionado descoído de Kofi Annan non ten relevancia xurídica, xa que os informes do Secretario Xeral non son fonte do Dereito Internacional nin poden modificar resolucións da A.X., e en informes posteriores do Secretario Xeral, relativos ao artigo 73 e) da Carta das Nacións Unidas, é dicir, á transmisión dos datos técnicos e estatísticos dos territorios non autónomos polas potencias administradoras, séguese considerando a España como tal.

Non obstante, se ben esta é a base xurídica internacional, o certo é que Marrocos leva case catro décadas administrando *de facto* o territorio do Sahara occidental, en clara contravención do ordenamento xurídico internacional, pois, carecendo de título xurídico ningún, está a explotar os recursos naturais do territorio e leva a cabo unha ilexítima ocupación militar e burocrática. Como sinalamos, a potencia administradora é España, aínda que se desentendese por completo do asunto.

### iii) Expectativas de futuro

Con este breve apartado pretendo atender aos últimos movementos internacionais referidos ao tema que nos ocupa. Debemos partir dun informe do Secretario Xeral da ONU, do 13 de abril de 2007<sup>61</sup>, en que Ban Ki Moon centra a súa atención na necesidade de desmilitar o territorio e das dificultades de tal misión, así como solicita a ampliación do prazo da misión da MINURSO e pide os Estados máis fondos e axudas para levar a cabo tal misión,

56 Informe Corell, parágrafo 5.

57 Informe Corell, parágrafo 8.

58 RUIZ MIGUEL, C.: *cit.*, pp.400 e ss.

59 Informe Corell, parágrafo 6.

60 AHMED, B.: "Sáhara occidental: dúas propostas de solución", El País, 26-09-2012.

61 Informe do Secretario Xeral sobre a situación relativa ao Sáhara occidental, S/2007/202.

pero onde destaca o parágrafo 47<sup>62</sup>, que non obstante invitar ao diálogo ás partes, non introduce nada novo no conflito senón a súa dilación temporal; tería sido preferible que o novo Secretario Xeral da ONU tivese adoptado unha postura máis activa e involucrada coa solución do conflito que o mero chamamento a un diálogo que se encontra estancado e no que non se aprecian avances de interese.

Pola súa banda, no que concirne a EUA, cabe destacar que baixo a presidencia de Barack Obama se produciron certas oscilacións na administración americana: incrementáronse as reunións e conversas con Marrocos e coa Fronte POLISARIO; así mesmo, a principios de 2010 unha delegación da Fronte POLISARIO foi recibida polo Departamento de Estado Norteamericano por primeira vez. Non obstante, en decembro de 2013, con motivo da visita de Mohamed VI a EUA, a Casa Branca emitiu un comunicado en que manifestaba o seu apoio ao plan de autonomía para o Sahara, formulado por Marrocos ao Consello de Seguridade en abril de 2013.

### 3 Sucesión de estados en materia de nacionalidade. A nacionalidade da poboación do Sahara occidental

#### 3.1 Sucesión de Estados. Formulacións teórico-comparadas referentes á sucesión en materia de nacionalidade

##### i) A sucesión de Estados

A práctica internacional amosa que a soberanía sobre un determinado territorio non é algo inamovible, senón que pode sufrir cambios e transformacións. Esta variación na soberanía, que se coñece como sucesión de Estados, pode deberse a unha pluralidade de factores: que unha parte do territorio dun Estado pase a formar parte doutro Estado (é dicir, supostos de segregación e conseguinte absorción por outra entidade estatal), que xurda un novo Estado como consecuencia do proceso descolonizador, o que tivo o seu auxe nas décadas de 1960 e 1970; Estados que se unifiquen, como é o caso de Alemaña tras a unificación da RDA e a RFA; ou ben, a separación de Estados, v.gr, a antiga República Federativa de Iugoslavia.

Ante estas contingencias, poden xurdir, e de feito xorden, grandes cuestións que afectan ao Dereito Internacional, así, que acontece cos Tratados internacionais concluídos polo anterior soberano, cos seus bens públicos e rexistros ou arquivos xudiciais, coas débedas contraídas por este, coa nacionalidade e dereitos adquiridos polos seus cidadáns, coa súa condición de Estado membro dunha Organización Internacional... Para atallar estas cuestións leváronse a cabo esforzos na Comunidade Internacional, concertándose unha serie de Tratados e Convenios a propósito da sucesión de Estados; non obstante, na materia que nos afecta, é dicir, sucesión de Estados con respecto á nacionalidade dos seus cidadáns, non se elaboraron normas internacionais positivas, polo que haberá que estar irremediamente

---

62 Parágrafo 47 do Informe S/2007/202: “Recomendo que o Consello de Seguridade exhorte ás partes, Marrocos e a Fronte Polisario, a que entren en negociacións sen impoñer condicións previas, co fin de lograr unha solución política xusta, duradeira, e mutuamente aceptable que conduza á libre determinación do pobo do Sahara occidental. Os países veciños, Alxeria e Mauritania, tamén deberían ser convidados a estas negociacións e ser consultados por separado sobre as cuestións que lles afectan directamente, de conformidade coa fórmula utilizada durante o mandato do meu anterior Enviado Persoal, James A. Baker III”.

á práctica dos Estados<sup>63</sup>, que foi variada e plural, como teremos ocasión de comprobar. Así mesmo, tampouco foi obxecto de Codificación Internacional o asunto da sucesión de Estados na condición de Estado membro dunha Organización Internacional.

Podemos atender, de xeito xeral, á definición contida en senllas Convencións sobre sucesión de Estados<sup>64</sup>, que definen esta como *“a substitución dun Estado por outro na responsabilidade das relacións internacionais dun territorio”*.

Como último apuntamento a este apartado introdutorio hai que destacar que o feito que determine a sucesión debe ser legal<sup>65</sup>, e non cabe falar tecnicamente de sucesión cando o control efectivo sobre un territorio determinado se obteña mediante o recurso a unha forza prohibida polo Dereito Internacional: en tales circunstancias, o Estado infractor será unha potencia ocupante, pero non se lle poderá atribuír a nota de Estado sucesor, como acontece no noso caso.

## ii) Noción de nacionalidade

Dunha forma xenérica, podemos referirnos á nacionalidade como o principal vínculo xurídico que une a unha persoa cun Estado. O xurdimento da concepción moderna de nacionalidade sitúase a principios do S. XIX posto que, con anterioridade, os seus perfís resultaban difusos. Deste xeito, durante a Idade Media, marcada polo feudalismo, o elemento persoal estaba constituído polas relacións de vasalaxe para cos señores feudais, relacións que variaban moito dun lugar a outro, podendo resultar un elemento sometido a cambio, cando se entraba baixo a protección ou cobertura dun novo señor feudal, ou ben, un elemento inmovible, non suxeito a modificación ningunha. Co fin do Antigo Réxime, o citado vínculo converteuse nunha submisión da persoa do vasalo á do soberano. Non obstante, como adiantamos, é a principios do S. XIX cando a nacionalidade se configura dun xeito distinto, e podemos sinalar, xunto coa doutrina máis autorizada<sup>66</sup>, unha dobre faceta ou dobre xeito de entender a nacionalidade: a) como un vínculo xurídico que liga ao nacional co Estado, co que se está a atender a unha visión xurídico-positiva; b) como unha condición ligada á persoa, resaltándose un aspecto sociolóxico vinculado á idea de Nación.

No noso estudo, partiremos da súa condición xurídica, e hai que sinalar que constitúe o estado civil fundamental da persoa, que inflúe de xeito decisivo na súa capacidade de obrar, e que, se ben a lexislación pretende a eliminación das diferenzas entre nacionais e estranxeiros, si que existen na práctica tales distincións. Deste modo, non só constitúe un estado civil, senón que a nacionalidade posúe un carácter político e constitucional.

Podemos atender á definición dada polo Tribunal Internacional de Xustiza:<sup>67</sup> “[...] é, *pódese dicir, a expresión xurídica do feito de que o individuo ao que lle foi conferida, ben direc-*

63 MARÍN LÓPEZ, A.: *“Sucesión de Estados e cambio de nacionalidade. As transformacións territoriais en Europa nos anos noventa”*, Anuario Español de Dereito internacional, 2002, Vol. XVIII, pp. 127-132.

64 *Convención de Viena do 23 de agosto de 1978*, sobre sucesión de Estados en materia de tratados e a *Convención de Viena do 8 de abril de 1983*, sobre sucesión de Estados en materia de bens, arquivos e débedas de Estado, art. 2, 1, b.

65 REMIRO BROTONS, A. (coord.): *op. cit.*, pp.58-73.

66 Díez-PICAZO E PONCE DE LEÓN, L.; GULLÓN BALLESTEROS, A.: *“Sistema de Dereito Civil”*, Vol.I, 11ªed., Madrid, Tecnos, 2005, pp.285 e ss.

67 Decisión do Tribunal Internacional de Xustiza do 6 de abril de 1955, *asunto Nottebohm*.

*tamente pola lei, ben por un acto de autoridade, está de feito máis estreitamente unido á poboación do Estado que lla conferiu, que á de calquera outro [...]”.*

### iii) Sucesión de Estados en materia de nacionalidade: práctica dos Estados

Como apuntamos con anterioridade, o Dereito Internacional caracterízase, neste concreto sector, pola ausencia de normas positivas, polo que deberemos atender á práctica estatal, podendo distinguirse unha serie de comportamentos ou condutas dos Estados segundo o tipo de sucesión de que se trate.

Un primeiro grupo de autores<sup>68</sup> distingue tres posibilidades:

- a) Sucesión respecto a unha parte do territorio que **non comporta a aparición dun novo Estado**: establécese un dereito de opción individual exercitable en prazo determinado a favor da nacionalidade do Estado predecesor; non obstante, o que adoita acontecer é que a poboación se manifieste de xeito xeral a través dun plebiscito concernente ao propio feito da sucesión.
- b) Estados de recente **independencia xurdidos dentro do proceso descolonizador**: a regra xeral é deixar ao Dereito interno do novo Estado a determinación das condicións de nacionalidade, con algunhas particularidades en determinados supostos: colonias británicas.
- c) Supostos de **unificación de Estados**: adquirese a nacionalidade do Estado sucesor.

Outros autores<sup>69</sup> atenden a outros criterios:

- a) En **Estados de recente independencia**, en certas ocasións, como subliñamos anteriormente, a determinación da nacionalidade condiciónase **polas normas que dite o Estado metropolitano**, sendo o seu máximo expoñente as colonias británicas.
- b) Que se resolva a cuestión **en virtude dun acordo** entre a antiga potencia soberana e o Estado que agora é soberano do territorio en cuestión, como sucedeu na retrocesión de Ifni a Marrocos por España
- c) Que se deixe a cuestión, como sucedeu na maioría dos supostos e o que, ao meu xuízo resulta a mellor opción, ao **Dereito Interno do novo Estado**, tendo en conta o carácter eminentemente interno ou endógeno da nacionalidade, sen prexuízo da súa proxección no exterior.

Apreciamos, polo tanto, unha pluralidade de prácticas e, sendo como apuntei esta última opción a idónea dende o meu punto de vista, non podo deixar de apreciar nela un inconveniente e é que, naqueles procesos separatistas en que predomine un principio étnico, se poden establecer formulacións restritivas á obtención da nacionalidade deste, o que podería supoñer unha violación dos Dereitos Humanos, como quedará de manifesto no seguinte subapartado, á hora de analizar a nacionalidade á luz da Declaración Universal dos Dereitos Humanos. Por último, subliñar a importancia da determinación da nacionalidade polos Es-

---

68 PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *op. cit.*, pp.321 e 322.

69 REMIRO BROTONS, A. (coord.): *op. cit.*, pp.71-73.

tados, e certas prácticas interesadas e perversas dalgúns Estados, que elaboran políticas de nacionalidade alén das súas fronteiras dun xeito previo a posteriores reivindicacións territoriais, como pon de manifesto Remiro Brotóns, o que constitúe un comportamento pouco compatible coa non inxerencia nos asuntos internos doutros Estados.

#### iv) A nacionalidade na Declaración Universal dos Dereitos Humanos

No seu artigo 15<sup>70</sup>, dunha forma concisa pero contundente, recóllese o seguinte: “1. *Toda persoa ten dereito a unha nacionalidade. 2. Non se privará a ninguén arbitrariamente da súa nacionalidade nin do dereito a cambiar de nacionalidade*”.

Deste modo, este dereito ten unha base legal de Dereito Internacional, e é obriga dos Estados o seu cumprimento e evitar calquera tipo de obstáculo ao seu exercicio. Para iso a Asemblea Xeral promulgou unha serie de Resolucións, de loita contra a apatridia e reguladoras dos refuxiados e dos que solicitan o asilo político ante outros Estados, destacando neste suposto unha institución fundamental, ACNUR, que é o Alto Comisionado das Nacións Unidas para os Refuxiados. No noso caso estase a vulnerar o artigo transcrito, como se verá nas cuestións seguintes.

### 3.2 A nacionalidade marroquí dos saharauís que habitan no territorio ocupado por Marrocos

Despois da desafortunada saída española do Sahara, que tantas veces reiteramos neste traballo, pero que non podemos deixar de mencionar nun aspecto tan relevante para os saharauís como este, sobreveu unha ocupación militar e ilexítima por parte de Marrocos. Establecendo unha administración *de facto* sobre parte do Sahara occidental, e co fin de desnaturalizar e de integrar forzosamente á poboación saharauí no reino alauí, Marrocos outorgou unilateralmente a nacionalidade marroquí aos saharauís que habitaban no territorio que ocupaba<sup>71</sup>.

Deste modo, partindo dunha previa nacionalidade española ata 1976, ano en que España se retirou do Sahara occidental, e posteriormente, en virtude do discutido dereito de opción temporal concedido polo Real Decreto 2258/1976, do 10 de agosto, que posteriormente será analizado, se non se exercitaba o citado dereito en prazo, imponíase aos saharauís que residisen no territorio ocupado por Marrocos a nacionalidade marroquí.

A Audiencia Nacional viña recoñecendo, ata a importante Sentenza do Tribunal Supremo do 20 de novembro de 2007, que será obxecto de análise na última pregunta deste terceiro bloque a propósito dunha posible nacionalidade saharauí, que os que residen no Sahara occidental son marroquís. Esta insostible postura<sup>72</sup> só é defendida por quen ocupa de xeito ilegal un territorio e se encontra nos pasos previos á súa definitiva anexión, posto que choca cos postulados do Dereito Internacional, coa vontade dos saharauís e coa propia realidade

70 *Declaración Universal dos Dereitos Humanos*, adoptada a través da Resolución 217 A (III) da A.X. das Nacións Unidas, o 10 de decembro de 1948 en París.

71 LÓPEZ BARONI, M. J.: “*Apátridas saharauís en España: Europa e a súa memoria*”, Anuario Mexicano de Dereito Internacional, vol. XIV, 2014, pp. 401-405.

72 SOROETA LICERAS, J.: “*A apatridia dos saharauís*”, *diariovasco.com*, 09/01/08.

dos feitos acaecidos ata o día de hoxe, posto que ningún Estado recoñeceu oficialmente a marroquinidade do Sahara occidental, preconizada dende Rabat, pero que non conta con título xurídico ningún, como puxo de manifesto o Ditame Consultivo do TIX de 1975. Así mesmo, nesta liña de negación da nacionalidade marroquí dos saharauís cabe destacar unha frase da anteriormente sentenza do noso Alto Tribunal, en que se establece que «a nacionalidade non orixinaria implica a aceptación —por suposto voluntaria— dun novo status xurídico [...] mais en modo algún pode vir determinada pola imposición».

Deste xeito, o Tribunal Supremo vén a ratificar a tese dos activistas saharauís de que non son de nacionalidade marroquí nin pretenden selo. Como mostra da oposición saharauí podemos mencionar o caso de Aminatu Haidar, quen protagonizou unha folga de fame nunha situación peculiar dende o punto de vista dun dereito fundamental como é a liberdade, na súa vertente de liberdade ambulatoria, pois se encontraba retida no aeroporto de Lanzarote, despois de que o goberno de Marrocos a expulsase do Aaiún e a introducise sen pasaporte nun avión con destino a Canarias. Haidar ten nacionalidade marroquí por residir na zona ocupada por Marrocos, pero negouse a recoñecer tal nacionalidade á hora de desembarcar no aeroporto, confirmando a postura dos activistas saharauís.

Non obstante, malia quebrantar a legalidade internacional, Marrocos considera tales residentes na súa zona de ocupación como nacionais marroquí, feito que, aínda sendo insosistente polo carácter forzoso da imposición e pola ausencia dunha vontade do pobo saharauí que confirme tal nacionalidade marroquí, non encontrou unha resposta contundente no plano internacional, á parte de resolucións xudiciais como a apuntada con anterioridade, pois atopámonos co insalvable escollo da falta dun Estado saharauí independente, e, por ende, a capacidade de manobra do pobo saharauí é moi reducida, dado que sen exercitar aínda o seu dereito de libre determinación se encontran indefensos no ámbito internacional.

### 3.3 A nacionalidad alxeriana das persoas que habitando nos campamentos da Hamada alxeriana viaxan fóra de Alxeria

#### i) Posición histórica de Alxeria

Antes de centrarmonos no tema que nos ocupa, a saber, a nacionalidade alxeriana dos refuxiados saharauís cando viaxan fóra de Alxeria, é preciso facer un mínimo percorrido histórico para comprender a situación actual. En 1976, despois da proclamación unilateral da independencia da RASD, e coa ocupación militar marroquí, miles de saharauís fuxiron do Sahara occidental e foron acollidos por Alxeria, que cedeu unha parte do seu territorio, o deserto de Tinduf, para que se construísen campamentos de refuxiados para as decenas de miles de saharauís. Así mesmo, Alxeria prestou axuda económica e militar á Fronte Polisario na súa loita de liberación nacional.

Posicionábase deste xeito Alxeria fronte a Marrocos, pero debemos entender que este apoio non era desinteresado, pois existía unha pugna ou rivalidade latente entre ambos os dous países, que podemos resumir en dúas cuestións fundamentais<sup>73</sup>: a) Alxeria apoia ao

73 SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, C.: *“España e Marrocos: a falta de alternativas, solución militar?”*, Nómades 7. Revista Crítica de Ciencias Sociais e Xurídicas, Universidade Complutense de Madrid, Madrid, 2003.

Polisario para que se instaure un Sahara independente e así Marrocos non sexa a potencia dominante do Magreb; b) pola discutida soberanía da zona dos oasis do Sahara sur oriental alxeriano. Deste modo, é comprensible o apoio alxeriano á RASD. Convén apuntar que no ano 1988, Alxeria retomou as relacións diplomáticas co entón monarca alauí, Hassan II, pero nunca se normalizaron de todo estas, continuando as desconfianzas e receos entre ambas as dúas potencias mesmo ata hoxe, en que Marrocos segue sostendo que Alxeria resulta fundamental para chegar a unha solución para o conflito.

Polo que respecta á vida da poboación saharauí nos campos de refuxiados de Tinduf, algúns autores<sup>74</sup> subliñan que *“o deserto de Tinduf, outrora reclamado tamén por Marrocos, é a verdadeira República Árabe Saharauí Democrática”*, cualificándoo así mesmo como *“Estado de area”*. Ademais, grazas á axuda internacional, construíronse en tales campamentos escolas, teares, talleres, hospitais, hortas e mesmo unha granxa avícola. O Frente Polisario estableceu nos campamentos de refuxiados o modelo de sociedade que ansía nun Sahara independente, pero iso non debe levarnos a engano sobre a situación farto precaria en que viven os refuxiados, desprazados da súa terra, con familias separadas, dificultade ou práctica imposibilidade para efectuar comunicacións de todo tipo, amoreados en haimas no medio do deserto durante case catro décadas, á espera dunha solución para un conflito que semella interminable.

## ii) Natureza xurídica dos saharauís en Alxeria e fóra dela

Como subliñamos, ao longo de toda a contenda, destacou a xenerosidade de Alxeria co pobo saharauí, así como as súas mostras de apoio ao POLISARIO e á súa causa. Non obstante, neste punto centrámonos no estudo da natureza xurídica dos cidadáns saharauís que viven nos campos de refuxiados na Hamada alxeriana. Cando se achán en territorio alxeriano, os saharauís teñen a condición de refuxiados. Non obstante, cando se desprazan ao estranxeiro, concédeselles por Alxeria unha documentación, uns pasaportes que lles permiten saír do país, nos supostos de Estados que non recoñecen á RASD -como é o caso de España. Non obstante, malia o que poida parecer, tales documentos non constitúen en absoluto un recoñecemento da nacionalidade alxeriana aos saharauís, como puxo de manifesto o Tribunal Supremo en recentes sentenzas, nas que xa se fala de doutrina consolidada no noso Alto Tribunal, cos efectos que iso leva consigo. Estoume a referir, neste concreto particular, á Sentenza da Audiencia Nacional do 12 de xullo de 2010, da Sala do Contencioso; nela resúmese a doutrina xurisprudencial do Tribunal Supremo ao respecto, centrándose nas SSTs de 19/12/08, de 20/11/07 e de 18/07/08. Podemos esquematizar tal liña doutrinal nos seguintes aspectos fundamentais:

- a) Alxeria nunca realizou, nin de forma expresa nin de forma tácita, unha declaración de recoñecemento da nacionalidade alxeriana dos saharauís que viven como refuxiados no seu territorio. Alxeria simplemente documenta tales saharauís coa finalidade de que poidan saír ao exterior, por vía aérea, nos supostos daqueles Estados que non recoñezan á RASD. A documentación que aporta Alxeria consiste nun pasaporte, xunto co visado emitido pola oficina consular do respectivo Estado, situada en Alxer. Deste modo, en tal proceso, nin se está a proceder a recoñecer a nacionalidade alxeriana, nin esta é solicitada polos saharauís, e podemos entender tal documentación na súa

74 VALENZUELA, J.: *“De Tánxer ao Nilo. Crónica do Norte de África”*, Madrid, Catarata, 2010, pp. 111-133.

dimensión instrumental, para facilitar a mobilidade dos refuxiados saharauís máis alá do deserto de Tinduf. É, polo tanto, como recollen as sentenzas citadas, “*a documentación dun indocumentado*”. O feito de non ostentar a nacionalidade alxeriana conséntase na denegación, por parte do Consulado de Alxeria en España, da renovación do pasaporte de refuxiados saharauís residentes en Tinduf, que viaxan a España, “*por carecer da nacionalidade alxeriana*”, remitindo os saharauís á oficina da RASD en España, pero que, como España non recoñece á RASD, aquela carece de potestade para renovar pasaportes, polo que nos achamos ante un círculo vicioso.

- b) Diferenzas entre a simple documentación e a concesión da nacionalidade: a primeira conta cun **carácter formal, non esixe a solicitude** e voluntariedade do destinatario e **non implica unha relación de dependencia co Estado que documenta**. A segunda, a concesión da nacionalidade, require o **cumprimento dunha serie de requisitos recollidos na lexislación interna** do país que a concede, e implica a **súa previa solicitude e a súa posterior e voluntaria aceptación**. Polo tanto, esta nacionalidade non orixinaria implica que sexa aceptada polo solicitante e non pode ser imposta a este -como acontece coa nacionalidade marroquí dos saharauís residentes na zona ocupada.
- c) Como establece a sentenza da Audiencia Nacional que estamos a analizar, tampouco cabe considerar que os refuxiados saharauís en Tinduf encontren “*actualmente protección ou asistencia dun órgano ou organismo das Nacións Unidas distinto do Alto Comisionado das Nacións Unidas para os Refuxiados, mentres estean a recibir tal protección ou asistencia*”, como establece o art.1.2.i) da Convención de Nova York de 1954, pois entre as funcións da MINURSO non se encontra a *protección e asistencia*, notas que a citada convención require para excluír ás persoas do seu pase á situación de apatridia.

### 3.4 A nacionalidade española dos saharauís

#### i) A práctica española

Á hora de analizar a práctica española a propósito da sucesión de Estados en materia de nacionalidade, debemos partir dunha primeira idea xeral: a falta de uniformidade nos distintos procesos de desposesión de territorios sometidos á soberanía española. Como sinalan distintos autores<sup>75</sup>, podemos distinguir varias condutas que levou a cabo España:

- a) Ifni: retrocesión deste territorio, que era un territorio soberano español, non un protectorado, ao reino de Marrocos e, neste suposto, outorgouse un dereito de opción para que os naturais de Ifni puidesen elixir a súa nacionalidade, pero era este un dereito de opción máis aparente que real, pois o seu prazo de exercicio era de tres meses, debendo certificar as autoridades de Marrocos a renuncia á nacionalidade marroquí.
- b) Guinea Ecuatorial: a través do Real Decreto 2987/1977 do 28 de outubro, concedíase unha medida de graza: unha concesión real de nacionalidade española para determinados suxeitos, concesión colectiva que requiría declaración ou manifestación

---

75 GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: *op. cit.*, pp.528 e 529.



de vontade individual; o criticable desta medida era que tal graza só operaba sobre determinados suxeitos, sendo a Administración quen decidía quen podían acollerse a esta medida e quen non, e adxudicouse fundamentalmente por razóns políticas, pois había en España centenaes de ecuatoguineanos que non podían volver ao seu país por motivos políticos; non obstante, outro aspecto negativo consistiu en que se obrigou tales cidadáns a renunciar á nacionalidade ecuatoguineana, dificultándose en extremo posteriores trámites administrativos para retornar á súa antiga nacionalidade sen deixar de residir en España, malia a estabilización da situación política en Guinea Ecuatorial.

- c) Marrocos: cando o protectorado marroquí, anteriormente ocupado por España, reco-brou a súa independencia, os nativos adquiriron a nacionalidade do Estado marroquí e os colonizadores españois continuaron ostentando a nacionalidade española.

## ii) Nacionalidade española dos saharauís

O caso do Sahara resulta especialmente rechamante, como poñeremos de manifesto. Despois dunha nefasta xestión do proceso descolonizador do Sahara occidental, despois de abandonar xa a desértica rexión, promulgouse o Real Decreto 2258/1976 do 10 de agosto, en que se confería un dereito de opción pola nacionalidade española aos saharauís<sup>76</sup>. Os requisitos que había que cumprir para poder efectuar tal opción recollíanse nos artigos 1 e 2 do Real Decreto: dábbase un prazo dun ano para exercitar o citado dereito de opción, comparecendo ante o xuíz encargado do Rexistro Civil do lugar da súa residencia en España, ou ante os consulados españois. Unha vez precluido o citado prazo, perdíase todo dereito á nacionalidade española. Resultou ser esta medida desproporcionada, inxusta, supresora de dereitos xa adquiridos, xuridicamente moi discutible en canto á súa validez e que reflectía á perfección á que nese momento era a actitude de España para coa súa antiga colonia: unha medida que mostraba a velocidade con que España quería desentenderse do asunto -atendamos ao breve prazo de exercicio do mal chamado dereito de opción, que era dun ano, deixando a antigos nacionais españois pendente dos designios do reino alauí. Supoñía unha fuxida, unha escapada, pretendendo dar por finalizada, a través de tal Real Decreto, a relación de case cen anos que unira a España co Sahara occidental.

Se como establece o Título Preliminar do Código Civil, as normas han de ser interpretadas de acordo co<sup>77</sup> *sentido propio das súas palabras, en relación co contexto, os antecedentes históricos e legislativos e a realidade social do tempo en que han de ser aplicadas, atendendo fundamentalmente ao espírito e finalidade daquelas*, debía terse presente tal realidade social no momento en que se aplicou o Real Decreto, durante ese ano que se daba para optar pola nacionalidade española. Isto é así porque nos encontrabamos ante unha situación excepcional, cunhas circunstancias dunha dureza extrema xa que, ademais das dificultades de desprazamento a través do deserto -recordemos a ampla extensión desértica do Sahara occidental-, debe terse en conta o ambiente bélico vivido por entón na rexión, cunha guerra entre o POLISARIO e Marrocos. Deste modo, o prazo dun ano semella un insulto ao pobo saharauí, sumido nun éxodo forzado aos campos de refuxiados da Hamada alxeriana, onde, dende logo, non contaban con autoridades consulares españolas,

76 SÁNCHEZ RIBAS, J. “O problema do Sahara: a nosa responsabilidade?”, Lex Nova Blogs, 24-11-2010.

77 Artigo 3.1 do Código Civil.

nin podían acudir aos xuíces encargados do rexistro civil da súa residencia en España. Polo tanto, o Real Decreto xurdiu como un brinde ao sol, pero a súa efectividade foi nula.

Non obstante, as críticas que efectuamos ao Real Decreto non só quedan aquí, senón que van moito máis alá e cuestionan a súa propia validez, como subliñaron algúns autores<sup>78</sup> e podemos centrarnos en dous aspectos esenciais que poñerían en dúbida todo o acontecido con posterioridade:

- a) Os saharauís eran cidadáns españois de pleno dereito con anterioridade ao citado regulamento, como o pon de manifesto o feito de que contasen con representantes nas Cortes españolas e de que votasen en 1966 no referendo a propósito da Lei Orgánica do Estado, por iso, resulta moi difícil comprender como se pode facer perder unha nacionalidade de orixe en virtude dunha norma de rango inferior ao Código Civil, que en 1976 non recollía tal suposto de perda de nacionalidade de orixe, recollendo unicamente: por adquisición voluntaria doutra nacionalidade, por sanción ou no suposto da muller que casase cun estranxeiro; deste modo, non existía un *numerus apertus* de causas de perda da nacionalidade española de orixe, senón que podemos convir en que existía un *numerus clausus*; se iso é así, por elementais razóns de seguridade xurídica e en virtude do principio de xerarquía normativa, tal causa de perda da nacionalidade introducida *ex novo* polo Real Decreto debería ser anulada.
- b) Pero non só é criticable este aspecto senón que, coa chegada da democracia e coa promulgación da Constitución de 1978, poderíamos entender esta situación como atentatoria contra o dereito á nacionalidade, dado que a Constitución debe ser interpretada de acordo cos Tratados e Convenios Internacionais subscritos por España e, por ende, atender ao artigo 15 da Declaración Universal dos Dereitos Humanos —o dereito á nacionalidade—, e considerando esta situación como “non esgotada”, deberíase proceder á aplicación retroactiva da Constitución e a confirmar a nacionalidade española dos saharauís.

Como quedou demostrado, a nacionalidade española foi inxustamente arrebatada aos saharauís a través dun Real Decreto que establecía un falso dereito de opción, cunha causa de perda da nacionalidade española de orixe que resultaba ilegal e que debería ser anulada no seu momento, cun fugaz prazo de exercicio da opción e abandonando á súa sorte aos saharauís, condenándoos á nacionalidade da potencia que ocupara o seu territorio polas armas, ou á condición de refuxiados nos campamentos de Tinduf.

Por iso é gratificante observar o cambio xurisprudencial que tivo lugar en España nos últimos anos pois, o Tribunal Supremo, a través das SSTS do 28 de outubro de 1998 (da Sala do Civil) e do 7 de novembro de 1999 (da Sala do Contencioso Administrativo), recoñeceu o dereito de senllos recorrentes saharauís a obter a nacionalidade española. Polo tanto, xunto co noso Alto Tribunal, non podemos senón congratularnos da adopción de tales sentenzas, que vinte anos despois viñan a recoñecer algo que nunca debía ter sido arrebatado os saharauís.

---

78 RUIZ MIGUEL, C.: “Nacionalidade española de cidadáns saharauís: Secuela dunha descolonización frustrada (e frustrante)”, Revista Xeral de Dereito, n.º 663, 1999.

### 3.5 En que medida se pode falar na actualidade dunha nacionalidade saharauí?

Para a Unión de Estados Africanos e para os máis de oitenta Estados que recoñecen á RASD, non resulta algo controvertido afirmar a nacionalidade saharauí dos seus cidadáns, pois a aceptan sen discusións. Non obstante, atendendo á realidade dos feitos e ao devir dos acontecementos, actualmente, resulta bastante artificioso falar propiamente da existencia, no ámbito internacional, dunha nacionalidade saharauí<sup>79</sup>. Debemos recordar, novamente, que o Sahara occidental é un territorio non autónomo que aínda non exercitou o seu dereito á libre determinación dos pobos, e que se acha sometido a unha ocupación militar e administrativa por parte de Marrocos. Neste contexto, é lóxico que aínda non se puidese desenvolver como un Estado independente no plano internacional, e unha das primeiras manifestacións de tal carencia é o status xurídico dos seus cidadáns, os cales se encontran nunha situación deplorable, nun limbo xurídico restritivo dos seus dereitos máis fundamentais e necesarios. En puridade, carecen dunha nacionalidade posto que nin son marroquís —nin pretenden selo—, nin son alxerianos en Tinduf —simplemente son refuxiados—, nin son españois, pois aqueles que non optaron tras o Real Decreto de 1976, se viron privados, de xeito ilexítimo, da súa nacionalidade de orixe, non obstante, nos últimos anos apreciáronse sentenzas xudiciais alentadoras en España, recoñecendo a nacionalidade española de certos saharauís. Deste modo, non podemos cualificar aos saharauís doutro modo que de apátridas.

Na práctica dos nosos tribunais, ata hai pouco tempo, admitíase sen discusións a nacionalidade marroquí dos saharauís que residían no Sahara occidental, así como a nacionalidade alxeriana dos saharauís que residían nos campos de refuxiados<sup>80</sup>. Con esta práctica tan discutible como inexplicable dende os postulados e principios do Dereito Internacional, negábase a atribución da nota de apatridia aos seus solicitantes, co que se evitaban os efectos que tal status xurídico leva consigo. Deste xeito, atendendo á Convención sobre o estatuto dos apátridas, de Nova York de 1954, o seu artigo 1 define ao apátrida como *“toda persoa que non sexa considerada como nacional seu por ningún Estado, conforme á súa lexislación, e manifeste carecer de nacionalidade”*. Como apuntamos con anterioridade, a partir da Sentenza do Tribunal Supremo do 20 de novembro de 2007, recoñeceuse a unha cidadá saharauí, nacida en Smara, a condición de apátrida, por non posuír nacionalidade ningunha. Esta sentenza recoñeceu por primeira vez nunha sede xudicial española a existencia dun pobo saharauí, diferenciado do marroquí e do alxeriano. En termos prácticos, os avances conseguidos con esta e coa atribución do estatuto de apátrida, son dous: o dereito á residencia legal en España e ao reagrupamento familiar.

Con todo, a pesar dos avances significativos que tal variación xurisprudencial leva consigo, non deixa de ser un consolo menor que non erradica o problema, senón que o fai, se cabe, máis patente, ao estigmatizar a un suxeito, ou se se prefire, para que en termos gráficos sexa máis comprensible, a todo un pobo. Deste modo, atribuíndo aos saharauís a nota de apatridia incídese no seu desarraigamento, na súa non pertenza a ningún Estado, en definitiva, na súa soidade e desamparo no plano internacional. Esperemos, polo tanto, que nun futuro non moi afastado poidan celebrar o seu referendo e que se recoñeza internacional-

79 RODRÍGUEZ MARÍN, E: “A situación xurídica dos saharauís”, Actualidade Legal, 18-04-13.

80 SOROETA LICERAS, J.: “A apatridia dos saharauís”, diariovasco.com, 09/01/08.

mente, sen dúbidas nin vacilacións, a nacionalidade dun pobo que exercitou o seu dereito de autodeterminación con plena liberdade.

Polo tanto, en resumo, contestando á pregunta formulada, actualmente, mal que nos pese, resulta unha quimera falar da nacionalidade saharauí. Por todo iso, deben levarse a cabo os esforzos necesarios e remover os obstáculos que aparezan co fin de que, tras case catro décadas de contenda, se poida solucionar o conflito dunha forma favorable para o pobo saharauí, gran damnificado ao longo de todo este período.

## 4 Conclusións

1. Débese proceder, sen máis dilación á celebración do referendo de autodeterminación do Sahara occidental, dándose cumprimento ás resolucións anuais da A. X. que así o indican.
2. España debe asumir, dunha vez por todas, a responsabilidade internacional que lle corresponde, como potencia administradora *de iure*, e asumir un papel destacado na consecución da autodeterminación do Sahara occidental, abandonando a súa política actual de “neutralidade activa”, debendo atender sobre todo á legalidade internacional e aos dereitos humanos, que están a ser sistematicamente violados por Marrocos.
3. As Nacións Unidas deben mostrar unha actitude máis contundente, deixando de ser un mero intermediario, e impondo a legalidade internacional polos medios que sexan mester; a este respecto, o caso do Sahara occidental deberíase trasladar do Capítulo VI da Carta aos asuntos do Capítulo VII, co que o seu poder de actuación sería maior, pero tal variación é practicamente imposible, ao contar Francia con dereito de veto no Consello Permanente das Nacións Unidas, habida conta a súa estreita relación con Marrocos.
4. Que os Estados occidentais, a UE e a ONU recoñezan internacionalmente á RASD, o que suporía unha das principais medidas de presión sobre Marrocos, que se debería dobregar, se o apoio internacional fose practicamente unánime para coa causa saharauí, e permitiría a celebración do referendo
5. Imposición de sancións internacionais a Marrocos por esquilmar os recursos naturais do Sahara occidental sen consultar ao POLISARIO.
6. Que se faciliten os trámites para considerar á poboación saharauí apátrida, cos efectos beneficiosos que iso pode levar consigo con respecto á súa situación anterior -iso xa se está a levar a cabo a través dalgunhas sentenzas da Sala do Contencioso Administrativo da Audiencia Nacional, v.gr, Sentenzas do 15 de xuño de 2012 e do 26 de decembro de 2013. Non obstante, isto non é unha solución definitiva, senón temporal, e debe durar o menos posible, pois se está contravindo a Declaración Universal de Dereitos Humanos, en concreto o seu artigo 15, que recolle que “*toda persoa ten dereito a unha nacionalidade; a ninguén se privará arbitrariamente da súa nacionalidade*”. Polo tanto, como afirmamos, co pobo saharauí estase a infrinxir este dereito ao non ser considerados nacionais de ningún Estado.

## 5 Anexo: estados que recoñecen á RASD

1. Afganistán* 23/05/1979	29. Guinea Ecuatorial* 03/11/1978	57. Ruanda 01/04/1976
2. Albania 29/12/1987	30. Güiana 01/09/1979	58. Illas Salomón 12/08/1981
3. Angola 11/03/1976	31. Haití 22/11/2006	59. San Cristóbal e Nieves 25/02/1987
4. Antiga e Barbuda 28/02/1987	32. Honduras 08/11/1989	60. Santa Lucía 01/09/1979
5. Alxeria 06/03/1976	33. India* 01/10/1985	61. San Vicente e Granadinas 14/02/2002
6. Barbados 27/02/1988	34. Irán 27/02/1980	62. São Tomé e Príncipe 22/06/1978
7. Belize 18/11/1986	35. Xamaica 04/09/1979	63. Seychelles 25/10/1977
8. Benín 11/03/1976	36. Kenya 26/06/2005	64. Serra Leoa 27/03/1980
9. Bolivia 14/12/1983	37. Kiribati 12/08/1981	65. Siria 15/04/1980
10. Botswana 14/05/1980	38. Laos 09/05/1979	66. Sudáfrica 15/09/2004
11. Burkina Faso* 04/03/1984	39. Lesoto 09/10/1979	67. Surinam 11/08/1983
12. Burundi 01/03/1976	40. Liberia 31/07/1985	68. Suazilandia 28/04/1980
13. Cabo Verde 04/07/1979	41. Libia 15/04/1980	69. Tanzania 09/11/1978
14. Cambojia 10/04/1979	42. Madagascar* 28/02/1976	70. Timor Oriental 20/05/2002
15. Chad 04/07/1980	43. Malauiano 24/03/2002	71. Togo 16/03/1976
16. Colombia 27/02/1985	44. Mali 04/07/1980	72. Trinitade e Tobago 01/11/1986
17. Congo 03/06/1978	45. Mauritania 27/02/1984	73. Tuvalu 12/08/1981
18. Corea do Norte 16/03/1976	46. Mauricio 01/07/1982	74. Uganda 06/09/1979
19. Costa Rica 30/10/1980	47. México 08/09/1979	75. Vanuatu 21/11/1980
20. Cuba 20/01/1980	48. Mozambique 13/03/1976	76. Venezuela 03/08/1983
21. Dominica 01/09/1979	49. Namibia 11/06/1990	77. Vietnam 02/03/1979
22. Ecuador 14/11/1983	50. Nauru 12/08/1981	78. Iemen 02/02/1977
23. O Salvador 31/07/1989	51. Nicaragua* 06/09/1979	79. [Iugoslavia 28/11/1984]
24. Etiopía 24/02/1979	52. Nigeria 12/11/1984	80. Zambia 12/10/1979
25. Ghana 24/08/1979	53. Panamá 23/06/1978	81. Zimbawe 03/07/1980
26. Granada 24/08/1979	54. Papua Nueva Guinea 12/08/1981	82. Uruguay 26/12/2005
27. Guatemala 10/04/1986	55. Perú 16/08/1984	
28. Guinea-Bissau 15/03/1976	56. República Dominicana 24/06/1986	

Os asteriscos significan revogación de recoñecementos, pero como subliña Ruiz Miguel: *“De acordo co Dereito Internacional relativo ao recoñecemento de Estados, contido o art. 6 da Convención de Dereitos e Deberes dos Estados, “o recoñecemento dun Estado simplemente significa que o Estado que o recoñece acepta a personalidade do outro con todos os dereitos e deberes determinados no Dereito Internacional. O recoñecemento é incondicional e irrevogable”. Polo tanto, unha vez que un ou varios Estados recoñecen á RASD como Estado soberano, estes Estados non poden despois revogar o seu recoñecemento, agás no caso de que a RASD deixe de existir como Estado ou en que deixe de existir o Estado que este o seu recoñecemento á RASD. Só se pode revogar o recoñecemento dun goberno”.*

Regap



ESTUDOS E NOTAS

## 6 Bibliografía

- ABELLÁN HONRUBIA, V.: "Sobre o método e os conceptos en Dereito Internacional Público", *Soberanía do Estado e Dereito Internacional. Homenaxe ao profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Servizo de Publicacións da Universidade de Sevilla, Tomo I, 2005.
- AHMED, B: "Sáhara occidental: dúas propostas de solución", *El País*, 26-09-2012.
- BADIA MARTÍ, A.M.: "La cuestión del Sahara occidental a la luz de la dimensión económica del principio de autodeterminación de los pueblos coloniales", *O dereito á libre determinación do pobo do Sahara occidental: do "ius cogens" ao "ius abutendi"*, Pamplona, Aranzadi, 2014.
- BADIA MARTÍ, A.M.: "*A explotación dos recursos naturais do Sahara occidental: as negociacións de pesca entre a Unión Europea e Marrocos*", *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, n.º 4, 2003.
- BORJA CEVALLOS, R.: "*Dereito Político e Constitucional*", México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- BRIONES VIVES, F: "*O dereito á autodeterminación do pueblo saharauí*", *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*; n.º 4, 2003.
- CHERKAOUI, M.: "*O Sahara, vínculos sociais e retos estratéxicos*", Oxford, The Bardwell Press, 2008.
- DE BLAS GUERRERO, A.: "*Nacionalismos e nacións en Europa*", Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- DÍEZ DE VELASCO, M.: "*Institucións de Dereito Internacional Público*", 17ª ed., Madrid, Tecnos, 2009.
- DÍEZ-PICAZO E PONCE DE LEÓN, L.; GULLÓN BALLESTEROS, A.: "*Sistema de Dereito Civil*", Vol. I, 11ªed., Madrid, Tecnos, 2005.
- GARCÍA, A.: "*Historia do Sahara e o seu conflito*", Madrid, Catarata, 2010.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: "*Curso de Dereito Internacional Público*", Madrid, 2ªed., Civitas, 2002.
- LÓPEZ BARONI, M.J.: "*Apátridas saharauís en España: Europa e a súa memoria*", *Anuario Mexicano de Dereito Internacional*, vol. XIV, 2014.
- MARÍN LÓPEZ, A: "*Sucesión de Estados e cambio de nacionalidade. As transformacións territoriais en Europa nos anos noventa*", *Anuario Español de Dereito internacional*, 2002, Vol. XVIII.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A.: "*Curso de Dereito Internacional Público e Organizacións Internacionais*", 12ª ed., Madrid, Tecnos, 2008.

- PONTE IGLESIAS, M.T.: *"Cidadanía e consolidación democrática: A promoción e protección dos dereitos colectivos dos pobos indíxenas"*, RIPS, Santiago de Compostela, 2009.
- REMIRO BROTONS, A. (coord.): *"Dereito Internacional"*, Madrid, Mc Graw Hill, 1997.
- RODRÍGUEZ MARÍN, E.: *"A situación xurídica dos saharauís"*, Actualidade Legal, 18-04-13.
- RUILOBA SANTANA, E.: *"Unha nova categoría no panorama da subxectividade internacional: O concepto de pobo"*, *Estudos de Dereito Internacional. Homenaxe ao Profesor Miaja de la Muela*, Madrid, I, 1979.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J.J.: *"Constitución e Autodeterminación"*, Madrid, Tecnos, 1995.
- RUIZ MIGUEL, C.: *"O Acordo de pesca UE-Marrocos e o intento español de considerar a Marrocos como potencia administradora do Sahara occidental"*, Anuario de Dereito Internacional, vol. XXII, 2006.
- RUIZ MIGUEL, C.: *"Nacionalidade española de cidadáns saharauís: Secuela dunha descolonización frustrada (e frustrante)"*, Revista Xeral de Dereito, n.º 663, 1999.
- RUIZ MIGUEL, C.: *"As obrigas legais de España como potencia administradora do Sahara occidental"*, Anuario Español de Dereito Internacional, Vol. XXVI, 2010.
- RUIZ RODRÍGUEZ, S.: *"A teoría do dereito de autodeterminación dos pobos"*, Madrid, Centro de Estudos Políticos e Constitucionais, 1998.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, C.: *"España e Marrocos: a falta de alternativas, solución militar?, Nómades 7. Revista Crítica de Ciencias Sociais e Xurídicas, Universidade Complutense de Madrid, Madrid, 2003.*
- SÁNCHEZ RIBAS, J.: *"O problema do Sahara: a nosa responsabilidade?"*, Lex Nova Blogs, 24-11-2010.
- SOROETA LICERAS, J.: *"O plan de paz do Sahara occidental, viaxe a ningunha parte?"*, Revista electrónica de Estudos Internacionais, 2005.
- SOROETA LICERAS, J.: *"A apatridia dos saharauís"*, diariovasco.com, 09/01/08.
- VALENZUELA, J.: *"De Tánxer ao Nilo. Crónica do Norte de África"*, Madrid, Catarata, 2010.

regap



ESTUDOS E NOTAS





## Núcleos de identidade do litoral e áreas de recualificación

### Núcleos de identidad del litoral y áreas de recualificación

#### Kernels of identity of the coast and areas of requalification



PABLO MARTÍNEZ RODRÍGUEZ

Alumno do Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)  
HS21\_3@hotmail.com

Recibido: 30/10/2013 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

**Resumo:** *O presente traballo, pretende ser unha aproximación ás dúas estratexias “extremas” definidas polo POL para o tratamento e corrección do modelo de asentamento caracterizado na costa como Núcleos de identidade do litoral e Ámbitos de recualificación respectivamente.*

*Comézase poñendo en contexto os instrumentos de ordenación do territorio galego. Indágase nas orixes de ambos os dous conceptos nas DOT para, posteriormente, afondar no tratamento que se lles dá no POL. Lévese a cabo unha hipótese teórica da aplicación das determinacións que, para ambos os dous modos ou estratexias, establece o POL en relación á lexislación urbanística vixente (LOUGA) e unha mínima análise de como se están a levar á práctica nos Plans Xerais.*

*O traballo finaliza cunha proposta de «ficha básica» que ten un dobre obxectivo: servir como ferramenta aos equipos redactores de plan para abordar estes tipos de asentamentos; e como posible elemento de control para a administración.*

**Palabras clave:** *núcleo de identidade do litoral; área de recualificación; sistema de asentamentos; Plan de Ordenación do Litoral; litoral galego; desenvolvemento sostible.*

**Resumen:** *El presente trabajo, pretende ser una aproximación a las dos estrategias “extremas” definidas por el POL para el tratamiento y corrección del modelo de asentamiento caracterizado en la costa como Núcleos de identidad del litoral y Ámbitos de recualificación respectivamente.*

*Se comienza poniendo en contexto los instrumentos de ordenación del territorio gallego. Se indaga en los orígenes de ambos conceptos en las DOT para, posteriormente, profundizar en el tratamiento que se les da en el POL. Se lleva a cabo una hipótesis teórica de la aplicación de las determinaciones que, para ambos modos o estrategias, establece el POL en relación a la legislación urbanística vigente (LOUGA) y un mínimo análisis de cómo se están llevando a la práctica en los Planes Generales.*

*El trabajo finaliza con una propuesta de “ficha básica” que tiene un doble objetivo: servir como herramienta a los equipos redactores de planeamiento para abordar estos tipos de asentamientos; y como posible elemento de control para la administración.*

**Palabras clave:** núcleo de identidad del litoral; área de recalificación; sistema de asentamientos; Plan de Ordenación del Litoral; litoral gallego; desarrollo sostenible.

**Abstract:** *The present work, intends to be an approach to the two “extreme” strategies defined by the POL for the treatment and correction of the model of settlement characterized in the coast as, Kernels of identity of the coast and Areas of requalification respectively.*

*He begins putting on the instruments of ordering of the Galician territory in context. It is inquired into in the origins of both concepts in the DOT for, to deepen later in the treatment that is given to them in the POL. It carries out itself a theoretical hypothesis of the application of the determinations that, for both ways or strategies, the POL establishes in relation to the current urbanistic legislation (LOUGA) and a minimum analysis of as they are being taken to the practice in the General Plans.*

*The work ends with a proposal of “basic card” that ha a double goal: the editor equipments of plan using as tools for tackling these types of settlements it; and as possible element of control for the administration.*

**Key words:** *Kernel of identity of the coast; area of requalification; system of settlements; Plan of Ordering of the coast; Galician coast; sustainable development.*

**Índice:** *0. Introducción 1. Planeamento en ferverza. Dos instrumentos de ordenación do territorio ao estudo de detalle 1.1. Contexto. Ordenación do territorio en España e en Galicia 1.2. Ámbito competencial. Comunidade autónoma-concello 1.3. Relacións en ferverza da planificación territorial e urbana 2. Antecedentes dos Núcleos de Identidade do Litoral e dos Ámbitos/áreas de recalificación 2.1. NIL nas DOT 2.2. AR nas DOT 3. NIL e AR no POL 3.1. Sistema tradicional de asentamentos de Galicia 3.2. Caracterización no POL do modelo actual de asentamentos 3.3. NIL e AR, polos opostos do sistema de asentamentos 3.4. Identificación/mapificación de NIL e AR no POL 4. Modelo territorial do POL Interpretación 5. A normativa do POL en relación á lexislación vixente. LOUGA- NIL/AR 5.1. Figuras de desenvolvemento compatibles cos NIL 5.2. Figuras de desenvolvemento compatibles coas AR 5.3. Necesidade de revisión do planeamento xeral para a consecución dos seus obxectivos 6. Adaptación dos Plans Xerais. Casos reais concretos 6.1. Porto do Son 6.2. Marín 7. Fichas propostas 7.1. Ficha modelo 7.2. Exemplos concretos. Loira-Montecelo (NIL) e Punta do Couso (AR) 8. Bibliografía*

## 0 Introducción

O presente traballo desenvólvese como parte dos obradoiros do Curso Superior de Técnico de Urbanismo 2012-13 da EGAP. Concretamente trátase do último obradoiro, MÓDULO V, que consiste na: *realización dun traballo que versará sobre un estudo e análise arredor dos problemas técnicos, teorías ou políticas aplicadas para o coñecemento ou actuación sobre unha materia daquelas que constitúen o obxecto dalgún dos contidos do programa..., e será proposto polo alumno.*

O programa do curso divídese en tres grandes bloques:

- módulo I: a escala territorial
- módulo II: o planeamento urbanístico
- módulo III: a execución urbanística

No primeiro módulo, a escala territorial, entre outras materias tratáronse os instrumentos de ordenación do territorio (IOT) da Comunidade Autónoma de Galicia. Concretamente e

de modo específico as Directrices de Ordenación do Territorio (DOT) e o Plan de Ordenación do Litoral (POL), aprobados ambos os dous no 2011 e vixentes na actualidade. Falouse nos dous casos, de maneira sucinta, dos Núcleos de Identidade do Litoral (NIL) e dos Ámbitos/ áreas de Recualificación (AR).

Este traballo empézase como unha pequena investigación acerca destes dous “termos”. NIL e AR son dous subtipos da caracterización de asentamentos do litoral galego que establece o POL e que xa se apuntaban nas DOT. Estudárase polo tanto a súa orixe nas DOT, o tratamento que se lles dá en ambos os dous instrumentos de ordenación do territorio (IOT), as implicacións urbanísticas derivadas deles e o grao de aplicación... ata acabar proponendo unha especie de “fichas de mínimos” que poidan servir de axuda, por un lado aos equipos redactores de planeamento como documento base co que afrontar casos similares, e polo outro á administración e aos propios equipos como documento de control ou indicador do seguimento do cumprimento das determinacións do POL en relación a NIL e AR.

Con este planteamento de traballo, fariase un certo “varrido” teórico-práctico polos principais contidos do curso, polo que se considerou axeitado e atractivo.

## 1 Planeamento en fervenza. Dos instrumentos de ordenación do territorio ao estudo de detalle

### 1.1 Contexto. Ordenación do territorio en España e en Galicia

A ordenación do territorio, entendida como coordinación de todas as actuacións con incidencia territorial, é competencia exclusiva en España, das comunidades autónomas (art. 148, 3º Constitución Española). A maior parte delas, en exercicio das súas competencias exclusivas, promulgaron leis de ordenación do territorio. Estas leis apóanse na Carta Europea de Ordenación do territorio (1983), e polo tanto perseguen os seguintes obxectivos: mellora da calidade de vida; xestión responsable dos recursos naturais e protección do medio ambiente; e utilización racional e equilibrada do territorio. Ademais, as CCAA teñen tamén competencia exclusiva en lexislación urbanística.

En Galicia, a Lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia (LOTGA); e a Lei 9/2002 de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA) coas súas modificacións; e que se complementa pola Lei 6/2007 de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia; e a Lei 7/2008 da paisaxe de Galicia, configuran o marco normativo básico na materia que nos ocupa.

Independentemente da CCAA e das denominacións concretas, séguese un esquema común na ordenación do territorio baseado en dous instrumentos esenciais: os instrumentos de ordenación de ámbito rexional e os instrumentos de ordenación de ámbito subrexional.

Os primeiros, afectan ao conxunto da comunidade autónoma e configuran o marco legal de referencia vinculante para o resto de plans territoriais e as actividades socioeconómicas; e os segundos, afectan a áreas xeográficas supramunicipais de características homoxéneas, que demanden unha planificación infraestrutural, de equipamentos de tipo comarcal e de carácter integrado, vinculante para administracións públicas e particulares, cun nivel máis

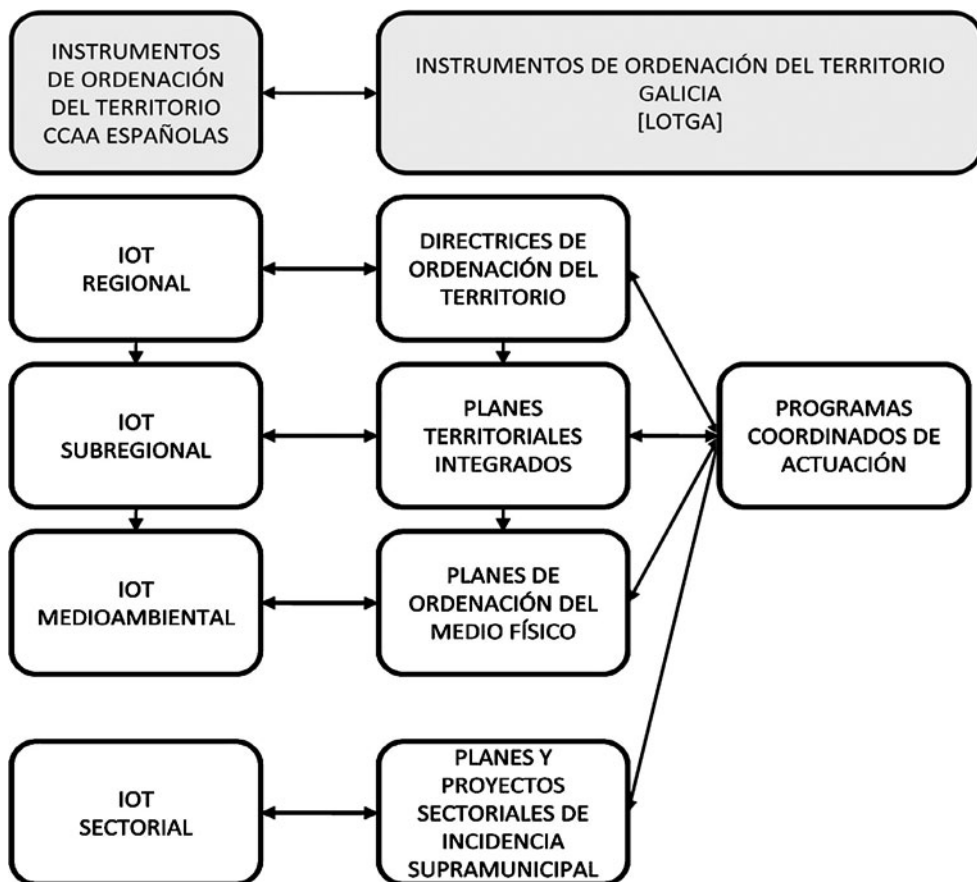


detallado de ordenación. Ambos os dous instrumentos conterán determinacións con diferentes graos de vinculación xurídica (normas, directrices e recomendacións).

Existen ademais outras figuras de planificación: instrumentos de ordenación do territorio de carácter sectorial e de carácter medioambiental.

En Galicia, a LOTGA, tal e como manifesta na súa exposición de motivos, coa vontade de completar o *insuficiente* sistema de planeamento urbanístico, establece os seguintes instrumentos de ordenación:

- directrices de ordenación do territorio
- plans territoriais integrados
- programas coordinados de actuación
- plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal
- plans de ordenación do medio físico



Correspondencia entre os IOT en Galicia e nas CCAA españolas. Elaboración propia

No ano 2011 apróbanse as Directrices de Ordenación do Territorio (DOT) e o Plan de Ordenación do Litoral (POL), que será o primeiro PTI da comunidade autónoma. É en ambos os dous IOT onde por primeira vez aparecen os conceptos tanto de Núcleo de Identidade do Litoral (NIL), como de Ámbito/Área de Recualificación (AR). Nas DOT aparecen dun modo máis vago e impreciso (sobre todo no que se refire ás AR), sendo o POL o IOT no que se concretan xa cunha precisión axeitada á escala do instrumento.

## 1.2 Ámbito competencial. Comunidade autónoma-concello

A efectividade real dos IOT, depende do bo funcionamento, da coordinación, colaboración e cooperación das escalas local (municipios) e rexional (CCAA).

O recoñecemento na Constitución (arts. 137 e 140) da autonomía municipal, garante aos municipios un ámbito propio de actuación, participación e intervención efectiva na esfera dos intereses que lles afectan, se ben esta garantía da autonomía local non implica a reserva dun contido competencial predeterminado.

Os instrumentos de xerarquía superior (supramunicipal) constitúen un marco de referencia de obrigado respecto para os de ámbito inferior (municipal). O que non impide que existan diferentes graos de vinculación entre un e outro (determinacións vinculantes, indicativas ou subsidiarias en defecto de planeamento municipal).

A delimitación de competencias que corresponde a ambas as dúas esferas, baséase no criterio do interese respectivo, municipal ou supramunicipal, e non no dualismo ordenación do territorio-urbanismo, cuxa delimitación conceptual é moi difícil.

No caso de Galicia, a LOTGA establece claramente, con carácter xeral, a primacía dos instrumentos de ordenación do territorio (IOT) sobre os instrumentos de ordenación urbana (IOU).

**En conclusión, DOT e POL como instrumentos de ordenación do territorio, establecen un marco de referencia para o planeamento urbanístico, sen atentar con iso a autonomía municipal.**

**Dentro deste ámbito competencial han de entenderse os NIL e as AR, como parte dese marco de referencia de lectura supramunicipal do sistema de asentamentos da comunidade autónoma galega. Introducen desde o POL determinacións vinculantes, indicativas ou subsidiarias sobre o planeamento urbanístico municipal, pero sempre deixando un ámbito propio de actuación ao municipio, que será o que estableza as medidas concretas.**

## 1.3 Relacións en fervenza da planificación territorial e urbana

O sistema de planificación territorial proposto combina a planificación en fervenza (relación xerárquica entre as distintas escalas de aproximación ao territorio) e a planificación transversal entre instrumentos de políticas converxentes. Neste esquema, as DOT, instrumento de ordenación xerarquicamente superior, establecen un marco xeral para a ordenación, a planificación urbanística e os plans sectoriais.

regap

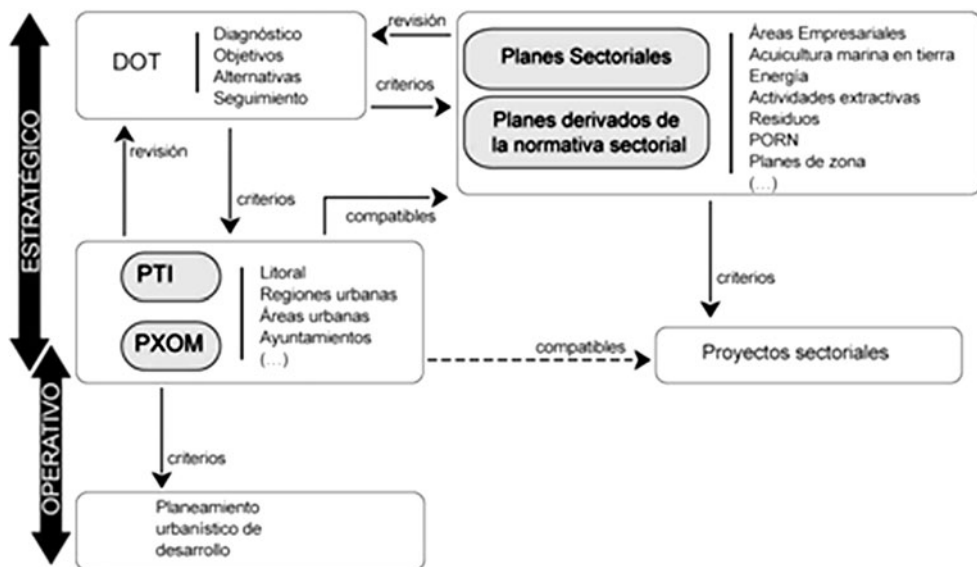


ESTUDIOS E NOTAS

O POL, como Plan Territorial Integrado ha de respectar os criterios que establecen as DOT e á súa vez establecer *criterios, principios e normas xerais* sobre os PXOM. POL e PXOM ademais haberán de ser compatibles de modo transversal cos plans e proxectos sectoriais.

Forma parte do cometido do PXOM, *definir o modelo urbano e as grandes liñas dos novos desenvolvementos* baixo os criterios establecidos polos IOT xerarquicamente superiores mencionados.

Será finalmente o planeamento de desenvolvemento o instrumento urbanístico que complete o sistema de planificación en ferverza.



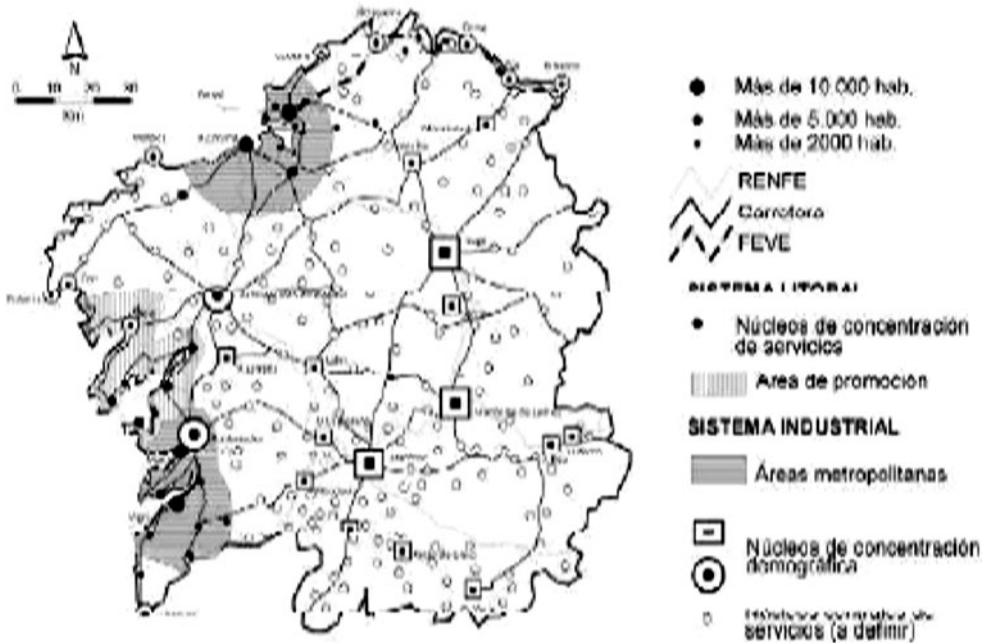
Relacións en ferverza da planificación. DOT, páx.456

## 2 Antecedentes dos NIL e as AR

Tal e como se dixo con anterioridade, o nacemento dos conceptos de AR e de NIL atopámoslos nos seguintes IOT: DOT e POL. Tratando de indagar nas súas orixes, imos facer unha breve recompilación do tratamento que se lles dá en ambos os dous documentos.

### 2.1 NIL nas DOT

O xerme das DOT podemos retrotraelo ao Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia. Iniciouse no 1976 como instrumento dun Plan Nacional de Ordenación. Ficou nun primeiro documento de *propuesta de obxectivos e estratexias* onde se definía xa unha primeira rede de asentamentos (J.A. Aldrey 2012). Entre eles aínda non estaban os NIL.



Sistema litoral y rural do interior. Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia. Precedo Ledo, 1987

Recollíase xa unha aposta polas dúas áreas metropolitanas da Coruña-Ferrol e Vigo-Pontevedra, e por uns núcleos de concentración demográfica e de servizos, que intentou precisar o *Estudo de Recoñecemento Territorial de Galicia* de mediados dos oitenta coa definición dos nodos ou centros de comarca que asumiría tamén a fracasada planificación comarcal dos noventa (C. Nárdiz 2008).

O periplo de redacción das DOT comeza no 1996 (un ano despois de aprobarse a LOTGA), e por distintas vicisitudes, fundamentalmente políticas, non culmina ata o 2011. É neste ano cando se aproba definitivamente, aprobación case obrigada por coherencia xerárquica ao facelo tamén e case de modo simultáneo o POL.

A primeira referencia aos núcleos de identidade do litoral atopámola nas DOT, no punto:

2.10. *Articulando o litoral*

2.10.6. *Os Núcleos de identidade do litoral*

Define estes núcleos como:

***...asentamentos tradicionais cuxa localización estratéxica no bordo costeiro confírelles unha singularidade que os fai merecedores dun tratamento específico...***

Pero esta singularidade ou interese, din as DOT, pode ser moi variada: **centros históricos, fitos singulares, núcleos tradicionais, polos de actividade turística e terciaria, centros de servizos, pequenos portos...** non se pormenoriza para cada núcleo, descríbese

regap



ESTUDIOS E NOTAS

de modo xenérico, algo que por outro lado parece lóxico atendendo á escala do IOT do que se trata.

En calquera caso reconéceos como:

*...referentes de identidade urbana e territorial nun ámbito cuxa rápida transformación levou a unha crecente homoxeneización, debido á proliferación de desenvolvementos descontextualizados e á utilización de modelos urbanísticos e arquitectónicos miméticos e repetitivos...*

Neste mesmo apartado fórmulanse os **NIL como un todo interconectado**, de forma que se poidan complementar e aproveitar as súas sinerxias incrementando así as súas fortalezas ao participar das dinámicas dos demais.

Trátase de **preparar os núcleos para o desenvolvemento de novas actividades e funcións no contexto dunha estratexia de reequilibrio territorial**, con accións orientadas a:

- fortalecer a súa identidade
- recuperar e valorizar os elementos patrimoniais que os singularizan
- mellorar a calidade e atractivo dos espazos urbanos
- integrar os portos tradicionais como espazos centrais da vida urbana
- priorizar os portos para novos usos fronte á construción de novas instalacións

Finalmente, no apartado:

#### 4. Determinacións

#### 6. O Litoral

recóllense dúas **determinacións orientativas** en relación aos NIL:

*6.4. No litoral de Galicia configúranse un conxunto de núcleos, relacionados no Anexo I, que polas súas características constitúen elementos de identidade cultural do espazo costeiro coa denominación de Núcleos de identidade do litoral. **Esa relación ten carácter orientativo e poderá ser ampliada e axustada polos correspondentes instrumentos de planeamento territorial sempre que se xustifique axeitadamente.***

*6.5. **Os instrumentos de ordenación do territorio e o planeamento urbanístico deberán ordenar estes núcleos en congruencia co papel que estas DOT lles outorgan para articular o sistema litoral e contribuir á funcionalidade, ao mantemento da calidade ambiental e paisaxística e ao desenvolvemento económico e social de Galicia.***

**En conclusión, as DOT definen os NIL como asentamentos tradicionais, referentes de identidade urbana e territorial e cunha ubicación estratéxica no bordo costeiro que lles confire singularidade. Fórmuloos como un todo interconectado, debendo**





de núcleos cos km de costa vemos que o reparto é bastante homoxéneo. Aparece un NIL aproximadamente cada 20 km de costa independentemente da provincia.

Existe unha relativa concentración dos mesmos no Golfo Ártabro e nas Rías Baixas, pois a maior parte, como parece lóxico pensar, aséntanse nos fondos de ría.

Ente administrativo	Nº de NIL [Ud]	Costa [km]	Costa/NIL [km/Ud]
Lugo	7	144	21
A Coruña	44	956	22
Pontevedra	75	698	17
<b>Galicia</b>	<b>75</b>	<b>1.498</b>	<b>20</b>

Distribución dos NIL por provincias. Elaboración propia a partir dos datos do INE

Poderíamos dicir que as DOT o que fan é “poñer enriba da mesa”, recoñecer e definir esta realidade específica do litoral galego, os NIL. Será, tal e como desenvolverei máis adiante, no POL, onde se afine na identificación dos mesmos e onde se marquen as estratexias comúns nun proceso de alimentación inversa, neste caso do POL ás DOT.

Finalmente, e partindo desas estratexias, desde un ámbito e escala máis próxima, é o planeamento, como parece lóxico, o encargado de concretar o modo no que levalas a cabo, completando así o proceso de xestión dinámica do territorio, acorde ademais como vimos, coa nosa lexislación básica.

Na miña opinión, para poder constituir un *todo interconectado que aproveite as sinerxias*, cómpre identificar en cada un dos núcleos as súas singularidades básicas e apostar por esas especificidades e non por outras, buscando complementariedades entre eles. Desde a escala local, de plan xeral e planeamentos de desenvolvemento, seguro se poden detectar as especificidades, pero dificilmente establecer estratexias interconectadas entre eles e que aproveiten as súas sinerxias, máis alá das que se poidan dar dentro do propio límite administrativo do termo municipal.

De novo nun proceso de alimentación inversa, e partindo do recoñecemento desa escala máis local, podería desenvolverse un Plan Sectorial. Plan que analizase os NIL no seu conxunto, con independencia dos límites administrativos, e co obxectivo de establecer estratexias interconectadas concretas, de xestionar axeitadamente Proxectos Sectoriais que abunden na súa mellora e tamén como vía para canalizar axudas de melloras de ámbitos urbanos de proxectos como pode ser o Plan Urbe ou outros.

En calquera caso, a xestión do territorio ha de ser dinámica, como xa vimos, un proceso en ferverza, con alimentación inversas e coherencia transversal; e algo moi importante, participado. O verdadeiro aproveitamento das potencialidades que estes núcleos únicos do noso litoral poden ofrecer, non será posible acadalo sen un proceso de participación cidadá. Nel, a administración e os instrumentos de ordenación, deberan xogar o papel de canalizador das inquietudes, as demandas, os desexos e a enerxía dunha sociedade madura. Só cunha sociedade madura e implicada se poden acadar e para iso hai que abrir procesos de participación activa e traballar todos xuntos na construción do territorio que queremos.

## 2.2 AR nas DOT

No que ás Áreas/ámbitos de Recualificación (AR) respecta, nas DOT no capítulo

### 1.3 Galicia hoxe. Un territorio en transformación

#### 1.3.4 B O asentamento industrial

é onde **atopamos por primeira vez o termo Áreas chamadas á súa Recualificación identificando actividades industriais significativas recentes, ao lado dos pobos e pequenas cidades vinculadas á rendibilización e valoración dos recursos endóxenos**. Estas caracterízanse pola súa dispersión nas inmediacións dos principais eixes de comunicación, nos bordos urbanos e mesmo no espazo rural, en ocasións xerando auténticos asentamentos industriais á marxe do planeamento.

Afirma no mesmo punto que deberá, como estratexia de desenvolvemento, cohesión e sustentabilidade futura, reducirse os custos ambientais e económicos da dispersión industrial e, ao mesmo tempo, reforzarse a centralidade e potencial de desenvolvemento dos pobos e pequenas cidades de Galicia. A ausencia de planeamento, a proliferación de procesos de ocupación apoiados en planeamentos obsoletos, así como o déficit de regulación, favoreceu a consolidación de asentamentos industriais carentes de figuras urbanísticas que os amparen. Nestes casos, e dada a súa significación socio-laboral e económica, debe avanzarse cara a súa regulación xurídica, a axeitada dotación de infraestruturas e a súa mellora ambiental.

Nun segundo apartado,

#### 2.2.6. Iniciativas de articulación na Rexión urbana

##### A. O agregado urbano

volve falar de **estratexias de recualificación para o crecemento urbano dos núcleos producidos fundamentalmente ao longo da costa das rías de Pontevedra e Vigo**, tanto pola atracción do litoral como polas condicións topográficas favorables.

Formula unha serie de estratexias de recualificación neste ámbito para dotalo de estrutura e favorecer a aparición de áreas de maior compacidade e complexidade e mellorar as franxas de contacto entre o espazo ocupado e o espazo natural. Se ben esa iniciativa de dotar de estrutura o tecido disperso apoiándose no viario rural e fortalecer os núcleos existentes concentrando neles a oferta de servizo e os novos crecementos, deberá ser contemplada no correspondente PTI.

**Podemos ata aquí deducir que as DOT identifican dous tipos de crecementos a recualificar:**

- **crecementos industriais recentes próximos aos asentamentos**
- **e crecementos urbanos continuos ao longo da costa das rías de Pontevedra e Vigo.**

Fálase de recualificación nalgún outro epígrafe pero é no punto:

*3.1. Determinacións para o desenvolvemento e ordenación dos asentamentos. O sistema de asentamentos. Determinacións excluíntes*

onde atopamos por primeira vez **o concepto de área de recualificación tal e como se emprega no POL**, aínda que no lla acuña exactamente como tal.

*... 3.1.3. Os instrumentos de ordenación do territorio e os plans xerais de ordenación municipal identificarán aqueles **asentamentos ou novas agrupacións que non se integren na malla urbana ou na rede de núcleos e que precisen de accións de recualificación para acadar os obxectivos de calidade de vida, cohesión social e integridade ambiental e paisaxística** propostos no modelo territorial destas Directrices. Ao devandito fin, outorgaráselle a clasificación urbanística que lle corresponda atendendo á lexislación vixente...*

**Podemos polo tanto concluir que nas DOT, se ben se fala de áreas chamadas á recualificación, accións de recualificación e mesmo de estratexias de recualificación para o agregado urbano, aínda non aparecen definidas con claridade as AR como tal nos termos do POL.**

## 3 NIL e AR no POL

### 3.1 Sistema tradicional de asentamentos de Galicia

Para poder entender o porqué dos NIL ou da AR cómpre comprender o sistema tradicional de asentamentos de Galicia. Este sistema tradicional aparece descrito con claridade e concisión na memoria do POL.

A poboación en Galicia caracterízase por unha **elevada dispersión**. Existen máis de 31.000 entidades de poboación interconectadas por unha densa rede de estradas, camiños rurais e pistas. **A parroquia é a entidade habitacional fundamental** da estrutura territorial tradicional galega, e baséase nun sentimento comunitario arraigado construído sobre a necesaria cooperación para efectuar os labores agrícolas.

Esta dispersión na ocupación do territorio no ámbito litoral, remóntase á prehistoria, á cultura "castrexa". No S.XII téñense os primeiros testemuños escritos do nacemento de enclaves mariñeiros que viven da explotación do mar, impulsados polos mosteiros para abastecelos de peixe na Coresma. Será no S.XVIII cando innovacións nas técnicas de pesca e nos procesos de tratamento provoquen o auxe da actividade mariñeira, e con ela dos asentamentos costeiros ligados ás actividades do mar. Estes asentamentos costeiros caracterizaríanse por estar agrupados en conxuntos formados por vivendas acaroadas, con pouca fronte de fachada, comunicándose mediante rúas estreitas e sinuosas paralelas á costa, alternando entre elas rúas perpendiculares normalmente sen continuidade para evitar o efecto dos ventos. Esta configuración estaría condicionada pola natureza abrupta e labrada da costa.



Distribución espacial dos Castros. A. Bouhier.1979-2001

regap



ESTUDIOS E NOTAS

### 3.2 Caracterización no POL do modelo actual de asentamentos

*No Título III. Síntese territorial*

#### *2.2. O modelo actual*

o POL establece a seguinte caracterización do Modelo de Asentamentos:

- 1. Asentamento fundacional:** *núcleos que, de carácter urbano ou rural, teñan unha orixe ou fundación antiga, ou aqueles cuxa trama responde a esa formación e evolución progresiva no tempo e o espazo. Son moi numerosos e os seus procesos e transformacións son de diversa orixe e configuración.*

**Dentro deste grupo, identifícanse os NÚCLEOS DE IDENTIDADE DO LITORAL, como aqueles asentamentos tradicionais, cuxa localización estratéxica no bordo costeiro e a súa vinculación co mar lles confire unha singularidade que os fai merecedores dun tratamento específico.**

**2. Desenvolvemento periférico:** contiguos cos núcleos fundacionais froito da súa expansión e evolución.

É o que comunmente coñecemos como periferia, ben sexa esta urbana ou rural. Este crecemento pode ou non conservar a trama e a tipoloxía arquitectónica. En ocasións o tamaño e a intensidade desta periferia é tan elevado que puido transformar substancialmente o núcleo fundacional.

**3. Asentamento funcional:** modernas implantacións no territorio diferentes das de carácter tradicional e que porén pola súa natureza (áreas produtivas, empresariais, educativas e de servizos) ou polos lazos de relación entre as edificacións, a súa morfotipoloxía, así como as dotacións e servizos cos que contan configuráronse como asentamentos integrantes do modelo de organización de territorio.

**4. Agregado urbano:** continuos urbanos difusos que se desenvolven ao longo da costa case sen interrupción. Son áreas carentes de estruturas definidas, na que os núcleos fundacionais e as áreas vacantes aparecen como os principais elementos de identidade e oportunidade.

Diferéncianse os seguintes tramos: Vilagarcía-Cambados no Salnés. Pontevedra-Bueu e Portonovo-Pontevedra na Ría de Pontevedra. Os tramos Cangas-Moaña e Baiona-Vigo-Redondela na Ría de Vigo. E, finalmente, Ferrol-Pontedeume e A Coruña-Miño no Golfo Ártabro.

A proposta de articulación deste agregado urbano recollida nas DOT oriéntase a dotar de coherencia este proceso espontáneo de desenvolvemento, principalmente a través de: -o fortalecemento da centralidade dos asentamentos fundacionais potenciando os seus elementos de identidade e concentrando neles a oferta de servizos e os novos crecementos.

— inclusión de corredores transversais que articulen o continuo urbano á vez que lle outorgan permeabilidade.

— reestruturación das vías para que a implantación de modos de transporte colectivo e de mobilidade alternativa (a pé e en bicicleta).

— e a recuperación e posta en valor da paisaxe natural e dos espazos urbanos asociados ao litoral.

**5. Nova agrupación:** conxuntos de edificacións que responden a modernas implantacións no territorio diferentes das de carácter tradicional e que porén pola súa morfotipoloxía, os servizos e equipamentos dos que contan, a súa intensidade e relación entre as edificacións non constitúen un núcleo de poboación atendendo aos criterios de sostibilidade.



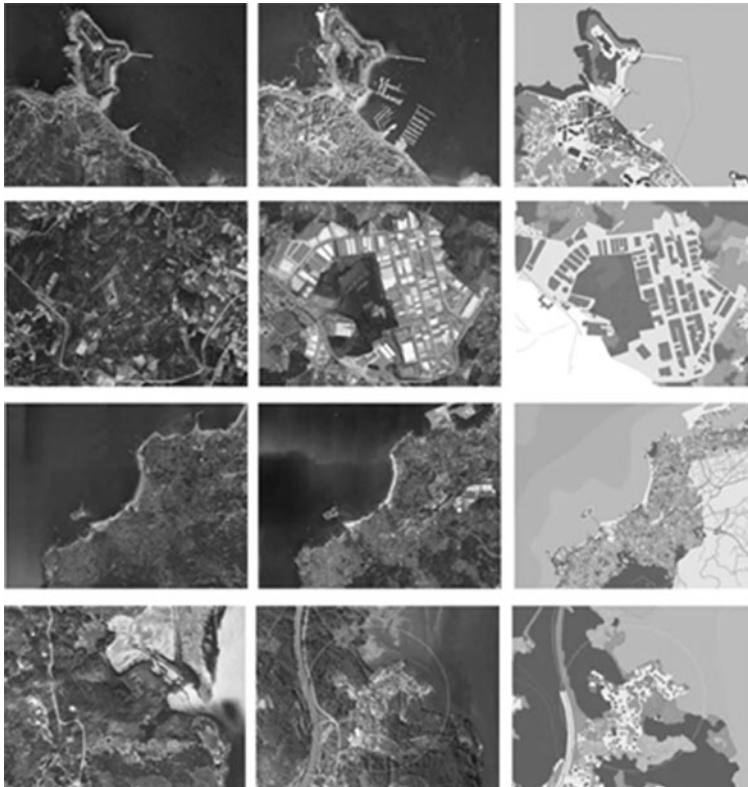
**Dentro deste grupo identificáronse os ÁMBITOS DE RECUALIFICACIÓN. Son áreas de carácter residencial, produtivo, de servizos ou análogas, desvinculadas dos núcleos fundacionais e desconformes co modelo territorial do POL. Esta desconformidade responde, na maioría dos casos á súa ubicación en espazos de valor e ao seu carácter illado. Son ámbitos cuxa mellora é necesaria mediante a incorporación de elementos de vertebración ambiental e funcional.**

*Son froito do proceso de ocupación das áreas costeiras que experimentou non só Galicia senón toda a costa europea nas últimas décadas.*

*Este modelo de ocupación xerou fortes impactos entre os que podemos destacar:*

- *aumento da mobilidade*
- *fragmentación de hábitats e ecosistemas*
- *presión sobre áreas sensibles e vulnerables do litoral*
- *transformación da paisaxe*
- *ausencia de espazo público de calidade e de lugares de cohesión social*

Para ilustrar os distintos tipos de asentamentos o POL presenta os seguintes exemplos:



Caracterización dos asentamentos . Arriba-abaixo: Baiona 1-2, Bergondo 3, Nigrán 4, Sada 5.  
Esq-dta: voo 1956, ortofoto PNOA, usos do solo. POL, Título III, páxs. 11-13

### 3.3 NIL e AR, polos opostos do sistema de asentamentos

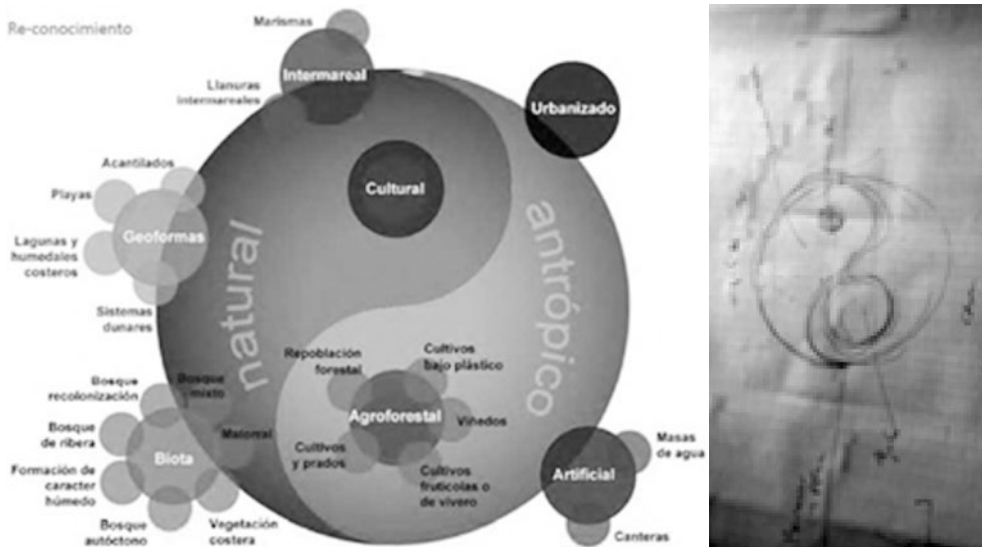
Estes dous tipos de asentamentos caracterizados no POL son un resumo do reflexo da paisaxe litoral galega: os NIL (*asentamentos fundacionais*) dan estrutura e identidade ao litoral, permiten aínda unha lectura harmónica do territorio; os AR (novas agrupacións) como exemplo extremo de xustaposición de usos e edificacións, que impiden a lectura harmónica do territorio. Asentamentos fragmentados, desordenados e sen calidade. Un caos inmerso nunha natureza que aínda conserva unha extraordinaria beleza e funcionalidade.

Son en definitiva os dous extremos do sistema de asentamentos do litoral galego.

Algún dos propios responsables da elaboración do POL, M. Borobio e F. Castillo, empregan o símbolo “Taijitu” para explicalo.

Os medios natural e antrópico constitúen conceptos antagónicos. Forman un equilibrio dinámico, cando un aumenta o outro diminúe, de modo que se un crece en exceso forza ao outro a concentrarse provocando co tempo unha nova transformación. É por iso que a liña que os separa non é recta senón sinuosa, e representa ese equilibrio dinámico entre os dous conceptos en continua transformación.

Sempre hai unha parte indisoluble de yin integrada no yang e viceversa. Sen a luz non percibimos a sombra e sen esta non é posible apreciar a luz, iso simbolizan os dous puntos interiores.



Esquema conceptual baseado no modelo de datos de usos do POL, M. Borobio e F. Castillo. 2011.

Extraído de [http://ficheros.esri.es/conferencia2012/Litoral\\_Galicia.pdf](http://ficheros.esri.es/conferencia2012/Litoral_Galicia.pdf)

POLGA. Cartografía-Xestión Dinámica. M. Borobio, a.J.D. Turrado, M. López e R. Alvite

Conferencia esri España 12. iet. Páx. 39 (esq); e esbozo conceptual M. Borobio. 2013 drta)



Trátase nos dous casos de “subtipos” de asentamentos caracterizados desde a escala territorial. Necesitan ambos os dous da posterior definición e concreción desde o planeamento municipal, e/ou os instrumentos de participación da paisaxe, en base aos criterios xerais do POL; “xestión dinámica” que fará posible de maneira gradual que o planeamento vaia recollendo o modelo territorial proposto.

Tal e como se di na memoria do propio POL, *non parte dun “taboleiro en branco”, senón dunha situación de preexistencia de asentamentos no litoral e de distintos planeamentos con distintos planteamentos e modelo*. Trátase polo tanto de reconducir os procesos sen deixar de lado a realidade existente.

### 3.4 Identificación/mapificación de NIL e AR no POL

O POL parte dunha realidade de asentamentos preexistentes que como xa vimos caracteriza (memoria e norma) e tamén mapifica (series de planos).

Todas as edificacións existentes no ámbito do POL aparecen representadas nas series de planos: usos do solo, modelo territorial e modelo de xestión, con cor. De marrón escuro a gris e gris claro establécese unha gradación que se corresponde correlativamente co grao de adecuación ao modelo proposto. Máxima adecuación, *asentamento fundacional*, marrón escuro; mínima adecuación, *nova agrupación-outras edificacións*, gris claro. Na gama intermedia *desenvolvemento periférico, asentamento funcional e agregado urbano*.

Están polo tanto mapificados os cinco tipos básicos de asentamentos, pero como identificar os dous subtipos restantes?

Os NIL pódense localizar/identificar de dous modos: ben nas serie de planos pola tipografía en grosa do correspondente topónimo de núcleo de poboación, ben na memoria *Título VII. Anexo II*, no que aparecen mapificados e relacionados. Inclúese unha táboa co nome, a unidade de paisaxe, o tipo de unidade, o municipio e o sector. Sempre aparecen desagregados por *comarcas costeiras*, o que dificulta unha visión conxunta do que supoñen en relación ao litoral galego. Ademais inclúe unha fotografía aérea de cada un deles.

As AR non están mapificadas nin relacionadas conxuntamente en ningún dos documentos que componen o POL, polo que resulta neste caso imposible a visión conxunta destas realidades. Unicamente se poden identificar entrando individualmente en cada unha das máis de 400 fichas das *Unidades de Paisaxe*, consultando o apartado *4. Planificación*, dentro do punto *Ámbitos de Recualificación*.

Aínda sabendo que é posible a incorporación de novos NIL e novas AR por parte de instrumentos de ordenación de escala máis próxima, resulta difícil de entender que o POL non conteña unha relación e unha mapificación individualizada e clara de ambos os dous subtipos de asentamentos, algo que por outro lado si está nas DOT, tal e como vimos.

En aras da comprensión destas dúas realidades e para poder comparar o que supoñen unha e outra en relación á totalidade do litoral de Galicia mapificáronse NIL e AR de forma conxunta:



Ente administrativo	Nº de NIL [Ud]	Costa [km]	Costa/NIL [km/Ud]
Lugo	11	144	13
A Coruña	119	956	8
Pontevedra	51	398	8
<b>Galicia</b>	<b>181</b>	<b>1.498</b>	<b>8</b>

Ente administrativo	Nº de AR [Ud]	Costa [km]	Costa/AR [km/Ud]
Lugo	9	144	16
A Coruña	47	956	20
Pontevedra	33	398	12
<b>Galicia</b>	<b>89</b>	<b>1.498</b>	<b>17</b>

Distribución de NIL e AR por provincias. Elaboración propia a partir dos datos do INE



NIL e AR no POL. Elaboración propia

No POL, no seu *Título VII. Anexo II*, relaciónanse 170 NIL (aínda que en diversos puntos da memoria fállase de 167). Na documentación descargable en GIS a través da páxina da Xunta de Galicia [www.xunta.es/litoral/](http://www.xunta.es/litoral/) son 181. Esta variación débese á existencia de diferentes unidades toponímicas próximas que poden ou non considerarse de maneira agrupada. En calquera caso, independentemente de oscilacións puntuais no número, o reparto é bastante homoxéneo ao longo de toda a costa.

Aproximadamente identificouse un NIL cada 8 km. Unicamente entre a ría de Ferrol e Ce-deira existe un tramo da orde de 100 km de liña de costa onde non hai ningún. No ámbito

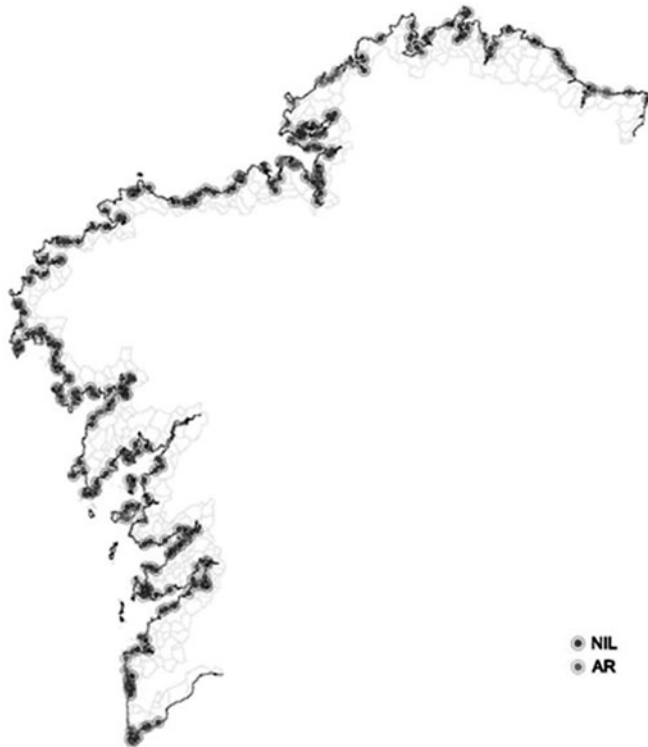
dos límites con Asturias e Portugal a densidade redúcese lixeiramente e no Golfo Ártabro existe unha especial concentración.

En canto ás AR, non se especifica en ningún documento do POL o seu número, existen recollidas nas *Unidades de Paisaxe* 89 (algunha fai referencia ao mesmo asentamento). O seu reparto tamén é bastante homoxéneo ao longo de toda a costa, con aproximadamente unha cada 17 km de costa. Quizais se pode destacar o tramo da Costa da Morte, comprendido entre Fisterra e Laxe no que unicamente se identificou un AR entre os 200 km de liña de costa que os separan.

Cabe destacar tamén que non se trata unicamente de asentamentos residenciais, 10 delas son áreas de carácter produtivo ou industrial (na propia definición di: *áreas residenciais, produtivas, de servizos ou análogas*).

**Entendidos ambos os dous subtipos como realidades antagónicas, a súa superposición e simplificación dános unha lectura dos asentamentos costeiros “extremos” en clave de axeitado-inadecuado** (sempre en base aos criterios do POL).

Chama a atención que o número de NIL identificados duplica o de AR, cando un dos motivos principais que motivaron a redacción do POL é deter o proceso inadecuado de ocupación das últimas décadas. Cabe preguntarse entón, o proceso de ocupación non está tan estendido ou hai por diante un importante traballo de identificación de novas AR?



Superposición de NIL e AR. Elaboración propia

É certo que é unha simplificación que á imaxe que se presenta podería engadírselle toda a caracterización “intermedia” do sistema de asentamentos, e que estes dalgunha maneira establecerían “os grises”, os matices entre os extremos.

**Estamos falando sempre da realidade construída, do existente, pero quizais no radicase aí a verdadeira ameaza da costa de Galicia, senón no planeamento urbanístico formulado.**

Na Normativa do POL, no:

*Título VI. Relación co planeamento municipal vixente*

*Art. 101 Grao de compatibilidade dos solos* caracterízanse, en función do seu grao de compatibilidade co POL, os ámbitos de solo clasificado como urbano non consolidado e urbanizable que non se desenvolvesen ou que se atopen en tramitación sen ter aprobado o correspondente instrumento de equidistribución, antes da súa entrada en vigor:

**Grao 1:** *As súas determinacións son plenamente **compatibles** coas do POL e polo tanto poden desenvolverse.*

**Grao 2:** *As súas determinacións son **adaptables** coas do presente plan mediante a incorporación dos criterios e normas recollidos no Anexo correspondente.*

**Grao 3:** *As súas determinacións considéranse **incompatibles**, xa que necesitan levar a cabo axustes na súa delimitación ou determinacións urbanísticas de carácter xeral ou detallada, para incorporar os principios do POL.*

**Grao 4:** *Son aqueles solos aos que lles é aplicable o réxime urbanístico de solo urbanizable non delimitado que non aprobasen o correspondente plan de sectorización, sendo no devandito momento cando se verificará o cumprimento dos principios, criterios e normas xerais establecidos para os distintos elementos do Modelo territorial do POL.*

No Anexo V. Grao de compatibilidade, relaciónanse por municipio, os máis de 1.250 ámbitos que engloba o POL, e asígnaselle a cada un, 1 dos 4 graos. Unicamente para os de grao 2, se inclúe unha ficha con entre outros, os criterios para o seu desenvolvemento conforme aos principios do POL.

Se analizásemos estes datos, algo que non fai o POL de maneira agregada en ningún dos seus documentos, poderíamos chegar a ver o grao de incidencia do devandito documento en relación ao planeamento urbanístico formulado con anterioridade á súa entrada en vigor. Entendo que se escapa do fin formulado no traballo, polo que o deixo como un tema aberto e unha reflexión.

Grao 1		Grao 2		
Ámbitos de desenvolvemento [Ud]	Superficie [ha]	Ámbitos de desenvolvemento [Ud]	Superficie [ha]	
Municipios sen adaptar á LOUGA	433	1.113	110	385
Municipios adaptados á LOUGA	0	0	65	645
	<b>433</b>	<b>1.113</b>	<b>175</b>	<b>1.030</b>

Grao 3		Grao 4		
Ámbitos de desenvolvemento [Ud]	Superficie [ha]	Ámbitos de desenvolvemento [Ud]	Superficie [ha]	
Municipios sen adaptar á LOUGA	78	322	545	8.955
Municipios adaptados á LOUGA	0	0	22	198
	<b>78</b>	<b>322</b>	<b>567</b>	<b>9.154</b>

Total		
Ámbitos de desenvolvemento [Ud]	Superficie [ha]	
Municipios sen adaptar á LOUGA	1.166	10.775
Municipios adaptados á LOUGA	87	843
	<b>1.253</b>	<b>11.618</b>

Grao de compatibilidade do planeamento co POL. Elaboración propia

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

## 4 Modelo territorial do POL. Interpretación

Para poder interpretar o POL resulta necesario entender a súa organización documental (memoria, normativa e series de planos) e o modelo que formula. O documento presenta unha serie de ELEMENTOS, RELACIÓNS E NORMAS.

### Elementos

**Áreas continuas:** zonas nas que se divide a totalidade do territorio, (de maior a menor protección)

- Protección ambiental
  - Protección intermareal
  - Protección costeira
- Mellora ambiental e paisaxística
- Ordenación do litoral

**Áreas discontinuas:** áreas de carácter territorial que, en atención á súa especial fragilidade ou valor, ou por servir como elementos de conexión tanto desde o punto de vista natural

como cultural foron identificadas como espazos necesarios para o bo funcionamento do sistema.

- Rede de espazos naturais protexidos
- Espazos de interese:
  - Xeomorfolóxico
  - De taxóns
  - Paisaxístico
  - De enerxía do relevo exposición visual
- Corredores

**Asentamentos:** tipificados en función da súa orixe, estrutura, calidade urbana e cohesión social.

- Fundacional:
  - Núcleos de identidade do litoral
- Desenvolvemento periférico
- Asentamento funcional
- Agregado urbano
- Nova agrupación
  - Ámbitos de recualificación

**Sistemas xerais territoriais:** portos estatais e autonómicos, aeroportos, ferrocarrís, estradas de titularidade estatal, autonómicas e estruturantes, instalacións de abastecemento, saneamento e depuración e infraestruturas competencia do estado.

## Relacións

Trátase de superpoñer capas de información que establecen relacións entre estes elementos. Para cada un dos elementos establécense criterios, principios e normas xerais que rexerán os planeamentos urbanísticos.

Criterios: obxectivos para a implantación do modelo territorial. De aplicación en todo o ámbito.

Principios: pautas a seguir para cada un dos elementos.

Normas: condicións para a implantación dos distintos usos.

## Normas

Regulan os usos permitidos, compatibles e incompatibles en cada unha das áreas continuas e discontinuas.

Tal e como se dicía, establécense unha serie de **Criterios, Principios e Normas**. Farase unha recompilación daqueles que afectan dun modo máis ou menos directo a NIL e AR.

O POL establece uns CRITERIOS XERAIS de aplicación para todo o ámbito (art. 20 a 32). Son de carácter xenérico e non se recollen neste traballo por escaparse do fin que nos ocupa.

Á súa vez establece uns PRINCIPIOS XERAIS (art. 33 a 45), pautas a seguir para cada un dos elementos e tamén uns comúns para todos os elementos:

Principios Xerais COMÚNS A TODOS OS ELEMENTOS (art. 33):

- a. Valorizar os elementos de carácter natural e cultural, promovendo a súa rexeneración e rehabilitación.
- b. Divulgar o coñecemento, facendo especial fincapé na identificación dos seus trazos definitorios naturais ou culturais, prestando especial atención aos espazos de interese identificados.
- c. Proporcionar conectividade ao territorio, preservando a funcionalidade dos ecosistemas e evitando a súa fragmentación.
- d. Preservar a paisaxe litoral como un valor natural e cultural.
- e. Contribuír á diversidade e riqueza paisaxística, integrando os usos e actividades que sobre o territorio se implanten.
- f. Evitar a alteración substancial dos ecosistemas así como a súa ocupación con especies alóctonas.

Principios Xerais para os ASENTAMENTOS (art. 41):

- a. Establecer un modelo de ocupación racional do territorio minimizando o consumo de solo, mantendo o equilibrio das condicións que configuran o medio natural das áreas máis fráxiles e sensibles do litoral, evitando a presión sobre elas.
- b. Fomentar a recuperación das áreas degradadas e a compactación dos tecidos existentes coa intensidade axeitada ao seu carácter, evitando a ocupación extensiva do solo, conservando e valorizando o ámbito patrimonial e histórico, a través de prácticas axeitadas de mantemento e rehabilitación.
- c. Impulsar o desenvolvemento dos sectores estratéxicos da súa actividade económica sobre a base da calidade, a innovación e o aproveitamento sostible dos recursos naturais e culturais do territorio no que se insire e xestiona.
- d. Apoiar un modelo de ordenación que favoreza o desenvolvemento da súa base patrimonial, prestando especial atención ao mantemento da trama tradicional e a súa relación coa paisaxe.
- e. Mellorar os niveis de calidade de vida existentes, favorecendo o desenvolvemento sostible.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

- f. Mellorar o acceso da poboación aos equipamentos procurando un uso máis diverso e eficaz do tecido edificado.
- g. Evitar novas urbanizacións illadas de carácter residencial ou turístico.

Principios Xerais para os NÚCLEOS DE IDENTIDADE DO LITORAL (art. 42):

- a. Aproveitar as vantaxes derivadas da súa posición estratéxica, como porta de acceso ao territorio e rótula entre a terra e o mar.
- b. Potenciar a imaxe exterior que se ten, tanto desde o mar e as rías, como desde terra, prestando especial atención á mellora da calidade da súa fachada marítima.
- c. Completar a fachada marítima como un signo da súa identidade do mesmo, con especial atención aos seus elementos representativos de carácter tipolóxico, volumétrico, de materiais e texturas.
- d. Configurar unha fachada marítima de calidade, asegurando unha servidume de tránsito continua, así como o contacto da poboación co mar, todo iso cun tratamento do espazo público axeitado ao carácter e a natureza do núcleo.
- e. Procurar o “esponxamento” do bordo marítimo como lugar de contacto co mar e as rías e lugar de encontro e cohesión social.
- f. Mellorar e conservar os elementos naturais que enmarcan a fachada marítima, establecendo as accións necesarias para o cumprimento das determinacións establecidas no presente Plan (praias, accesos, aparcadoiros, etc.)
- g. Establecer determinacións con respecto á relación fondo-figura, que permitan unha lectura harmoniosa do núcleo e dos seus elementos identitarios, así como das relacións espaciais e visuais co territorio e os elementos singulares do mesmo.
- h. Conservar e valorizar o ámbito patrimonial e histórico a través de prácticas axeitadas de mantemento e rehabilitación.

Principios Xerais para as ÁREAS DE RECUALIFICACIÓN (art. 44):

- a. Favorecer a permeabilidade e conectividade visual coa costa, de maneira que non se formen pantallas arquitectónicas.
- b. Mellorar a imaxe do bordo costeiro evitando así a súa ocupación.
- c. Favorecer a conectividade e funcionalidade dos hábitats.
- d. Restituir a paisaxe natural, rural ou urbana, dotándoa da funcionalidade e estrutura que lle son propias, mellorando así a súa calidade ambiental e escénica.
- e. Mellorar a calidade da escena urbana ou rural a partir da recualificación do espazo público favorecendo a xeración de espazos de cohesión.
- f. Favorecer a integración do ámbito no seu ámbito natural ou rural próximo mediante a incorporación de elementos naturais (ríos, regatos, masas arboradas, etc.).



- g. Preservar a calidade ambiental e paisaxística, superar o déficit de equipamentos e evitar parámetros de ocupación, intensidades ou solucións de implantación incompatibles coa capacidade de carga do territorio ou cos seus valores ambientais, paisaxísticos e patrimoniais.
- h. Establecer unha regulación que garanta os criterios de idoneidade, sostibilidade e calidade establecidos no presente Plan.

E unhas NORMAS XERAIS (art. 46 a 59) coas condicións de implantación dos distintos usos:

No *Capítulo I, USOS*:

Primeiro define os usos (art. 46); logo clasifícaos en Permitidos, Incompatibles e Compatibles (art. 47); e finalmente establece a regulación de usos específica para cada elemento (art. 52 a 59).

No *Capítulo II, DESENVOLVEMENTOS URBANÍSTICOS*:

*Sección 1.* Establece unha regulación de carácter xeral na que cabe destacar, polo que afecta ás AR, o punto 2 do art. 60:

***Unicamente se permitirán os desenvolvementos urbanísticos illados que teñan como finalidade a recualificación das áreas identificadas para tal efecto neste plan, así como a implantación illada de actividades produtivas, industriais, dotacionais e empresariais de tal forma que se xere o mínimo impacto sobre o territorio.***

*Sección 2.* Establece unha regulación específica en cada elemento:

#### **Art. 69.- Núcleos de identidade do litoral**

*Será obxecto do planeamento urbanístico a súa delimitación. Esta terá un carácter motivado atendendo á súa historia, estrutura morfolóxica e relación funcional e visual co mar.*

*O planeamento xeral establecerá a figura pola cal se concretará o seu desenvolvemento, conforme aos principios xerais establecidos neste Plan e especialmente no artigo 42.*

#### **Art. 71.- Ámbitos de recualificación**

1. *Posto que identifican dinámicas de ocupación do territorio desconformes coas determinacións do presente Plan, a delimitación destes ámbitos terá por obxecto operacións de mellora, cohesión social, dotación e esponxamento.*
2. *O seu desenvolvemento será posible tras a axeitada clasificación do planeamento urbanístico conforme á lexislación vixente. Poderán levarse a cabo desenvolvementos dentro do ámbito do área de recualificación que deen cumprimento aos principios e criterios xerais descritos para estes ámbitos e incorporando os obxectivos e criterios da área na que se atopan.*
3. *Para iso:*



- a. *Os instrumentos de desenvolvemento destes ámbitos serán os establecidos na lexislación urbanística conforme á natureza dos mesmos.*
- b. *A súa delimitación poderá ser continua ou discontinua e deberá estar axustada aos obxectivos, criterios e determinacións anteriormente descritos.*
- c. *O seu desenvolvemento incorporará un Estudo de Impacto e Integración Paisaxística (EIIP) que poderá pormenorizar a súa delimitación en atención á proximidade das edificacións, os lazos de relación e coherencia entre elas e os lugares dun mesmo asentamento con topónimo diferenciado, a morfoloxía e tipoloxías propias dos mesmos e da área xeográfica en que se atopan.*
- d. *As actuacións limitaranse a dar coherencia, estrutura e integrar ambiental, funcional e paisaxisticamente o existente, de maneira que unha vez establecido o ámbito de recualificación, a partir del non se poderán prever no planeamento novos crecementos urbanísticos.*

**En conclusión, o POL na súa normativa determina tanto para os NIL como para as AR, que o planeamento:**

- **establecerá a súa delimitación**
- **e a figura que concretará o seu desenvolvemento**

**Ademais, no caso das AR:**

- **a súa delimitación poderá ser continua ou discontinua**
- **para o seu desenvolvemento incorporarán un EIIP**
- **as súas actuacións limitaranse a dar coherencia, estrutura e integrar ambiental, funcional e paisaxisticamente o existente**
- **e unha vez establecido o ámbito, non se poderán prever novos desenvolvementos**

## 5 A normativa do POL en relación á lexislación vixente. LOUGA-NIL/AR

### 5.1 Figuras de desenvolvemento compatibles cos NIL

O feito de que o POL caracterice como NIL un asentamento, implicará por parte do *planeamento urbanístico* (ha de entenderse por tal con carácter xeral o Plan Xeral):

- a. a súa delimitación e
- b. o establecemento da *figura que o desenvolva* de acordo aos principios xerais do POL e en especial aos do art. 42.

- a. Existe no POL unha relación de NIL (gráfica e escrita) no *Título VII. Anexo II Núcleos de Identidade do Litoral*, que consiste nunha listaxe dos mesmos e a súa localización.

A delimitación concreta derivaa aos instrumentos de planeamento, determinando unicamente que *terá un carácter motivado atendendo á súa historia, estrutura morfolóxica e relación funcional e visual co mar*.

Deixa polo tanto, e en principio, unha gran liberdade ao planificador para a delimitación. Sempre na liña de dar criterios e de liberarse de clasificacións de solo ou figuras de planeamento variables en función das distintas leis de urbanismo e das súas modificacións.

- b. *A figura que o desenvolva*, entendendo que está falando de planeamento de desenvolvemento, teremos que buscala na LOUGA, *Título II Planeamento Urbanístico, Sección 4ª Planeamento de desenvolvemento*.

Tal e como se recolle na exposición de motivos da LOUGA, o planeamento derivado dependerá da **b.1- clasificación do solo** e da **b.2- finalidade que se persiga**.

### b.1 A clasificación do solo:

Por definición os NIL son *núcleos de carácter urbano ou rural, dunha orixe ou fundación antiga...* Atendendo a esa definición estaremos moi probablemente ante solos a clasificar como<sup>1</sup>: Solo Urbano (SU), podendo ser Consolidado (SU-C) ou Non Consolidado (SU-NC) ou Solo de Núcleo Rural (SNR) Histórico Tradicional (SNR-Ht) ou Complexo (SNR-Cp) dificilmente Común (SNR-Cm) polo antigo dos asentamentos e o mantemento de certa identidade e valores singulares.

En ningún caso estaremos ante Suelos Urbanizables (SZ) puesto que resulta evidente que han sufrido transformación urbanística, ni ante Suelos Rústicos (SR) que hayan de ser pre-

1 **Nota:** extracto resumo dos tipos de solo. LOUGA. Capítulo II: Clasificación do Solo.

**SU:** integrados na malla urbana existente e, ou ben teñan acceso rodado público e servizos proporcionados por redes públicas, ou ben estarán en áreas ocupadas pola edificación en, polo menos, dúas terceiras partes.

**SU-C:** soares e parcelas cuxo grao de urbanización lle permita adquirir a condición de soar con obras accesorias e de escasa entidade.

**SU-NC:** o resto e, en todo caso, terreos nos que sexan necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana ou obtención de dotacións urbanísticas con distribución equitativa de beneficios e cargas, por aqueles sobre os que o planeamento urbanístico prevea unha ordenación substancialmente diferente da realmente existente, así como polas áreas de recente urbanización xurdida á marxe do planeamento.

**SNR:** áreas do territorio que serven de soporte a un asentamento tradicional de poboación singularizado, identificable e diferenciado administrativamente nos censos e padróns oficiais, que o plan xeral defina e delimite como tales.

**SNR-Ht:** polas súas características morfolóxicas, tipoloxía tradicional das edificacións, vinculación coa explotación racional dos recursos naturais ou de circunstancias doutra índole que manifesten a imbricación tradicional do núcleo co medio físico en que se sitúa.

**SNR-Cm:** non presentan as características necesarias para a súa inclusión no tipo básico Ht.

**SNR-Cp:** concorrencia e compatibilidade no seo dun mesmo asentamento rural dos dous tipos básicos Ht e Cm.

**SZ:** terreos que non teñan a condición de solo urbano, de núcleo rural, nin rústico e podan ser obxecto de transformación urbanística

**SZ-D:** os comprendidos en sectores delimitados que teñan establecidos os prazos de execución e as condicións para a súa transformación e desenvolvemento urbanístico.

**SZ-ND:** os demais terreos de solo urbanizable.

**SR:** terreos que haxan de ser preservados dos procesos de desenvolvemento urbanístico.

**SR-PO:** terreos inadecuados para o seu desenvolvemento urbanístico, en razón ás súas características xeotécnicas ou morfolóxicas, o alto impacto territorial que levaría consigo a súa urbanización, os riscos naturais ou tecnolóxicos ou en consideración aos principios de utilización racional dos recursos naturais ou de desenvolvemento sostible.

**SR-EP agropecuaria/forestal/de infraestructuras/de augas/de costas/de espazos naturais/paisaxística/patrimonial:** terreos que, polos seus valores agrícolas, gandeiros, forestais, ambientais, científicos, naturais, paisaxísticos e culturais, suxeitos a limitacións ou servidumes para a protección do dominio público ou doutra índole, deban estar sometidos a algún réxime especial de protección.



servados dos procesos de desenvolvemento urbanístico, al menos maioritariamente na parte edificada do asentamento.

No suposto que estamos establecendo, os solos clasificaríanse como SU ou SNR, quedando polo tanto limitada a figura de planeamento de desenvolvemento a un Plan Especial (PE), que podería ser (exposición de motivos da LOUGA, III. 7.):

- PE de protección (PEP) en calquera tipo de solo
- PE de infraestruturas e dotacións (PEID) en calquera tipo de solo
- PE de ordenación do núcleo rural (PEONR) no caso de núcleo rural, e
- PE de reforma interior (PERI) no caso de tratarse dun SUNC

## **b.2 A finalidade que se persegue:**

A finalidade que se persegue vén definida nos Principios Xerais descritos polo POL para o *elemento* NIL (Art. 42) e consiste fundamentalmente en: aproveitar as súas vantaxes de posición, potenciar a súa imaxe exterior con especial atención á súa fachada, completándoa con calidade e mellorando os seus elementos naturais, procurar o esponxamento do bordo marítimo como lugar de encontro e cohesión social, coidar a súa relación fondo-figura co territorio, e conservar o ámbito patrimonial e histórico a través do mantemento e a rehabilitación.

Trátase polo tanto de obxectivos fundamentalmente encamiñados á protección e potenciación dos seus valores, onde apenas se fai mención a posibles desenvolvementos máis alá de *completar a súa fachada*, se ben é certo que tampouco os nega de maneira expresa.

No art. 68 da LOUGA descríbense as finalidades últimas dos Plans Especiais, sobreentendéndose as correspondencias con cada un deles:

- PEP: protexer ámbitos singulares
- PERI: levar a cabo operacións de reforma interior
- PEID: coordinar a execución de dotacións urbanísticas (se ben podería ser necesario, non é o obxectivo fundamental dun NIL)
- PEOMR: rehabilitar e mellorar o medio rural e outras finalidades

**Atendendo á correspondencia entre o fin descrito polo POL para os NIL e a finalidade que persegue cada PE, podemos concluir que son os PEP as *figuras de desenvolvemento* que mellor se adaptan aos NIL. Non sería desatinado empregar un PEONR nos solos de núcleo rural, ou un PERI en solos clasificados como urbanos non consolidados, pero se atendemos ademais á posibilidade de conter calquera tipo de solo, incluído o SUC, o PEP é sen dúbida a figura que con carácter xeral mellor se adapta aos fins perseguidos.**

*Artigo 69. Os plans especiais de protección teñen por obxecto preservar o medio ambiente, as augas continentais, o litoral costeiro, os espazos naturais, as áreas forestais, os espazos produtivos, as vías de comunicación, as paisaxes de interese, o patrimonio*

*cultural e outros valores de interese. Así mesmo, poderán ter como finalidade a protección, rehabilitación e mellora dos elementos máis característicos da arquitectura rural, das formas de edificación tradicionais, dos conxuntos significativos configurados por elas e dos núcleos rurais histórico-tradicionais.*

Á hora de delimitar o NIL, é moi probable que resulte oportuno, co fin de establecer limitacións ou criterios de actuación nos seus bordos, ampliar a delimitación aos solos adxacentes non edificados ou aos próximos edificados pertencentes a outros tipos de asentamentos. Esta delimitación, con toda seguridade, suporía conter solos con distintas clasificacións, o que non fai máis que apuntar ao PEP como a figura axeitada

## 5.2 Figuras de desenvolvemento compatibles coas AR

O feito de que o POL, tal e como sucede cos NIL, caracterice como AR un asentamento, implicará por parte do *planeamento urbanístico* (ha de entenderse por tal con carácter xeral o Plan Xeral):

- a. a súa **delimitación** e
- b. o establecemento das **figuras que o desenvolvan**

Pero ademais no caso concreto das AR:

- c. a súa **delimitación poderá ser continua ou discontinua**
- d. incorporará un **Estudo de Impacto e Integración Paisaxística** (EIIIP) para o seu desenvolvemento
- e. a partir do AR **non se poderán prever novos crecementos**
- f. e as súas actuacións limitaranse a dar coherencia, estrutura e integrar ambiental, funcional e paisaxisticamente o existente.
- a. Non existe no POL unha relación de AR tal e como hai para os NIL. Non é posible identificalas en ningunha das series de planos. Unicamente aparecen reflectidas nas fichas de unidades da Paisaxe, cunha superficial descrición en texto no epígrafe *4 Planificación. Ámbitos de Recualificación*. Descríbese de modo moi xenérico o medio ao que fan referencia, a problemática detectada e/ou o fin que perseguen.

A delimitación, aínda que non o di de maneira expresa a normativa do POL (si o fai para os NIL), enténdese que terá tamén un carácter motivado. Neste caso, a motivación fundamental concreta atopámola na propia ficha da Unidade da Paisaxe e con carácter xeral terá por obxecto *operacións de mellora, cohesión social, dotación e esponxamento (Art. 71)*.

Déixase polo tanto, de novo, unha gran liberdade ao planificador para a delimitación final concreta, sempre na liña de dar criterios e de liberarse de clasificacións de solo ou figuras de planeamento variables en función das distintas leis de urbanismo e das súas modificacións.



- b. *As figuras que o desenvolvan* teremos que buscalas de novo na LOUGA, e tal e como se recolleu con anterioridade dependerá da **b.1-clasificación do solo** e da **b.2-finalidade que se persiga**.

### **b.1 A clasificación do solo:**

As AR son unha subcategoría do tipo *nova agrupación*. Son por definición *modernas implantacións no territorio, diferentes e desvinculadas das de carácter tradicional...*, na maior parte dos casos desconformes co modelo territorial, *polo seu carácter illado e a súa ubicación en espazos de valor...*

Se atendemos á súa definición dificilmente estaremos ante solo a clasificar como Solo Urbano (SU), posto que se trata de asentamentos *na súa maior parte de carácter illado* e polo tanto non *integrados na malla urbana existente*. Tampouco ante Solo de Núcleo Rural (SNR) en ningún dos tipos básicos, xa que non deberían *servir de soporte a un asentamento tradicional de poboación singularizado* porque son asentamentos por definición de moderna implantación, *diferentes e desvinculados dos de carácter tradicional*.

Unha boa parte dos solos deste tipo de asentamentos podería axustarse ao Solo Rústico (SR), de protección ordinaria (SR-PO) ou de especial protección (SR-EP) por, tal e como di na súa definición, a súa *ubicación en espazos de valor*.

De clasificarse así, chocaría coa posibilidade de certo desenvolvemento que se desprende da propia Normativa, *o seu desenvolvemento será posible tras a axeitada clasificación do planeamento...*

É o Solo Urbanizable (SZ) o que parece adaptarse con total precisión a esta definición de asentamentos: *terreos que non teñan a condición de solo urbano, de núcleo rural, nin rústico e poidan ser obxecto de transformación urbanística* (posibilidade de transformación que lles confire o POL con fins moi concretos e acoutados). E especificamente adáptase o Solo Urbanizable Delimitado (SZ-D) pois parece lóxico establecer os prazos de execución e sobre todo as condicións para a súa transformación e desenvolvemento.

Con carácter xeral e en sentido estrito, o tipo de solo que mellor se adapta ás Áreas de Recualificación, tal e como veñen definidas no POL, é o Solo Urbanizable Delimitado (SZD). Polo tanto as figuras de planeamento de desenvolvemento posibles quedarían limitadas nesta clase de solo a (exposición de motivos da LOUGA, III. 7.):

- Plan parcial (PP) só en SZD
- Plan Especial de protección (PEP) en calquera tipo de solo
- Plan Especial de Infraestruturas e Dotacións (PEID) en calquera tipo de solo

### **b.2 A finalidade que se persegue:**

A finalidade que se persegue ven definida nos Principios Xerais descritos polo POL para o *elemento* AR (Art. 44) e consiste fundamentalmente en: preservar a calidade ambiental e paisaxística; favorecer a permeabilidade e conectividade visual e funcional

coa costa e os hábitats; integrar o ámbito no seu ámbito natural ou rural próximo; incorporar os elementos naturais (ríos, regatos, masas arboradas, etc.); restituir a paisaxe natural; mellorar a imaxe do bordo costeiro e a calidade da escena urbana ou rural; recualificar o espazo público rural ou urbano; dotar de funcionalidade e estrutura; superar o déficit de equipamentos; evitar parámetros de ocupación, intensidades ou solucións de implantación incompatibles coa capacidade de carga do territorio ou cos seus valores ambientais, paisaxísticos e patrimoniais; e regular de modo que se garanta os criterios de idoneidade, sostibilidade e calidade.

Poderíamos agrupar e resumir estes fins en dous básicos:

- **preservar ou protexer** paisaxe, ambiente, costa e bordo costeiro, elementos naturais, imaxe, escena urbana, patrimonio...
- e **regular** o desenvolvemento e **dotar** de equipamentos, funcionalidade e estrutura.

O art. 63 da LOUGA describe a finalidade do PP, e o art. 68 as finalidades últimas dos Plans Especiais:

- PP: regular a urbanización e a edificación mediante a ordenación detallada.
- PEP: protexer ámbitos singulares.
- PEID: coordinar a execución de dotacións urbanísticas.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

**Atendendo á correspondencia entre o fin descrito polo POL para as AR e a finalidade que persecue cada figura, podemos concluir que os PP son os instrumentos que con carácter xeral mellor se adaptan ás AR. Regularán a edificación e a urbanización con criterios de sostibilidade e calidade mediante a ordenación detallada. Con iso poderán dotar de equipamentos, funcionalidade e estrutura e preservar e protexer a imaxe, o ambiente, a paisaxe, o bordo costeiro, o patrimonio... e calquera outro elemento de valor.**

*Art. 63 Os plans parciais terán por obxecto regular a urbanización e a edificación do solo urbanizable, desenvolvendo o plan xeral mediante a ordenación detallada dun sector.*

Atendendo aos fins últimos que se perseguen en cada caso concreto, podería ser máis axeitada outra figura urbanística. Se é fundamentalmente a protección dalgún valor o PEP ou se se trata de crear algunha dotación que dea estrutura ou funcionalidade ao asentamento o PEID. Neste último caso cabe lembrar que existen tamén procedementos específicos regulados na LOUGA para a obtención de sistemas e dotacións.

**CAPÍTULO VII: Obtención de terreos de sistemas xerais e de dotacións públicas.**

- c. En calquera caso, a súa **delimitación poderá ser continua ou discontinua**. As AR son realidades existentes sen dúbida moi complexas e nas que é difícil actuar polo seu grao efectivo de consolidación. Entendo que a posibilidade de delimitación discontinua responde a facilitar a súa xestión. Para iso permítese usar diferentes figuras urbanísticas en atención aos fins perseguidos, mesmo en diferentes tipos de solo,

permitindo operacións puntuais concretas de “acupuntura” sen perder nunca a visión conxunta do problema.

- d. Para o seu desenvolvemento, na procura desa visión conxunta, haberá de incorporarse un Estudo de Impacto e Integración Paisaxística (EIIP). A Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestruturas da Xunta de Galicia edita a *Guía de Estudos de Impacto e Integración Paisaxística*. O seu obxectivo é proporcionar unha metodoloxía e o seu contido é orientativo (corresponde aos redactores adaptala):

- Datos xerais
- Caracterización da actividade
- Caracterización da paisaxe
- Caracterización do proxecto
- Impactos do proxecto
- Síntese

Ademais o EIIP poderá *pormenorizar a súa delimitación en atención á proximidade das edificacións, os lazos de relación e coherencia entre elas e os lugares dun mesmo asentamento con topónimo diferenciado, a morfoloxía e tipoloxías propias dos mesmos e da área xeográfica en que se atopan.*

**e e f.** Na maioría dos casos as AR están ubicadas en espazos de valor. Polo tanto os desenvolvementos que se formulen han de limitarse a *dar coherencia, estrutura e integrar ambiental, funcional e paisaxisticamente o existente*. É dicir, o estritamente necesario para a recualificación. Neste sentido, enténdese que **a partir desta recualificación non será posible levar a cabo novos crecementos.**

Dedúcese do articulado, que se ben se permiten certos desenvolvementos, estes poden non ser necesarios, chegando mesmo a ser axeitada a eliminación dos elementos desconformes co modelo proposto.

**Convén dicir a modo de conclusión deste apartado, que a problemática en cada AR, cun estudo máis pormenorizado ao que puido facer o POL nas Unidades da Paisaxe, será moi distinta. Por iso tamén serán distintos os obxectivos, o fin perseguido e mesmo a clasificación do solo. Neste suposto xenérico fórmase o PP como figura de desenvolvemento axeitada pero tal e como se expuxo existen outras figuras que en función da casuística poderían funcionar.**

### 5.3 Necesidade de revisión do planeamento xeral para a consecución dos seus obxectivos

O art. 69 da normativa do POL parece que está dando por feito que a *delimitación e establecemento da figura que desenvolva* o NIL ou AR farase coa revisión do plan xeral municipal; *o planeamento xeral establecerá a figura pola cal se concretará o seu desenvol-*



vemento, e que, polo tanto, os obxectivos previstos polo POL en relación aos NIL ou AR non se poderán acadar ata que se produza a devandita revisión.

Pero, podería en cumprimento dos principios e criterios xerais do POL *delimitarse* un NIL ou AR e *concretar o seu desenvolvemento* sen a revisión do plan xeral?

1. Por un lado existen figuras de planeamento de desenvolvemento aplicables ás clases de solo que supuxemos, plans especiais, que se poden aprobar en ausencia de plan xeral ou das previsións detalladas oportunas do mesmo, tal e como se especifica no art. 68.2 da LOUGA

*2. En ausencia de planeamento xeral municipal, ou cando este non contivese as previsións detalladas oportunas, poderán aprobarse plans especiais unicamente coa finalidade de protexer ámbitos singulares, rehabilitar e mellorar o medio rural ou establecer infraestruturas e dotacións urbanísticas básicas, sempre que estas determinacións non esixan a previa definición dun modelo territorial.*

Parece que a lei se refire neste punto única e exclusivamente aos PEP, PEOMR e PEID. É dicir, todos os PE menos os PERI.

Tamén parece estar limitando neste artigo a capacidade dos PE para levar a cabo novos desenvolvementos, cando literalmente afirma: *unicamente coa finalidade de protexer, rehabilitar, mellorar, establecer infraestruturas e dotacións...* fins todos eles plenamente conformes cos criterios e principios xerais que o POL establece tanto para os NIL como para as AR, e que se viñeron recollendo no presente documento.

Polo tanto, podemos concluir que é posible aprobar plans especiais en aplicación da normativa do POL, sen revisar en sentido estrito o planeamento, sempre que as súas determinacións non muden o modelo territorial nin a clasificación do solo (art. 68.4).

2. Por outro lado, neste sentido se fose necesario realizar cambios na clasificación ou cualificación do solo, ou na delimitación dalgún ámbito, sería posible levar a cabo unha modificación puntual do plan xeral fundamentándoo en razóns de interese público (a aplicación dun instrumento de rango superior coa conseguinte consecución dos seus obxectivos de claro interese público) e seguindo a tramitación necesaria ao efecto. (LOUGA, Art. 93. *Alteración do planeamento*).

**En conclusión, se ben o razoable parece aplicar a normativa do POL en relación aos NIL e as AR coa revisión do plan xeral, en determinados supostos e de forma excepcional, é posible aplicala sen a revisión expresa.**

**En ambos os dous casos, tanto para os NIL como para as AR, a casuística é enorme e moi complexa. Estes supostos non pretenden máis que establecer unha reflexión, a que no seu día debeu facer o planificador, en relación ao posible encaixe entre POL e LOUGA.**



## 6 Adaptación dos plans xerais. Casos reais concretos

Sen ánimo de ser exhaustivo, levouse a cabo unha pequena sondaxe acerca do tratamento documental que o planeamento xeral recente está dando aos NIL e ás AR. Non se optou tanto por valorar o contido, senón máis ben como se organiza documentalmente a información que se presenta.

Elixíronse dous planeamentos de maneira aleatoria, coa única condición de que estes se aprobasen, en calquera das súas fases de tramitación, despois da entrada en vigor de DOT e POL (2011).

### 6.1 Porto do Son

O PXOM de Porto do Son aprobouse inicialmente en xaneiro de 2012, se ben un primeiro avance do plan presentárase xa xaneiro de 2001, tendo polo tanto que ser adaptado á LOUGA e tamén ás DOT e ao POL.

*O Tomo I. Memoria de Ordenación. Anexo II Xustificación e adaptación do modelo territorial do PXOM ás directrices territoriais (DOT-POL) é a resposta literal ao requirimento de documentación para comprobar a adaptación aos IOT do informe da Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe de maio de 2011.*

Nel lévase a cabo a **delimitación e regulación dos NIL e as AR**.

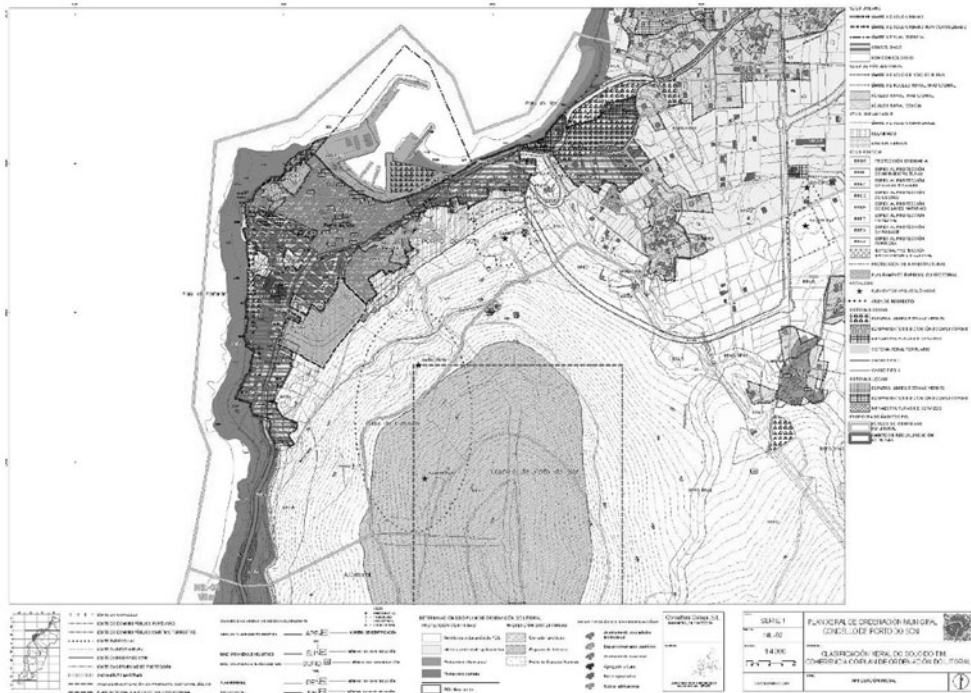
Identifícanse no POL 4 NIL (Portosín, Porto do Son, Vilar e Seráns) e 3 AR (Punta Batuda, Portosín e Praia de Aguieira). Todos eles recóllense no PXOM.

- **Caracterízanse e delimitanse; xustifícase e inclúese unha ficha individual** coa delimitación gráfica e a superposición das áreas continuas e discontinuas e o sistema de asentamentos do POL coa clasificación do solo e os ámbitos de desenvolvemento propostos.

Isto permite facer unha primeira valoración do grao de adecuación ao POL, fundamentalmente baseada en criterios de tamaño e posición. Cómpre acudir ás fichas urbanísticas (*Tomo III: Documento de Xestión*) para valorar a adecuación de *usos e intensidades*.

- **Establécense as propostas e os criterios de ordenación** para o ámbito delimitado.

Algunhas propostas e criterios son concretos, pero na súa maioría recollen de modo xenérico os criterios, principios e normas do POL. Cómpre de novo acudir ás fichas urbanísticas para coñecer aspectos cuantitativos (reservas) e cualitativos (obxectivos e criterios de ordenación) dos ámbitos de desenvolvemento previstos. Preséntase a dificultade engadida, lóxica por outra parte, da ausencia de ordenación detallada.



Ficha do NIL de Porto do Son, PXOM de Porto do Son.

Xustificación do modelo territorial do PXOM ás directrices territoriais (DOT-POL) pág. 69

As AR presentan menos propostas concretas que os NIL e parecen en ambos os dous casos remitir ás figuras de planeamento de desenvolvemento para a súa elaboración.

## 6.2 Marín

Plan Xeral aprobado definitivamente en xuño de 2012.

Na *Memoria* do Plan atopamos no seu apartado 5: *Memoria Xustificativa de adecuación ao Plan de Ordenación do Litoral*, apenas unha follla na que se mencionan os NIL e as AR identificados no POL: 2 NIL (Aguete e Loira-Montecelo) e 1 AR (Loira). O PXOM recolleos e delimita un novo AR na zona de Mogor. Refíreos á Normativa, concretamente ao *Anexo 1. Unidades de Paisaxe e Áreas de Recualificación. Núcleos de Identidade do Litoral*. Neste apartado elabórase para cada un dos subtipos de asentamento unha ficha, co seguinte contido:

- descrición (de carácter bastante xenérico)
- tipos de solo (que contén)
- obxectivos (xerais para o ámbito)

- descrición gráfica consistente en: ortofoto, clasificación do solo sen superposición dos elementos do modelo territorial, cualificación do solo urbano, proposta coa delimitación e propostas non vinculantes dos ámbitos de desenvolvementos previstos no caso de existir. Ademais, para os NIL engádense unha serie de planos: alturas, usos, periodos de consolidación e ordenación.

Cabe sinalar que non se inclúe ningún dos planos do POL nin de maneira independente nin superposto aos planos do PXOM. Isto unido a unha presentación desagregada da información planimétrica, dificulta a lectura conxunta da proposta e a valoración da adecuación ao modelo do POL.

Ademais, como no caso xa comentado de Porto do Son, cómpre acudir ás fichas urbanísticas para valorar a ordenación prevista, a adecuación de usos e intensidades, coñecer aspectos cuantitativos das reservas e cualitativos acerca dos criterios e obxectivos da ordenación concreta dos ámbitos de desenvolvemento previstos.



AR de Loira. Clasificación da zona sen superposición dos elementos do modelo territorial do POL PGOM de Marín. Normas urbanísticas. Anexo I, páx. 373.



AR de Loira. Delimitación e proposta da zona. PXOM de Marín. Normas urbanísticas. Anexo I, páx. 375

## 7 Fichas propostas

Analizado o contexto normativo, a orixe dos conceptos de NIL e AR, as implicacións derivadas da súa caracterización como tal no POL e a súa aplicación práctica concreta, propónse a elaboración dunha “ficha de mínimos”. Esta ficha podería servir de axuda a outros equipos redactores de planeamento, como documento base co que afrontar NIL e AR. Tamén podería servir á administración como elemento de control ou indicador de seguimento do cumprimento das determinacións establecidas no POL, xa que contaría coa información mínima para poder valorar o seu grao de adecuación.

### 7.1 Ficha modelo

A ficha que se presenta a continuación propónse como un modelo para abordar tanto NIL como AR. En cada apartado, en azul claro e entre corchetes, explícase o obxectivo de cada un dos epígrafes e/ou o modo no que se encherían.

Desde un punto de vista formal, as fichas están pensadas para ser impresas en formato DIN A4 apaisado e a dobre cara, de modo que as follas poidan ser lidas de dúas en dúas, tal e como se presentan no documento que nos ocupa.

O contido estrutúrase en dous grandes bloques:

- Un primeiro bloque, cun primeiro apartado, onde se identifica o asentamento, coa descrición xeral básica e a delimitación coa correspondente xustificación; é aquí onde se enuncian e avanza as estratexias a adoptar e se xustifica o cumprimento dos obxectivos descritos na normativa do POL. Este primeiro apartado cinguirase obrigatoriamente ás catro primeiras páxinas, na procura de condensar a modo de resumo, os principios básicos previstos para o asentamento.

Un segundo apartado dentro deste primeiro bloque, explica o por que das estratexias e desenvolve os obxectivos que se perseguen con elas. Para a súa xustificación incorpórese información e documentación gráfica ou escrita que se necesite en función da casuística que se poida presentar. En calquera caso, enténdese como imprescindible un plano síntese coa caracterización do territorio que exprese de modo sintético a estratexia a adoptar en relación ao asentamento do que se trate, incorporando os elementos para a valoración naturais e antrópicos que a condicionan. A *Guía de Estudos de Impacto e Integración Paisaxística* considérase un documento de referencia axeitado para a consecución do devandito fin descrito.

- O segundo e último bloque, denominado *planeamento*, será o compendio de como levar á práctica dun modo concreto as estratexias enunciadas anteriormente. Para tal fin relacionaranse todos os tipos de solo incluídos no ámbito do asentamento, as figuras urbanísticas que os desenvolven, e as determinacións concretas que conteñan a tal efecto. Acompañarase a relación, de dous planos coa clasificación do solo e as figuras urbanísticas previstas, un do planeamento vixente e outro do planeamento proposto, co fin de captar as dinámicas formuladas.

Por último, incorporárase para cada ámbito de desenvolvemento un resumo da ficha urbanística, que conterá: os seus parámetros básicos, as determinacións concretas



para levar á práctica as estratexias xerais e un plano coa súa delimitación e ordenación indicativa ou detallada no caso de que a teña.

A suma dos bloques, cando menos, **obriga a unha visión conxunta do ámbito delimitado, a facer unha revisión crítica da existencia ou inexistencia dunha estratexia, e a valorar tanto o grao de adecuación aos obxectivos descritos no POL, como a súa aplicación práctica a través das figuras urbanísticas correspondentes.**

## 8 Bibliografía

*DOT. Directrices de Ordenación do Territorio.* Xunta de Galicia.

*POL. Plan de Ordenación do Litoral.* Xunta de Galicia.

*Guía de estudos de impacto e integración paisaxística.* Paisaxe Galega. Ed. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela 2012.

Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia.

Lei 9/2002 de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia.

*Desenvolvemento territorial e planificación comarcal. O plan de desenvolvemento comarcal de Galicia.* Xunta de Galicia. Santiago de Compostela. 1994.

A. Bouhier. *Galicia. Ensaio xeográfico dun vello complexo agrario*, Biblioteca de Clásicos Agrarios Galegos. Consellería de Agricultura. Gandería e Política Agroalimentaria, Xunta de Galicia. Caixanova, 2001.

M. Borobio e M. García. *La gestión integrada del litoral. El plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POL).* Urban-e Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño urbano, 2012.

R. C. Lois e J.A. Aldrey. *El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia.* Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), páxs. 583-610.

C. Nárdiz. *Las directrices del porvenir.* La Voz de Galicia, 1 de xullo de 2008.

LKS Enxeñería e M+A+S Avogados. *Manual para la redacción de planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad.* IHOBE. Sociedad Pública de Gestión Ambiental. Gobierno Vasco, Marzo 2005.

J.A. Aldrey. *A Ordenación do Territorio.* Curso Superior de Técnico en Urbanismo. EGAP, 2013

X.F. Freire. *Execución dos plans. Xestión urbanística.* Curso Superior de Técnico en Urbanismo. EGAP, Abril 2013.

O. Peña. *O Planeamento Urbanístico. Planeamento de desenvolvemento.* Curso Superior de Técnico en Urbanismo. EGAP, Marzo 2013.

E. Sobrino. *Os Instrumentos de Ordenación do Territorio e o Planeamento Xeral*. Curso Superior de Técnico en Urbanismo. EGAP, Xaneiro 2013.

M. García. *Ordenación, planificación e xestión do litoral*. Curso Superior de Técnico en Urbanismo. EGAP, 2013.

Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.es](http://www.ine.es)

Instituto Geográfico Nacional, [www.ign.es](http://www.ign.es)

Instituto de Estudos do Territorio, [www.cmati.xunta.es](http://www.cmati.xunta.es)

Información urbanística de Galicia, [www.planeamentourbanistico.xunta.es](http://www.planeamentourbanistico.xunta.es)

regap



ESTUDOS E NOTAS





Estudo sobre a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica (Unificación normativa da tramitación integral das actividades e obras en Galicia)

## Estudio sobre la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. (Unificación normativa de la tramitación integral de las actividades y obras en Galicia)

46  
Regap

Study on the Law 9/2013, of the 19<sup>th</sup> of December, of the entrepreneurship and of the economic competitiveness (Normative unification of the integral procedure of the activities and works in Galicia)

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

ALBERTO PENSADO SEIJAS

Licenciado en Dereito e Ciencias Políticas

Funcionario de carreira do Departamento de Urbanismo do Excmo.

Concello de Lalín (Galicia, España)

albertopensado2@hotmail.com

Recibido: 10/03/2014 | Aceptado: 05/06/2014

**Resumo:** *O presente estudo pretende amosar a “revolución copernicana” na tramitación de todas as actividades na Comunidade Autónoma Galega (inocuas, de incidencia / impacto ambiental e espectáculos públicos), tras a recente publicación da Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e competitividade económica de Galicia.*

*A figura da Comunicación Previa despraza de xeito definitivo aos outros instrumentos de intervención administrativa (licenzas, permisos, declaracións de responsables), levando a un novo paradigma procesual.*

**Palabras clave:** *tramitación; actividades; Galicia; comunicación; intervención; paradigma.*

**Resumen:** *El presente trabajo pretende dar a conocer el “giro copernicano” en la tramitación de todas las actividades en la Comunidad Autónoma Gallega (inocuas, de incidencia / impacto ambiental y espectáculos públicos) a raíz de la reciente publicación de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.*

*La figura de la Comunicación Previa ha desplazado definitivamente a los demais instrumentos de intervención administrativa (licenzas, autorizacións, declaracións responsables), dando lugar a un nuevo paradigma procedimental.*

**Palabras clave:** tramitación; actividades; Galicia; comunicación; intervención; paradigma.

**Abstract:** *This paper tries to present the “Copernican revolution” in the processing of all activities in the Autonomous Community of Galicia (innocuous, incident / environmental impact and public shows) following the recent publication of Law 9/2013 of 19 December, entrepreneurship and economic competitiveness of Galicia.*

*Preview Communication has definitely shifted to other instruments of administrative intervention (licenses, authorizations, declarations responsible), leading to a new procedural paradigm.*

**Key words:** processing; activities; Galicia; Communication; intervention; paradigm.

**Índice:** 1. Introducción. 2. Cambios e modificacións da Lei 9/13 respecto á anterior regulación das actividades. 2.1. Cambio de paradigma nos administrados e na Administración. 2.1.1. Inocuas. 2.1.2. Con incidencia ambiental. 2.1.2.a. A Disposición Derrogatoria Segunda da Lei derroga o Decreto 133/08 de avaliación de incidencia ambiental. 2.1.2.b. Variación da tramitación. 2.1.2.c. As obras referentes á actividade de incidencia ambiental. 2.1.2.d. Actividades “clasificadas” que superen os 750 m<sup>2</sup>. 2.1.3. Actividades sometidas a impacto ambiental. 2.1.3.a. Comunicación previa e actividades sometidas a impacto ambiental. 2.1.3.b. Novidades introducidas pola Lei de Garantía de Unidade de mercado respecto ás actividades inocuas e de incidencia ambiental. 2.1.3.c. Novidades introducidas pola Lei 21/2013, de 9 de decembro, de avaliación ambiental respecto á lexislación sectorial. 2.1.4. Actividades recreativas e espectáculos públicos. 2.1.4.a. Ámbito Sanitario. 2.1.4.b. Instalación de terrazas ao aire libre ou na vía pública, anexas ao establecemento e carteis vistos desde a vía pública. 2.1.5. Outras actividades. 2.1.6. Obras que levan a cabo as empresas de distribución de gas, electricidade e explotacións mineiras. 2.1.6.a. Actos de uso do solo e subsolo competencia da Xunta de Galicia. 2.1.6.b. Actos de uso do solo e subsolo competencia dos Concellos. 2.1.7. Cambio de titularidade de actividades. 2.1.8. Eficacia en todo o territorio nacional das actuacións administrativas. 2.1.19. Actividades en edificacións fóra de ordenación. 3. O réxime sancionador. 4. As Eccom. 5. Modificacións Louga respecto ás licenzas urbanísticas. 5.1. Prodécese variacións respecto aos supostos suxeitos a licenza urbanística. 5.2. Difuminación entre os conceptos de obras maiores e menores. 5.3. Legalizacións. 5.4. Exclusión das multas coercitivas en actos urbanísticos distintos ás obras (actividades). 5.5. Novidade introducida pola Lei 27/2013, 27 decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración Local. 6. Desenvolvemento Regulamentario da Lei. 7. Réxime Transitorio. 8. Efectos do silencio nas distintas figuras de Intervención Administrativa. 9. Inaplicación do Plan “Emprende en 3” nos Concellos de Galicia?

## 1 Introducción

A vontade manifesta tanto do lexislador estatal como dos autonómicos en dar impulso á economía a través dos métodos de intervención administrativa nas actividades non ten parangón.

**A supresión da figura da licenza** tras a Directiva de Servizos foi callando na nosa lexislación coas Leis 17/2009 (paraugas) e 25/2009 (ómnibus) e posteriormente co art. 41 da Lei 2/2011 de Economía sostible, que engadiu o art.84.bis á Lei 7/85 de Bases de Réxime Local e así foi definitivamente instaurada na normativa Galega a través do fundamental art.23 da Lei 9/2013 do emprendemento e da competitividade económica de Galicia.

O continuo bombardeo de lexislación nas últimas datas sobre esta materia, deixa os operadores xurídicos e técnicos ante novos e constantes retos que proceden de todas estas actualizacións.

Se xa 2012 foi prolífico na materia (RDL 19/12 de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos e a posterior Lei 12/12), o 2013 rematou da mesma maneira (Lei 20/13 de garantía de unidade de mercado, Lei 14/2013, de 27 de setembro, de apoio aos emprendedores e a súa internacionalización) e na Comunidade Autónoma a súa propia Lei 9/2013 do emprendemento e da competitividade económica de Galicia.

**Demasiada normativa en tan breve espazo de tempo que confunde tanto a administrados como Administracións, e leva consigo tan temida inseguridade xurídica.**

**As técnicas lexislativas empregadas tampouco son as axeitadas** xa que estas leis mesturan aspectos puramente económicos con outras materias sectoriais, que aínda que garden certa relación deberían ser obxecto dun tratamento diferenciado.

As actividades económicas son sen dúbida un dos motores da economía, mais a progresiva redución de prazos e trámites, moitas veces non é a solución, senón o problema.

O **Preámbulo** da nova lei no seu punto 8 é significativo:

8

*A Comunidade Autónoma, a través da Lei 1/2010, de 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia e o seu desenvolvemento regulamentario, efectuou un fondo proceso de adaptación á Directiva 2006/123/CE do Parlamento e do Consello, de 12 de decembro de 2006, relativa a os servizos no mercado interior, proceso complementado coa simultánea tramitación telemática dos procedementos e a creación da sede electrónica. O resultado desa adaptación é a xeneralización da comunicación previa ou a declaración responsable como medio de control administrativo nos procedementos da Xunta de Galicia, de modo que a autorización previa é excepcional e case residual.*

*Porén, o proceso non pode culminar sen que as administracións locais eliminen as trabas administrativas previas ao exercicio de actividades. Nese proceso cómpre salientar, por unha parte, a introdución da comunicación previa ao inicio de actividades comerciais, introducida pola Lei 13/2010, de 17 de decembro, do comercio interior de Galicia, e, por outra parte, a decidida intervención do Estado con normas como a Lei 25/2009, de 22 de decembro; a Lei 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostible, que introduce novos artigos 84 bis e ter na Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, e suprime a licenza de actividade, e a Lei 12/2012, de 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e determinados servizos. Cómpre salientar tamén a actividade de moitos dos entes locais que establecen ordenanzas que introducen a comunicación previa ou declaración responsable nas actividades. Neste último caso, o labor non pode completarse sen que a Comunidade Autónoma estableza un réxime xurídico único e estable nas actividades que regula pero que non autoriza, ao ser competencia exclusivamente municipal e estar sometida a licenza de actividade. Son as denominadas actividades inocuas, as clasificadas e as actividades recreativas e os espectáculos públicos.*

***A Comunidade Autónoma carece dunha regulación común do réxime de control administrativo das actividades. A regulación existente, ou é estatal e se aplica supletoriamente —caso das actividades inocuas co Regulamento de servizos das corporacións locais de 1955—, ou ten que ser actualizada para adaptala ao novo marco normativo —caso do Decreto 133/2008—, ou se atopa fragmentada —caso dos espectáculos públicos, regulados por un regulamento estatal de 1982 e por un catálogo aprobado por decreto da Xunta de Galicia.***

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

*O novo texto establece un réxime xurídico único do exercicio de actividades en Galicia, eliminando de maneira plena e efectiva a licenza de apertura previa á instalación e ao inicio da actividade (licenzas de actividade ou instalación e de apertura ou funcionamento). Neste sentido, a lei dá cumprimento en Galicia ao disposto no artigo 41 da Lei de economía sostible, o cal determina que, con carácter xeral, o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control preventivo.*

*Para que a liberalización de actividades sexa efectiva cómpre modificar a regulación das licenzas de obra, de modo que se establece un réxime xeral que é o da comunicación previa xunto cunha reserva para a licenza naqueles casos en que unha norma estatal así o esixe, singularmente a Lei 38/1999, de 5 de novembro, de ordenación da edificación, e o máis recente artigo 23 do Real decreto lei 8/2011, de 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e de simplificación administrativa.*

Esta declaración de intencións “unificadora” é reafirmada no texto legal polo art. 1.2. da Lei:

**“2. Tamén é obxecto desta lei a regulación do réxime xurídico e dos instrumentos de intervención administrativa aplicables á instalación e apertura de establecementos e ao exercicio de actividades económicas e a regulación do réxime de comunicación previa administrativa para o exercicio de actividades e a realización de actos de uso do solo e do subsolo.”**

Aquí vemos como a comunicación previa se erixe como o instrumento fundamental, pero non xa só do exercicio de actividades senón tamén das obras “menores”.

## 2 Cambios e modificacións da Lei 9/13 respecto á anterior regulación das actividades

O art.24 da nova Lei é a folla de ruta sobre a que xira todo o sistema, é dicir a Comunicación Previa é o bastión da nova Lei:

### Concepto

Hai que partir dos artigos 24 da Lei 9/13 e 71 bis da Lei 30/92 para definir a figura da comunicación previa.

#### **«Artigo 71 bis. Declaración responsable e comunicación previa**

*(...) 2. Aos efectos desta Lei, entenderase por comunicación previa aquel documento mediante o que os interesados poñen en coñecemento da Administración Pública competente os seus datos identificativos e demais requisitos esixibles para o exercicio dun dereito ou o inicio dunha actividade, de acordo co establecido no artigo 70.1. (...)*»

## «Artigo 24. Comunicación previa

1. *Con carácter previo ao inicio da actividade ou da apertura do establecemento e, no seu caso, para o inicio da obra ou instalación que se destine especificamente a unha actividade, os/as interesados/as presentarán ante o concello respectivo comunicación previa na que porán en coñecemento da administración municipal os seus datos identificativos e achegarán documentación acreditativa dos requisitos esixibles para o exercicio da actividade ou para o inicio da obra e instalación. (...)*»

### Elementos

A comunicación previa está formada basicamente polo **escrito de presentación que conterá os datos identificativos** aos que se refire o art.70.1 da *Lei 30/92*, é dicir:

- Nome e apelidos do interesado e, no seu caso, da persoa que o represente, así como a identificación do medio preferente ou do lugar que se sinala a efectos de notificacións.
- Feitos, razóns e petición en que se concrete, con toda claridade, a solicitude.
- Lugar e data.
- Sinatura do solicitante ou acreditación da autenticidade da súa vontade expresada por calquera medio.
- Órgano, centro ou unidade administrativa á que se dirixe.

**O segundo elemento fórmalo a documentación** que esixe o art. 24.1 da *Lei 9/13*:

- Memoria explicativa da actividade que se pretende realizar, coa manifestación expresa do cumprimento de todos os requisitos técnicos e administrativos.
- Xustificante de pagamento dos tributos municipais.
- Declaración de que se cumpre con todos os requisitos para o exercicio da actividade e de que os locais e instalacións reúnen as condicións de seguridade, salubridade e as demais previstas no plan urbanístico.
- Proxecto e documentación técnica que resulte esixible segundo a natureza da actividade ou instalación.
- A autorización ou declaración ambiental que proceda.
- As autorizacións e informes sectoriais que sexan preceptivos, xunto coa manifestación expresa de que se conta con todos os requisitos necesarios para o inicio da obra, instalación ou actividade.
- No seu caso, o certificado, acta ou informe de conformidade emitido polas entidades de certificación de conformidade municipal reguladas na presente lei.

A falta da integridade de calquera destes 2 elementos suporá a **ineficacia** da presentación da comunicación previa e requirirá a **subsanción** nos termos do art. 71 da *Lei 30/92*,

Regap



ESTUDOS E NOTAS

para o cal o interesado terá o prazo de **10 días, podendo segundo as circunstancias ampliarse en 5 días.**

### **Autorizacións e Informes Sectoriais preceptivos:**

O Art. 24 da *Lei 9/13* establece o guiión-marco arredor da nova regulación e destaca a necesidade de presentar todas as autorizacións e informes sectoriais que sexan preceptivos para tramitar a Comunicación **Previa. A modo de enumeración, en ningún caso exhaustiva, dado o número de sectores afectados, traemos a conto as seguintes autorizacións que poderían ser necesarias:**

#### Camiños de Santiago

*Lei 3/1996*, de 10 de maio, de *protección dos tramos dos Camiños de Santiago da Comunidade Autónoma de Galicia.*

##### «Artigo 18

(...)2. *O outorgamento de licenzas municipais para actividades autorizables que afecten ao Camiño de Santiago, ás súas zonas laterais de protección e á zona de protección do entorno precisará da resolución previa da Consellería de Cultura, **previo informe preceptivo do Comité Asesor do Camiño de Santiago. Polo tanto, non poderá outorgarse a licenza ata que a autorización sexa notificada ao concello. (...)***»

#### Patrimonio Cultural de Galicia

*Lei 8/1995*, de 30 de outubro, de *Patrimonio cultural da Comunidade Autónoma de Galicia.*

##### «Artigo 37. Autorización das intervencións

*Calquera intervención que pretenda realizarse nun inmovible declarado ben de interese cultural haberá de ser **autorizada pola Consellería de Cultura, previamente á concesión da licenza municipal**, coa salvidade que supón o previsto no artigo 47.2 da presente Lei.»*

##### «Artigo 40. Licenzas

- 1. A obtención das autorizacións necesarias segundo a presente Lei non altera a obrigatoriedade de obter licenza municipal nin as demais licenzas ou autorizacións que fosen necesarias.*
- 2. **Non poderán outorgarse licenzas para a realización de obras que, de acordo coa presente Lei, requiran calquera autorización administrativa, ata que esta fose concedida. (...)***»

#### Estradas de Galicia

*Lei 8/2013*, de 28 de xuño, de *estradas de Galicia.*

## «Artigo 47. Réxime xeral e competencia

1. A execución de obras, instalacións ou a realización de calquera outra actividade na zona de dominio público da estrada ou nas súas zonas de protección está suxeita ao deber de obter a **correspondente autorización previa**, salvo que expresamente sexa permitida pola presente lei ou polo seu regulamento.
2. A competencia para autorizar a execución de obras, instalacións ou a realización de calquera outra actividade na zona de dominio público da estrada ou nas súas zonas de protección corresponde á **administración titular da estrada**.

No caso de obras, instalacións ou actividades, non executadas pola administración titular da estrada, na parte da zona de dominio público dos tramos urbanos distinta das calzadas e das súas arcenes, **as citadas autorizacións serán outorgadas polos concellos, previo informe vinculante da administración titular da estrada. Ese informe será tamén preciso no caso de obras que vaia realizar o propio concello.**

3. No outorgamento de autorizacións imporanse as condicións que, en cada caso, se consideren axeitadas para evitar danos e prexuízos á estrada, ás zonas de protección, aos seus elementos funcionais, á seguridade da circulación viaria ou á axeitada explotación da estrada.
4. **A autorización á que se refire este precepto é independente e enténdese sen prexuízo doutras licenzas ou autorizacións que sexan necesarias para a execución das obras, instalacións ou actividades de que se trate.»**

## Augas de Galicia

Lei 9/2010, de 4 de novembro, de augas de Galicia.

## «Artigo 11. Competencias

Corresponden a augas de Galicia:

(...) 6. En materia de **verteduras**:

- a) **A autorización e control das verteduras de augas urbanas ou industriais ao dominio público** hidráulico, así como da eventual reutilización dos efluentes, e, en xeral, as demais funcións que a lexislación atribúe aos organismos de conca.
- b) **A autorización das obras e instalacións de verteduras desde terra ás augas do litoral galego e o exercicio das funcións de policía sobre os mesmos.(...) »**

## Documentación adicional

Xorde a dúbida de se é posible e conveniente por parte da Administración pedir máis documentación da reflectida no citado art.24 da Lei.

Respecto a esta disquisición atopámonos con 2 posturas:

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

Unha primeira postura baseada no principio de autonomía local e a potestade de autoorganización por parte dos Entes Locais defende que si cabería esta posibilidade, sempre que fose debidamente fundamentada.

Outra postura atopada sería aquela que defende que as Ordenanzas Locais non poderían ir en contra da Lei 9/13, que devén da propia Directiva de Servizos Europea, e non poderían ir contra os postulados desta última (principios de mínima intervención, liberdade de establecemento, liberdade de comercio). Todo iso baixo o prisma do novo Real Decreto 515/2013, de 5 de xullo, polo que se regulan os criterios e o procedemento para determinar e repercutir as responsabilidades por incumprimento do Dereito da Unión Europea. Con este Real Decreto, o responsable sería o Estado Español, pero este pode "**repetir**" a responsabilidade na administración infractora.

## Características

**Documento** (Art. 71 *Lei 30/92*): Escrito en soporte papel ou informático, xa que se permite a presentación telemática (Art. 24.4 *Lei 9/13*).

**De feito o Plan Emprende en 3 estatal recolle só a posibilidade de presentación telemática do modelo de "Declaración Responsable" que figura na plataforma. Desde a Consellería de Economía e Industria da Xunta de Galicia están traballando na incorporación da Comunicación Previa recollida na Lei 9/13 a esta Plataforma Estatal.**

Deste xeito cabería non só a presentación en formato papel, senón tamén mediante soporte informático. Aquí o problema radica nos Concellos que non teñan implantada a Administración electrónica, xa que a documentación debe vir asinada dixitalmente para poder ser verificada. A falta destes medios, fai inviable a presentación telemática nos termos da *Lei 11/2007*, de 22 de xuño, de *acceso electrónico aos servizos públicos*.

Malia a instauración do control "**ex post**", como **procedemento ordinario de comprobación**, o art.29 da nova Lei establece a **posibilidade do control "a priori"** tras a previa solicitude do interesado. Deste xeito conviven na nova normativa ambos os dous modelos de control, aínda que o primeiro sexa o xeral e o segundo o excepcional.

Antes de entrar na regulación de cada tipo de actividade, parece conveniente salientar que na figura escollida para tramitar as mesmas, a comunicación previa introduciuse un aspecto innovador no artigo 25 da lei, constituíndose como **actos xurídicos dos particulares**, mentres que o artigo 71 da Lei 30/92 se limita a denominalo "*documento*".

A súa configuración como acto xurídico do particular fora xa proposta con anterioridade por parte da doutrina (Razquin Lizarraga), quedando irrefutable no ámbito galego e como pioneiro no territorio estatal.

*"Artigo 25. Efectos da comunicación previa.*

**1. A comunicación previa presentada cumprindo con todos os requisitos constitúe un acto xurídico do particular** que, de acordo coa lei, habilita para o inicio da actividade ou a apertura do establecemento e, no seu caso, para o inicio da obra ou



*instalación, e faculta á administración pública para verificar a conformidade dos datos que nela se conteñen.”*

*“Artigo 71 bis. Declaración responsable e comunicación previa.*

- 2. Aos efectos desta Lei, entenderase por comunicación previa aquel **documento** mediante o que os interesados poñen en coñecemento da Administración Pública competente os seus datos identificativos e demais requisitos esixibles para o exercicio dun dereito ou o inicio dunha actividade, de acordo co establecido no artigo 70.1.*
- 3. As declaracións responsables e as comunicacións previas producirán os efectos que se determinen en cada caso pola lexislación correspondente e permitirán, con carácter xeral, o recoñecemento ou exercicio dun dereito ou ben o inicio dunha actividade, desde o día da súa presentación, sen prexuízo das facultades de comprobación, control e inspección que teñan atribuídas as Administracións Públicas.”*

Resulta interesante a modificación introducida polo Art. 194 da LOUGA:“(…) A **comunicación previa implica a responsabilidade solidaria de quen promove as obras, de quen posúe a propiedade dos terreos, ou dos empresarios das obras, dos técnicos redactores do proxecto e directores das obras e da súa execución, respecto da conformidade das obras coa ordenación urbanística de aplicación e a súa adecuación ao proxecto presentado (...)**”.

Velaquí unha mostra do carácter de acto xurídico da comunicación previa e os seus efectos.

Consecuencias e responsabilidades

**Inexactitude, falsedade ou omisión nos datos achegados na comunicación previa** (Art. 26 Lei 9/13): Provoca a **declaración de ineficacia da comunicación** efectuada e impide o exercicio do dereito ou da actividade afectada desde o momento no que se coñece, sen prexuízo das **sancións** que procedese impoñer por tales feitos.

A resolución administrativa firme de inexactitude, falsedade ou omisión nos datos achegados na comunicación previa comportará o **inicio das correspondentes actuacións e a esixencia de responsabilidades**, a **reposición da legalidade**, así como a **imposibilidade de instar un novo procedemento durante un periodo de tempo determinado de entre tres meses a un ano**.

**Modificación e adaptación continua** (Art. 27 Lei 9/13): Necesaria **nova Comunicación Previa** nos casos de **modificación da clase de actividade, cambio de localización, reforma substancial dos locais, instalacións ou calquera cambio que implique unha variación que afecte á seguridade, salubridade ou perigosidade do establecemento**.

**Procedemento de reposición da legalidade en materia de actividades:** Remítese á reposición da legalidade en materia urbanística. (Art. 209 e 211 LOUGA).

**Procedemento Sancionador en materia de actividades:** (Arts. 134-138 Lei 30/92 e Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto, polo que se aproba o *Regulamento do Procedemento para o Exercicio da Potestade Sancionadora*).

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

**Responsabilidade Solidaria** (Art.194 LOUGA): Promotor, propietario, empresarios das obras, técnicos redactores do proxecto e directores das obras e de execución.

## 2.1 Cambio de paradigma nos administrados e na administración

O artigo 24, que como dixemos con anterioridade, é o guión na nova tramitación das actividades e as obras, outorga un papel primordial aos interesados como suxeitos activos na tramitación dos expedientes, perdendo os Concellos o seu carácter de fío condutor e coordinador de actuacións ante as demais Administracións e entes públicos. Serán os administrados, os que directamente traten con estes para obter os informes sectoriais ou autorizacións.

Deste xeito xorden cambios no modo de proceder na tramitación dos expedientes, que debe verse reflectido na normativa actual.

Traemos a conto o **artigo 10 do Decreto 39/2007**, de 8 de marzo, polo que se regula a composición e funcionamento das comisións territoriais do Patrimonio Histórico Galego, establece que a presentación de solicitudes para a súa tramitación pola Dirección Xeral do Patrimonio Cultural e que teñan que ser informadas polas comisións deberá realizarse a través do correspondente Concello.

Así, calquera interesado non podería presentar directamente a súa solicitude ante a Comisión territorial, e por ende, non obter o informe preceptivo requirido, que debe achegar á Comunicación previa segundo o citado art.24. Entendemos, que en casos como este, debe producirse unha integración normativa, xa que se produce unha clara colisión entre os postulados da Lei 9/13 e o funcionamento interno de órganos sectoriais, que dificulta a ordenación dos procedementos.

No lado oposto estaría o Servizo de Calidade Ambiental da Consellería de Medio Ambiente, onde na súa páxna web xa existe o modelo de solicitude para os interesados para tramitar a Declaración de Incidencia ambiental e o modelo de pagamento de taxa da mesma. Co cal demostra a súa adaptación á nova realidade.

Pasando a estudar os diversos tipos de actividades recollidas,

### 2.1.1 Inocuas (art. 23-30)

En primeiro lugar dicir que o establecido polo preámbulo da nova lei respecto á regulación das actividades inocuas baseada no Regulamento de Servizos das Corporacións Locais, que quedou obsoleto e desfasado, non se corresponde coa realidade, xa que como dixemos só é residual, sendo a regulación deste tipo de actividades a recollida na Lei 12/12 e non no anterior.

**As actividades inocuas serán tramitadas por Comunicación Previa, denostando a declaración responsable.** A Comunicación Previa empregarase a teor dos artigo 24.2 da Lei 9/13 e 196.2 da LOUGA (na súa nova redacción), tanto respecto ás actividades como ás obras no caso de ser "*menores*" e no caso de ser obras "*maiores*" coa respectiva licenza.

Deste xeito a introdución realizada pola Lei 8/12 de vivenda de Galicia sobre a LOUGA no seu artigo 195.5 bis atopa acomodo na figura da comunicación previa.

*“Artigo 195. Procedemento de outorgamento de licenzas*

*5 bis. Sen prexuízo do establecido no apartado anterior, **os concellos poderán establecer procedementos abreviados de obtención de licenzas de obras menores no mesmo momento da solicitude.**”*

Parece que podería deducirse que se xeraliza vía Lei Autonómica o establecemento da comunicación previa como ese suposto de **“procedementos abreviados de obtención de licenzas de obras menores”**. Pero cabe preguntarse se xa que a LOUGA mantén a redacción anterior, poderían os **Concellos propoñer outros sistemas abreviados distintos á comunicación previa... (ex. Declaración Responsable).**

Superficie máxima para as actividades inocuas

**Disposición final terceira da Lei 20/2013, de 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, que segundo a Disposición Final Sétima da mesma entrou en vigor o 11/12/13.**

*«Artigo 2. Ámbito de aplicación.*

*As disposicións contidas no Título I desta Lei aplicaranse ás actividades comerciais minoristas e á prestación de determinados servizos previstos no anexo desta Lei, realizados a través de establecementos permanentes, situados en calquera parte do territorio nacional, e cuxa superficie útil de exposición e venda ao público non sexa superior a **750 metros cadrados.**»*

Previamente conforme ao apartado 2 da Disposición Final Sétima da Lei 14/13 de apoio aos emprendedores e a súa internacionalización producírase outra modificación do artigo 2.1. de Lei 12/2012, pasando a superficie de **300** (como antes expuxemos) **a 500 m<sup>2</sup>**.

Neste punto, convén traer a conto a *Disposición final décima da Lei 12/12 “Ampliación polas Comunidades Autónomas do umbral de superficie, do catálogo de actividades e outros supostos de inesixibilidade de licenzas”* na súa redacción dada polo número dous da disposición final terceira da *Lei 20/2013, de 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado:*

*«As **Comunidades Autónomas**, no ámbito das súas competencias, **poderán ampliar o umbral de superficie** e o catálogo de actividades comerciais e servizos, previstos no Título I e no anexo desta Lei, así como determinar calquera outros supostos de inesixibilidade de licenzas. Así mesmo, **poderán establecer regulacións sobre estas mesmas actividades con menor intervención administrativa, incluíndo a declaración de inocuidade.**»*

En base ao anterior, existe Doutrina que entende que a nivel galego non se aplicaría o límite dos 750 m<sup>2</sup>, xa que a *Lei 9/13* estaría facendo uso das facultades da Disposición final décima da *Lei 12/12*. Esta interpretación, ao meu entender parece superficial e vaga, xa que

Regap



ESTUDOS E NOTAS

a *Lei 9/13* non establece unha menor intervención administrativa nin amplía o umbral de superficie de modo expreso.

Esta posible regulación, cando menos, debería figurar de modo tallante, polas posibles consecuencias xurídicas que podería traer consigo. Interpretar unha regulación tácita ou implícita neste tipo de cuestións, contradicindo mesmo unha norma estatal como a *Lei de Garantía de Unidade de Mercado*, esixe canto menos un mínimo de seguridade xurídica.

**Consultada a Consellería de Economía e Industria como o Ministerio de Economía e Competitividade establecen que a lei galega é perfectamente compatible coa normativa estatal e supón unha mellora e unha menor intervención administrativa. Co cal en Galicia non existe a licenza de actividade, apertura, instalación ou funcionamento. A regulación vixente sobre actividades e obras en Galicia só contempla a comunicación previa. E ao non existir, é ocioso pensar se unha actividade comercial ou de servizos de máis de 750 m<sup>2</sup> ou calquera outra actividade non comprendida na *Lei 12/2012* vai precisar unha licenza que xa non existe.**

**Polo tanto non opera o límite de 750 m<sup>2</sup> para as actividades inocuas en Galicia.**

**Exemplo de tramitación: Tenda de roupa de 60 m<sup>2</sup> que require obras de acondicionamento “menores”.**

O interesado terá que presentar Comunicación previa de obras ante o Concello coa documentación preceptiva do art.24 da Lei 9/13. Pasados 15 días desde a presentación e sen recibir requirimento ningún por parte da administración poderá iniciar as obras.

Unha vez rematadas as obras deberá presentar a Comunicación Previa do inicio da actividade onde estipule que as obras remataron e en principio non debería achegar documentación ningunha, xa que debeu presentala no seu día xunto coa Comunicación previa das obras.

O Concello outorgará acordo de eficacia da Comunicación Previa de estar todo correcto.

## 2.1.2 Con incidencia ambiental (art. 31-38)

A nova lei volve remarcar a intención de que as licenzas desaparezan dunha vez por todas da nosa lexislación. Esta persecución propia da Inquisición comezara xa con anterioridade coas actividades inocuas, pero esta Lei foi máis alá establecendo a **Comunicación Previa como cauce único para iniciar as actividades con incidencia ambiental**.

Por outro lado, volveuse máis laxa a regulación deste tipo de actividades, equiparándoas na súa tramitación ás inocuas.

### 2.1.2.a. A Disposición Derrogatoria Segunda da Lei derroga o Decreto 133/08 de avaliación de incidencia ambiental

Deste xeito a lei pretende alzarse como o único instrumento que regule esta materia de forma integral en Galicia.

A nova lei recolle un **único Anexo coas actividades sometidas a incidencia ambiental**, deste modo desaparecen os Anexos II e III do anterior Decreto. Entendo que isto se leva a cabo por motivos de simplificación, pero mentres podía ser defendible a supresión do Anexo III, xa que as actividades inocuas veñen recollidas na normativa de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos, non vexo tan plausible a supresión do Anexo II pois daba cabida á consulta previa que se realizaba ao órgano ambiental para o sometemento ou non da actividade e establecía uns criterios para iso, aínda que ao noso entender non existe óbice para realizala.

### 2.1.2.b. Variación da tramitación

A tramitación variou sensiblemente, xa que o Ditame de Incidencia ambiental estaba subsumido na licenza de actividade, mentres que agora parece un trámite independente solicitado polo interesado, co cal a solicitude da declaración é presentada directamente por el mesmo (como expuxemos arriba, entendemos que malia non estar recollida, o interesado poderá realizar a **consulta** recollida no Decreto 133/08). A existencia desta marcada dualidade de procedementos alivia a tramitación por parte da Entidade Local, que se limita á notificación por parte do órgano ambiental da declaración e a emisión de informe de compatibilidade urbanístico e medioambiental a petición do órgano ambiental.

A **exposición pública** vese tamén alterada mediante **inserimento do proxecto na web da Consellería por espazo de 15 días**, sen prexuízo de notificacións ás persoas públicas ou privadas que se estimen oportunas. Novamente o peso da tramitación nesta fase recae no órgano ambiental, que con anterioridade realizaba integramente o ente local.

Como vemos, os Concellos perden a súa condición de órgano **“substantivo”**.

**A declaración deberá emitirse no prazo de 2 meses desde a presentación da solicitude, sendo o silencio positivo.** O art. 24 da Lei 9/13 establece que coa solicitude de declaración de incidencia ambiental **deberá achegarse** unha serie de documentación, co cal entendemos que sen a mesma a solicitude non terá viabilidade por non cumprir todos os requisitos e os prazos **non** comezarán a contar. O órgano ambiental non pode soslayar o seu deber de requirir a subsanación da solicitude deficiente.

O establecemento do silencio administrativo positivo podería levar consigo a situación de que o interesado presente a Comunicación Previa coa copia da súa solicitude con rexistro de entrada do órgano ambiental que acredite que se superaron os 2 meses e deste modo ver resolta de forma positiva a súa solicitude de Declaración de Incidencia ambiental, aínda que como dixemos a solicitude para ter viabilidade debe cumprir todos os requisitos, senón non será válida.

O Decreto 133/08 non establecía expresamente a figura do silencio, co cal ao ser preceptivo o Ditame, tiña que agardarse ao mesmo para proceder á licenza de actividade.

### **Cal podería ser a posición do Concello?**

Non parece prudente que o Concello supla este trámite ambiental mediante a figura do silencio, polo que parece razoable que requira expresamente á Xunta para que se pronuncie sobre o mesmo en virtude dos **principios do art.4 da Lei 30/92**, malia que o administrado



podería desempeñar a actividade tras a súa presentación, xa que cumpre todos os requisitos necesarios.

O Concello estaría en disposición de requirirlle que acreditara este silencio mediante calquera medio de proba admitido en Dereito (**incluído o certificado recollido no art.43.4 da Lei 30/92**).

*“Artigo 43. Silencio administrativo en procedementos iniciados a solicitude de interesado*

*4. Os actos administrativos producidos por silencio administrativo poderanse facer valer tanto ante a administración como ante calquera persoa física ou xurídica, pública ou privada. Os mesmos producen efectos desde o vencemento do prazo máximo no que debe ditarse e notificarse a resolución expresa sen que a mesma se producise, e a súa existencia pode ser acreditada por calquera medio de proba admitido en Dereito, **incluído o certificado acreditativo do silencio producido que puidese solicitarse do órgano competente para resolver. Solicitado o certificado, este deberá emitirse no prazo máximo de quince días.**”*

A inactividade da Administración Autonómica, non debera fectar á Administración Local, e esta última podería poñer en coñecemento, como expuxemos con anterioridade esta circunstancia para que a Consellería tome as medidas convenientes, incluída unha posible **declaración de lesividade do acto presunto para eliminalo do Ordenamento.**

**Pode darse a situación de que tras a efectiva presentación da Comunicación Previa, a actividade se empece a desenvolver polo particular en virtude do silencio positivo, coas graves consecuencias que pode levar consigo unha actividade contaminante para o termo municipal. Entendemos que o art.28.2.d) da Lei 9/13 ofrece solucións para solventar esa situación mediante a adopción de medidas de carácter preventivo, como podería ser a paralización da actividade.**

**A magnitude do silencio positivo é grande, xa que a resolución expresa extemporánea só podería ser positiva a teor do art.43.3 da Lei 30/92.**

A non resolución da Xunta no prazo, fai recaer sobre os Concellos a problemática do xogo do silencio positivo na tramitación das actividades, coas posibles consecuencias xurídicas que iso trae, como por exemplo a **posible responsabilidade patrimonial do Ente Local a teor do artigo 35.d) da Lei do Solo:**

*“d) A anulación dos títulos administrativos habilitantes de obras e actividades, así como a **demora inxustificada no seu outorgamento e a súa denegación im procedente.** En ningún caso haberá lugar a indemnización se existe dolo, culpa ou negligencia graves imputables ao prexudicado.”*

Por outro lado, entendemos que non pode obviarse a *“cláusula de salvagarda”* que supón neste ámbito o artigo 195.1 da LOUGA e 9.7 da Lei do Solo:

*“Artigo 195. Procedemento de outorgamento de licenzas*

*1. As licenzas outorgaranse de acordo coas previsións da lexislación e plan urbanísticos.*

***En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licenzas en contra da lexislación ou plan urbanístico.”***

*Artigo 9. Contido do dereito de propiedade do solo: deberes e cargas*

7. *Todo acto de edificación requirirá do acto de conformidade, aprobación ou autorización administrativa que sexa preceptivo, segundo a lexislación de ordenación territorial e urbanística, debendo ser motivada a súa denegación. En ningún caso poderán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades ou dereitos que contrañan a ordenación territorial ou urbanística.*

Este principio promulgado por este artigo non foi sempre pacífico na nosa doutrina e xurisprudencia, pero nos últimos tempos deixou de ser controvertido e entendemos extrapolable á regulación das actividades. Polo tanto este silencio positivo, que nun principio parece operar a favor do administrado, pódese volver na súa contra, xa que iniciada a actividade, neste caso de incidencia ambiental, podería atoparse que a suposta cobertura outorgada polo silencio non é tal, por contravir á normativa. Deste modo o desenvolvemento da actividade sería realizado de modo ilegal e podería traer consecuencias prexudiciais para os administrados, en forma de paralización da actividade, sancións, reposición da legalidade, etc...

A práctica totalidade das Comunidades Autónomas recolleu no seu articulado o pronunciamiento dos preceptos nomeados anteriormente de forma expresa e tamén os Tribunais Superiores de Xustiza das mesmas:

- SSTSX de Baleares de 19 de decembro de 2003, de 31 de marzo de 2003 e 9 de xuño de 2000.
- SSTSX de Aragón de 29 de abril de 2005, de 28 de abril de 2005 e de 30 de xuño de 2004.
- SSTSX de Castela e León de 15 de febreiro de 2005, de 4 de febreiro de 2005 e 4 de xuño de 2001.
- SSTSX de Canarias de 31 de outubro de 2006.
- SSTSX de Cantabria de 24 de abril de 2007, de 14 de decembro de 2004 e de 28 de maio de 2004.
- SSTSX de Cataluña de 11 de xaneiro de 2001.
- SSTSX de Valencia de 27 de novembro de 2006.

Do mesmo modo a xurisprudencia recente do Tribunal Supremo propugna a non contravención da normativa urbanística mediante a figura do silencio:

- Sentenza en Casación da Sala 3ª do TS de data 28 de abril de 2009.
- Sentenza do Tribunal Supremo de 7/11/2011 en recurso 227/2009 contra sentenza da Sección Segunda da Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Galicia de 23 de outubro de 2008.
- Sentenza do Tribunal Supremo de 27 de xaneiro de 2009.



O art.36.3 da Lei 9/13 remarca que a declaración pon fin á vía administrativa, co cal, non caberá recurso nesta vía. E dicimos *remarca*, porque xa o Decreto 133/08 deixaba entrever este carácter finalizador en vía administrativa no seu art.12.4:

***“13.4. No caso de impugnación en vía administrativa da licenza municipal baseada no contido do ditame de incidencia ambiental, o concello dará traslado do recurso á consellería competente en materia de medio ambiente para que, se así o estima, presente alegacións no prazo de quince días.”***

Como vemos, non cabía o recurso administrativo directo sobre a declaración, senón que se atacaba a licenza e **indirectamente** a declaración.

En canto ao **informe de compatibilidade urbanística**, a nova Lei non o recolle expresamente, se ben o art. 35.4. cita a posibilidade da súa emisión non favorable por parte do Concello. Entendemos que a teor do art.35.2. o órgano ambiental realizará a solicitude do mesmo dentro das consultas ás Administracións Públicas. De feito, na práctica xa foron enviados oficios (vía e-mail) de solicitudes destes informes a varios Concellos galegos, o que advera, que é un trámite que se seguirá realizando.

**A novidade máis salientable é o breve prazo de tempo que teñen os Concellos para emitir e enviar este informe (15 días), e a continuación do procedemento, no caso de non emitilo no prazo.**

O art. 8 e 9 do Decreto 133/08 non estipulaba un prazo concreto de emisión de informe, se ben establecía a súa remisión co resto do expediente aos 30 días da finalización do prazo de exposición pública.

Polo tanto produciuse unha notable redución do prazo de evacuación deste informe por parte dos servizos técnicos do Concello e unhas consecuencias taxadas ante a súa non emisión.

O que fixo a nova Lei 9/13 é equiparar este informe aos informes do art.10 do derogado Decreto 133/08.

Por outro lado no recente ***“Curso técnico sobre cambios e novidades legislativas en materia de Avaliación Ambiental. Normativa estatal e autonómica”***, celebrado na Escola de Administración Pública de Galicia o día 13 de marzo de 2014, o xefe do Servizo de Prevención e Xestión Ambiental da Xunta de Galicia, Manuel Díaz Cano, resaltou que xunto con este informe de compatibilidade urbanística ***“debería”*** achegarse tamén un informe medioambiental, é dicir, **o informe razonado sobre a incidencia ambiental da actividade no ámbito local (art.9.1 do Decreto 133/08).**

**Para axilizar a tramitación, estes informes poden ser enviados por correo electrónico, sen prexuízo da súa posterior remisión por correo ordinario.**

Vemos como malia a derogación expresa do Decreto 133/08, os trámites procedementais que recollía seguen na súa meirande parte en vigor con lixeiras matizacións.



### 2.1.2.c. As obras referentes á actividade de incidencia ambiental

Como indica o art.24 tramítanse tamén por comunicación previa e así se corrobora na modificación levada a cabo pola mesma Lei do art. 194.4 e 5.

O art. 196.2 da LOUGA é modificado cunha nova redacción completamente diferente á anterior:

*“Seis. Modifícase o apartado 2 do artigo 196, o cal queda coa redacción seguinte:*

*«2. Cando a obra teña por obxecto o desenvolvemento dunha actividade, consignárase expresamente esa circunstancia e, xunto coa comunicación previa ou solicitude de licenza de obra, no seu caso, poñeranse en coñecemento da administración municipal os datos identificativos e achegarase a documentación prevista no artigo 24 da Lei do emprendemento e da competitividade económica de Galicia.»”*

A anterior redacción do art.196.2 establecía a tramitación simultánea da licenza de actividade clasificada e a de obras, coa prelación da primeira sobre a segunda, para evitar que puidese outorgarse unha licenza de obras e despois non puidese levarse a cabo a actividade.

Anterior redacción do art.196.2 da LOUGA:

*“2. Os supostos que esixan licenza de actividade clasificada ou de apertura e, ademais, licenza urbanística serán obxecto dunha soa resolución, sen prexuízo da formación e tramitación simultánea de pezas separadas para cada intervención administrativa.*

*A proposta de resolución da solicitude de licenza de actividade clasificada ou de apertura terá prioridade sobre a correspondente á licenza urbanística. Se procedese denegar a primeira, así se notificará ao interesado e non será necesario resolver sobre a segunda.*

*En cambio, se procedese outorgar a licenza de actividade clasificada ou de apertura, o órgano municipal competente pasará a resolver sobre a licenza urbanística, notificándose o pertinente en forma unitaria ao interesado.”*

A nova regulación do 196.2 parece deixar dado esta prelación expresa e formula unha única comunicación previa para obras cos datos que o art.24 establece para a actividade.

Porén o art.24.2 da Lei 9/13 difire do 196.2 novo da LOUGA xa que di:

*“2. Se para o desenvolvemento da actividade fose precisa a realización dunha obra, a documentación anterior presentárase coa comunicación previa contemplada na normativa urbanística ou coa solicitude de licenza de obra, se procedese. **Ao ter rematado a obra, presentárase comunicación previa para o inicio da actividade coa antelación sinalada no apartado 1 do presente artigo.”***

Parece que ambos os dous artigos establecen unha contradición xa que mentres o 196 parece establecer unha única comunicación previa, o art.24 establece dúas, unha para as obras, e unha vez rematadas as mesmas, outra para a actividade. Con iso non é que se salte a anterior prelación de licenzas, senón que a invirte... E se sucede o que intentaba evitar a anterior redacción? Rematada a obra non puidese levarse a cabo a actividade.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Isto soluciónase través de que a administración, ao tramitar a comunicación previa da obra, que leva consigo a inclusión de toda a documentación da actividade, estea ao tanto, e durante a tramitación da solicitude de obra, a paralice e requira ou a desestime (segundo os casos) se estimase que a actividade non fose viable. Pero sen dúbida a redacción do articulado induce a posibles malas interpretacións e non xera transparencia ningunha, senón que a complica aínda máis.

#### 2.1.2.d. Supresión do límite de superficie das actividades

A nova regulación non establece criterios ou baremos como o facía o Anexo II do Decreto 133/08, para o sometemento ou non dunha actividade ao trámite de incidencia ambiental, en concreto:

##### *Anexo II*

#### **1. Características dos proxectos ou actividades, en particular:**

- **1.1. As variables cuantitativas (superficie, potencia, produción...).**

Do anterior deducimos que é o único Anexo da nova lei o que debemos tomar en consideración para someter unha actividade a incidencia ambiental, **e este último non establece ningunha medida de superficie en m<sup>2</sup> para ningunha actividade.**

O derogado Decreto 133/2008, establecía que para os efectos da esixencia do procedemento de incidencia ambiental (Anexo III) o elemento de referencia superficial para determinar a suxeición das actividades comerciais era **400 m<sup>2</sup>** e se ben se puidese considerar que a antedita superficie era superior á establecida pola normativa estatal, que nun primeiro momento era de **300 m<sup>2</sup> como veremos máis adiante**, debemos lembrar que ambas as dúas facían referencia a conceptos distintos. A estatal referíase á superficie útil de exposición e venda ao público, polo que poderíamos atoparnos con actividades que no seu momento estaban suxeitas a licenza por parte dunha normativa pero non por parte da outra.

#### **Exemplo de tramitación: Implantación de Estación de Servizo de 300 m<sup>2</sup>**

A actividade figura expresamente no punto 4.2 do Anexo da Lei 9/13, polo tanto está sometida a incidencia ambiental.

O interesado en primeiro lugar deberá tramitar ante o Servizo de Calidade Ambiental a Declaración de incidencia ambiental mediante a presentación da solicitude xunto coa documentación preceptiva e o xustificante do pagamento do aboamento das taxas. Unha vez obtida a DIA, poderá tramitar a licenza de obra "*maior*" ante o Concello coa presentación do proxecto técnico visado, onde recolla o cumprimento de toda a normativa sectorial aplicable e describa a actividade, xunto coas autorizacións/informes sectoriais, que procedan, entre os cales, se inclúe obviamente a DIA.

Unha vez outorgada a licenza e rematadas as obras, deberá presentar a Comunicación Previa ante o Concello, onde achegue o certificado final de obra. O Concello, se todo está correcto, no seu caso, outorgará acordo de eficacia.

#### 2.1.3 Actividades sometidas a impacto ambiental

O artigo 32 da Lei 9/13 establece que os proxectos sometidos a avaliación de impacto ambiental se regularán pola súa **propia normativa e non precisarán posterior declaración de incidencia ambiental**.

A nivel galego esta normativa viña recollida no **Decreto 442/1990**, de 13 de setembro, de avaliación do impacto ambiental para Galicia, que foi **derogado** pola Disposición Derrogatoria Segunda da Lei 9/13

Recentemente entrou en vigor a Lei 21/2013, de 9 de decembro, de avaliación ambiental, que na súa Disposición Derrogatoria única establece o seguinte:

*Disposición derogatoria única: Derogación normativa*

**1.** *Quedan derogadas todas as disposicións de igual ou inferior rango que se opoñan á presente lei e, en particular, as seguintes:*

- a) *A Lei 9/2006, de 28 de abril, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio ambiente.*
- b) *O texto Refundido da Lei de Avaliación de Impacto Ambiental de proxectos, aprobado por Real Decreto Lexislativo 1/2008, de 11 de xaneiro.*
- c) *O Real Decreto 1131/1988, de 30 de setembro, polo que se aproba o Regulamento para a execución do Real Decreto Lexislativo 1302/1986, de 28 de xuño, de Avaliación de Impacto Ambiental.*

**2.** *A derogación das normas previstas no apartado anterior, na súa condición de normativa básica e **respecto das Comunidades Autónomas producirase, en todo caso, no prazo dun ano desde a entrada en vigor da presente lei. Porén, se antes de que conclúa este prazo, as Comunidades Autónomas aproban novos textos normativos adaptados a esta lei, a derogación prevista no apartado anterior producirase no momento en que as novas normas autonómicas entren en vigor.***

*Disposición final décima: Entrada en vigor:*

***A presente lei entrará en vigor ao día seguinte ao da súa publicación no «Boletín Oficial do Estado».***

*Disposición final undécima: Entrada en vigor en relación coa normativa autonómica de desenvolvemento*

*Sen prexuízo da súa aplicación ás avaliacións ambientais competencia da Administración Xeral do Estado desde o momento da súa entrada en vigor, a efectos do disposto nas disposicións derogatoria e finais sétima e novena, e da aplicación da presente Lei como lexislación básica, as Comunidades Autónomas que dispoñan de lexislación propia en materia de avaliación ambiental deberán adaptala ao disposto nesta Lei no prazo dun ano desde a súa entrada en vigor, momento no que, en calquera caso, serán aplicables os artigos desta Lei, agás os non básicos, a todas as Comunidades Autónomas. **Non obstante, as Comunidades Autónomas poderán optar por realizar unha remisión en bloque a esta lei, que resultará de aplicación no seu ámbito territorial como lexislación básica e supletoria.***

A Comunidade Autónoma Galega á vista do anterior, na actualidade carece de normativa propia que regule estas actividades. Unha primeira interpretación das anteriores disposicións parece dilucidar que Galicia se rexería polo RDL 1/2008 ata o 8/12/2014, se non aproba outro texto normativo adaptado a esta lei e no caso de que non adopte un texto normativo adaptado á Lei 21/13 nese período, aplicarase esta automaticamente, sen prexuízo da posibilidade de que con anterioridade opte por remitirse expresamente en bloque a esta.

Pero esta interpretación non atopa amparo na Consellería de Medio Ambiente, que se viu obrigada a redactar unha **nota aclaratoria** na súa páxina web. Na mesma páxina o 23/01/2014 di expresamente:

**“Con respecto á avaliación de impacto ambiental de proxectos, en Galicia é de aplicación directa a nova Lei 21/2013 a aqueles procedementos que se inicien a partir do 28/12/2013, tras ser derogado o Decreto 442/1990 de avaliación de impacto ambiental para Galicia pola Lei 9/2013, de 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia”.**

Desta forma, a Consellería viuse obrigada a aclarar que normativa medioambiental se aplica a cada procedemento ante o caos de derogacións e vacatios das súas disposicións, máxime cando respecto á avaliación ambiental estratéxica mantén en vigor a Lei 9/2006 ata o 12/12/2014, mentres que o RDL 1/2008, enténdeo derogado automaticamente.

O órgano autonómico está realizando unha interpretación diversa da Disposición Derrogatoria única da Lei 21/13, sen xustificación xurídica ningunha, mantendo en vigor durante o prazo dun ano a Lei 9/2006 e non o RDL 1/2008. De novo atopámonos ante una técnica lexislativa máis que deficiente.

#### 2.1.3.a. Comunicación previa e actividades sometidas a impacto ambiental

*Disposición adicional primeira: Avaliación de proxectos suxeitos a declaración responsable ou comunicación previa*

**1.** *Os procedementos de avaliación de impacto ambiental regulados nesta lei serán de aplicación aos proxectos que, estando incluídos no seu ámbito de aplicación, non requiran dunha autorización senón dunha declaración responsable ou **comunicación previa** previstas no artigo 71 bis da Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común.*

Esta Disposición Adicional vén retomar o apartado e) do artigo 24 da Lei 9/13 e o artigo 18 bis do (derogado para Galicia) RDL 1/2008:

*Art.24 da Lei 9/13:*

*“e) A autorización ou declaración ambiental que proceda.*

#### **Artigo 18 bis. Proxectos sometidos a comunicación ou declaración responsable**

*Cando, de acordo coa lei, se esixa unha declaración responsable ou unha **comunicación** para o acceso a unha actividade ou o seu exercicio e unha avaliación de impacto ambiental, a declaración responsable ou **a comunicación non poderá presentarse***

**ata ter levado a cabo a devandita avaliación de impacto ambiental** e, en todo caso, deberá dispoñerse da documentación que así o acredite, así como da publicación no diario ou boletín oficial correspondente da pertinente resolución.

*Carecerá de validez e eficacia a todos os efectos a declaración responsable ou a comunicación relativa a un proxecto que non se axuste ao determinado na declaración de impacto ambiental ou na resolución de non sometemento a avaliación de impacto ambiental.”*

Tanto no RD 442/1990 como no RDL 1/2008 existía un só procedemento de avaliación de impacto ambiental, mentres que na Lei 21/13 coexisten dous procedementos: **ordinario e simplificado**, segundo a entidade da actividade a desenvolver.

Na nova Lei 21/2013, o órgano substantivo (Concello) **coordinarase** co órgano ambiental (Consellería), na tramitación da declaración de impacto ambiental, a diferenza do que sucede nas actividades sometidas a incidencia ambiental na actualidade e que si acontecía co derogado Decreto 133/08.

Nas actividades sometidas a avaliación de impacto ambiental, a exposición pública e as consultas a Administracións públicas afectadas e ás persoas interesadas corren a cargo dos Concellos, mentres que nas de incidencia ambiental xa non, corren a cargo do órgano ambiental.

2.1.3. b. Novidades introducidas pola Lei de Garantía de Unidade de mercado respecto ás actividades inocuas e de incidencia ambiental.

O pasado 11 de decembro entrou en vigor a Lei de Garantía de Unidade de Mercado, establecendo a Disposición Final Sétima un período de “*vacatio*” no seu apartado 2:

**“2. Non obstante, o artigo 20, os apartados 2 e 3 do artigo 21 e o artigo 26 entrarán en vigor aos tres meses da publicación desta Lei agás para aqueles servizos regulados na Lei 17/2009, de 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio.”**

O artigo 20 que **entrará en vigor o 11/3/14** afecta ás actividades económicas:

**“Artigo 20. Eficacia en todo o territorio nacional das actuacións administrativas.**

**1.** *Terán plena eficacia en todo o territorio nacional, sen necesidade de que o operador económico realice ningún trámite adicional ou cumpra novos requisitos, todos os medios de intervención das autoridades competentes que permitan o acceso a unha actividade económica ou o seu exercicio, ou acrediten o cumprimento de certas calidades, cualificacións ou circunstancias. En particular, terán plena eficacia en todo o territorio nacional sen que poida esixirse ao operador económico o cumprimento de novos requisitos ou outros trámites adicionais:*

**a)** *As autorizacións, licenzas, habilitacións e cualificacións profesionais obtidas dunha autoridade competente para o acceso ou o exercicio dunha actividade, para a produción ou a posta no mercado dun ben, produto ou servizo.*

- b) *As declaracións responsables e comunicacións presentadas ante unha autoridade competente para o acceso ou o exercicio dunha actividade económica.*
- c) *As inscricións en rexistros que sexan necesarias para o acceso ou exercicio dunha actividade económica.*
- d) **Calquera outros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a unha actividade económica ou exercela.**

**4. O principio de eficacia en todo o territorio nacional non se aplicará no caso de autorizacións, declaracións responsables e comunicacións vinculadas a unha concreta instalación ou infraestrutura física.** Porén, cando o operador estea legalmente establecido noutro lugar do territorio, as autorizacións ou declaracións responsables non poderán contemplar requisitos que non estean ligados especificamente á instalación ou infraestrutura.

*O principio de eficacia en todo o territorio nacional tampouco se aplicará aos actos administrativos relacionados coa **ocupación dun determinado dominio público** ou cando o número de operadores económicos nun lugar do territorio sexa limitado en función da existencia de servizos públicos sometidos a tarifas reguladas.”*

Deste artigo dedúcese que toda actividade económica que obteña licenza/autorización/eficacia comunicación previa-declaración responsable en calquera parte do territorio nacional, que non estea vinculada a unha concreta instalación ou estrutura física e que non ocupe dominio público servirá para desenvolver a actividade en todo o Estado, sen necesidade doutra intervención de órgano administrativo, en prol de **evitar a duplicidade de controis**.

2.1.3.c. Novidades introducidas pola Lei 21/2013, de 9 de decembro, de avaliación ambiental respecto á lexislación sectorial

*Disposición final sétima: Relacións da avaliación ambiental coa lexislación sectorial*

1. **No prazo dun ano**, as normas sectoriais reguladoras da tramitación e da adopción ou aprobación dos plans e programas conterán as disposicións necesarias para garantir que aqueles comprendidos no ámbito de aplicación desta lei se sometan a unha avaliación ambiental estratéxica antes da súa adopción ou aprobación.
2. As normas sectoriais reguladoras da tramitación e da adopción ou aprobación dos plans, programas e proxectos deberán establecer **prazos para as actuacións que a presente lei atribúe ao órgano substantivo ou ao promotor. Esta adaptación normativa deberá realizarse no prazo dun ano desde a entrada en vigor da presente lei.**

O anterior vén estipular a futura modificación da LOUGA, no prazo dun ano, se non se aproba unha Lei galega de avaliación de plans e programas adaptada á Lei 21/13.

Deste xeito, o trámite de avaliación ambiental na tramitación dos instrumentos de planeamento urbanísticos regulados na LOUGA suporá a **modificación dos artigos 84.5 e 6, 85.4 entre outros**.

Seguindo a pauta da Lei de Garantía de Unidade de Mercado no seu artigo 20, onde establece a eficacia das intervencións administrativas en todo o territorio estatal a partir da entrada en vigor do mesmo (11/03/14), atopámonos coa Disposición Adicional 4ª da Lei 21/13:

*“Disposición adicional cuarta: Relación da avaliación ambiental con outras normas. Para aqueles plans, programas ou proxectos para os que existe obriga de efectuar unha avaliación ambiental en virtude desta lei e en virtude doutras normas, **as Administracións públicas competentes establecerán procedementos coordinados ou conxuntos co obxecto de evitar a duplicación das avaliacións.**”*

Esta disposición abre a porta á coordinación das distintas Administracións implicadas e a regulación “ad hoc” dun procedemento entre as mesmas para levar a cabo unha única avaliación ambiental.

Como ben establece a Disposición Adicional 12ª, a Lei 30/92 será supletoria e en virtude do seu artigo 9, respecto ás relacións dos Concellos coas demais Administracións haberá que estar ao disposto na lexislación básica estatal. É, nesta última onde deberíamos atopar as formas de actuación conxunta, que dean viabilidade a estes postulados.

#### 2.1.4 Actividades recreativas e espectáculos públicos (art. 39-46)

Actualmente como ben indica o Preámbulo a regulación destas actividades está fragmentada, figurando no Regulamento estatal do 82 e na Comunidade Autónoma Galega mediante o Decreto 292/2004, polo que se aproba o Catálogo de espectáculos públicos e actividades recreativas modificado polo Decreto 160/2005.

Mais malia que a Lei no seu Preámbulo destaca o carácter fragmentado da normativa que rexe este tipo de actividades, o lexislador autonómico non predica co exemplo, xa que con data de **18/07/13** realizou un **borrador do Anteproxecto de Lei de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia**.

Na **Exposición de Motivos do borrador** di:

*“...é a primeira norma autonómica con rango legal que establece unha regulación xenérica, actualizada e de carácter global desta materia, enche o baleiro normativo existente na actualidade e supera a obsolescencia da regulación estatal. Todo isto co obxecto de conseguir un marco normativo adaptado á realidade da sociedade actual e que garanta a protección e a conciliación dos distintos dereitos e intereses que engloban os espectáculos públicos e as actividades recreativas.”*

Do exame do texto do borrador, vemos como cita expresamente en moitos casos á Lei de emprendemento e competitividade de Galicia, como por exemplo no Título II “*Réxime de intervención administrativa*”, polo que de chegar a bo porto o Anteproxecto de Lei, a regulación deste tipo de actividades se rexería pola mesma, e de forma complementaria pola Lei 9/13, nos supostos de remisión a esta última.

Decaería desta forma, a pretensión de instrumento integral de regulación normativa das actividades económicas da Lei 9/13.



Doutro lado, a Disposición Derrogatoria Primeira da Lei 9/13 establece:

*“Quedan derogadas cantas disposicións legais de igual ou inferior rango se opoñan ao disposto nesta lei.”*

**Polo tanto o Regulamento estatal do 82 en todo o que non contradiga á Lei servirá para integrar os baleiros e lagoas existentes na tramitación administrativa destes expedientes.**

O Regulamento de 1982 esixe licenza para a apertura ao público de locais ou recintos e a entrada en funcionamento das instalacións destinadas a espectáculos ou actividades recreativas no seu artigo 40 (actividade) en relación co artigo 36 (obras):

**“Art. 40**

- 1. Para a apertura de todo local ou recinto de nova planta ou reformado, destinado exclusiva ou preferentemente á presentación de espectáculos ou á realización de actividades recreativas, será preciso que se solicite e obteña, do Concello do municipio de que se trate, a licenza correspondente, sen prexuízo dos demais requisitos e condicións impostos pola regulamentación específica do espectáculo de que se trate.**
- 2. Igual solicitude se formulará para a transformación e dedicación á realización de espectáculos ou actividades recreativas, con carácter continuado, de locais que viñeran estando habitualmente destinados a distinta utilización. Non poderán iniciarse as actividades sinaladas sen obter a indicada licenza.**
- 3. Tal licenza terá por obxecto comprobar que a construción ou a reforma e as instalacións se axustan integramente ás previsións do proxecto previamente aprobado polo Concello ao conceder as licenzas de obra a que se refire o artigo 36 deste Regulamento, especialmente naqueles aspectos e elementos dos locais e das súas instalacións que garden relación directa coas medidas de seguridade, sanidade e comodidade de obrigatoria aplicación aos mesmos.”**

**Art. 36**

**a) Obras de nova planta.**

- 1. Para a construción de calquera edificio, local ou recinto que teña que destinarse a espectáculos ou recreos públicos, será preciso solicitar a licenza correspondente do Concello do municipio, por medio de instancia asinada polo promotor do proxecto ou o seu representante legal, á que se achegará en triplicado exemplar unha Memoria explicativa da construción que se proxecta executar, sinalando a súa localización debidamente acoutada en relación coa vía ou vías públicas e anchura das mesmas e detallando os datos referentes á súa construción, materiais a empregar, clase de espectáculo ou recreo a que se vai destinar e alumeado e demais servizos que teñan que instalarse**
- 2. Unirase á instancia, así mesmo, en triplicado exemplar, a descrición e planos das diferentes plantas do edificio, fachadas e seccións, a escala 1:50, 1:100 ou 1:200, e nos**



*que se refiren a detalles especiais a escala será de cinco centímetros por metro. Nos devanditos planos, que estarán acoutados nas súas dimensións principais, situaranse os asentos das diferentes localidades nas súas respectivas dimensións.*

3. *Igualmente achegaranse en triplicado exemplar e subscritos polos técnicos competentes, Memorias explicativas e planos das instalacións eléctricas, de calefacción, ventilación e demais que haxan de incorporarse ao edificio, local ou recinto, en cuxos documentos quedarán definidas na súa totalidade tales instalacións, nas mesmas escalas sinaladas no parágrafo anterior.*
4. *As medidas de seguridade, hixiene, comodidade e illamento acústico que no proxecto se prevexan, haberán de ser como mínimo as que neste Regulamento ou nos Regulamentos especiais se determinen para cada clase de local e instalacións de que deba ser dotado.*

*No caso de insuficiencia de tales medidas, poderán adicionarse na respectiva licenza as que se estimen necesarias, previa xustificación das mesmas baseada nas características do municipio, do local ou das súas instalacións e servizos*

5. *O expediente será sometido a información pública por un prazo de dez días e ao mesmo incorporaranse as exposicións ou alegacións, individuais ou colectivas, que se introduzan, tanto de oposición como de modificación ou rectificación, as cales deberán ser consideradas ao resolver aquel.*

#### **b) Obras de adaptación ou reforma.**

1. *Cando se trate de reformas ou adaptacións nun edificio, local ou recinto xa construído, ou en covas ou espazos naturais, haberá de solicitarse así mesmo para a súa execución a licenza da autoridade municipal, presentando a esta tres exemplares da Memoria e planos necesarios, cos mesmos requisitos dos parágrafos anteriores.*
2. *Toda obra de reforma ou adaptación en edificios o locais xa destinados a espectáculos ou recreos públicos, deberá servir para poñer en harmonía con este Regulamento as partes, servizos ou instalacións a que afecte e, por conseguinte, non se autorizarán obras que conserven as características antigas, afectadas pola reforma ou adaptación, cando estas non estean de acordo co disposto neste Regulamento.*
3. *O expediente someterase a información pública, como nos supostos do apartado a), sempre que se tratase de locais que non tivesen estado dedicados con anterioridade á mesma clase de espectáculos ou actividades recreativas. Á parte diso, se se tratase de edificios parcialmente dedicados a outros usos, darase audiencia en todo caso aos restantes usuarios do mesmo edificio, para que presten a súa conformidade ou especifiquen, con base suficientemente xustificada, as razóns subxectivas ou obxectivas da súa oposición ao outorgamento da licenza solicitada.*

A Lei 9/13 establece para estas actividades a comunicación previa no seu artigo 40:

*Artigo 40. Actividades sometidas a comunicación previa*

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

***A apertura dos establecementos públicos e a organización de espectáculos públicos e actividades recreativas están sometidas ao réxime de comunicación previa contemplada na presente lei, agás nos casos que por razóns de interese xeral fose necesario a obtención de licenza municipal, conforme ao establecido nesta lei.***

O artigo 41 establece as excepcións á comunicación previa, que terán que tramitarse mediante licenza:

*“Artigo 41. Actividades sometidas a licenza ou autorización*

***En atención á concorrencia de razóns de interese xeral derivadas da necesaria protección da seguridade e saúde pública, dos dereitos das persoas consumidoras e usuarias, do mantemento da orde pública, así como da axeitada conservación do medio ambiente e o patrimonio histórico artístico, será precisa a obtención de licenza para:***

- a) *A apertura de establecementos e a celebración de espectáculos públicos ou actividades recreativas que se desenvolvan en establecementos públicos **cunha capacidade superior a 500 persoas, ou que presenten unha especial situación de risco, de conformidade co disposto na normativa técnica en vigor.***
- b) *A instalación de terrazas ao aire libre ou na vía pública, anexas ao establecemento.***
- c) *A celebración de espectáculos e actividades extraordinarias e, en todo caso, os que requiran a instalación de escenarios e estruturas móbiles.*
- d) *A celebración dos espectáculos públicos e actividades recreativas ou deportivas que se desenvolvan en máis dun termo municipal da comunidade autónoma, conforme ao procedemento que regulamentariamente se estableza.*
- e) *A celebración dos espectáculos e festexos taurinos.*
- f) *A apertura de establecementos e a celebración de espectáculos públicos ou actividades recreativas cuxa normativa específica esixa a concesión de autorización.*

**Existe doutrina que mantén que dado que no ámbito da nosa Comunidade Autónoma non existe norma que regule o réxime específico de concesión de licenzas de obras relativas aos establecementos e espectáculos públicos, atendendo á especificidade destas obras en conexión cos principios de seguridade pública, seguridade cidadá, e coa cláusula de supletoriedade do dereito estatal, que segue a ser de aplicación canto se establece no Regulamento estatal do 82.**

Entendemos que hai que matizar esta remisión normativa ás obras destas actividades, pois a vontade do lexislador galego non é establecer o Regulamento do 82 como norma principal de aplicación, senón integradora e coaduvante da Lei 9/13.

As licenzas/comunicacións previas deste tipo de actividades, rexeranse pola Lei 9/13, como ben exponen os Preámbulos da mesma e do citado anteriormente borrador do

Anteproxecto de Lei de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia, **que declaran abertamente a obsolescencia da regulación estatal.**

Sendo este Regulamento estatal útil no que non contradiga á Lei 9/13, en virtude da Disposición Derrogatoria 1ª, pero en modo ningún podemos admitir unha remisión normativa íntegra ao mesmo (nin sequera respecto ás obras), senón empregalo de modo incidental.

Polo tanto a comunicación previa será a tramitación normal destas actividades, sendo as excepcións taxadas, as cales levarán consigo a licenza. A **licenza de actividade é totalmente excepcional, pasando a ser residual.**

Cómpre resaltar respecto á documentación achegada polo interesado, o artigo 42.2.g), que establece unha especie de **“cláusula de salvagarda”** para o persoal técnico, que ve así cuberto o seu labor, establecéndose unha maior discrecionalidade para solicitar a documentación que estimen pertinente. Deste modo amplíase a documentación a achegar respecto á anterior regulación.

*“Artigo 42. Tramitación mediante licenza municipal*

*2. Xunto coa solicitude da licenza, quen exerza a titularidade ou as persoas encargadas da organización deberán presentar a seguinte documentación:*

**g) Calquera outra documentación que lle sexa solicitada polo Concello competente.”**

#### Exposición Pública

Destaca a nivel procedemental, que a Lei non estableza expresamente un periodo de exposición pública. Malia que este trámite non figure, entendemos que non pode prescindirse do mesmo, xa que tanto a doutrina (entre outros autores Parada Vázquez, González Pérez e González Salinas) como a xurisprudencia (entre outras **STS 24/10/1984) acerca do art. 86 da Lei 30/92** xunto coa integración das lagoas neste ámbito por parte do Regulamento do 82 (en vigor no que non contradiga á Lei 9/13) segundo a Disposición Derrogatoria 1ª, fai que nos remitamos a este último.

**Deste xeito seguirá en vigor o disposto no art.37 do Regulamento que nos remite ao art.30 do RAMINP, e deberá continuar realizándose a exposición pública por prazo de 10 días e a notificación a lindantes.**

#### 2.1.4.a. Ámbito Sanitario

Se ben o Regulamento de espectáculos públicos requiría o preceptivo informe sanitario no ámbito da tramitación deste tipo de actividades, na actualidade este paso foi **substituído** en virtude do Decreto 204/2012, polo que se crea o Rexistro Galego Sanitario de Empresas e Establecementos Alimentarios e o Real Decreto 191/2011 sobre Rexistro Xeral Sanitario de Empresas Alimentarias e Alimentos, pola **inscrición rexistral.**

Segundo a actividade sexa de maior ou menor entidade (estatal ou local) deberá inscribirse nun rexistro ou noutro.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

## Actividades que requiren inscrición no REGASA

O Anexo III deste Decreto recolle as actividades que están suxeitas a inscrición no mesmo, sempre que cumpran os demais requisitos:

9600	Obradoiro de panadería/pastelería non industrial
9603	Despacho de venda de pan e/ou pasteis
9700	Prazas de abastos
9701	Produtos lácteos tradicionais
9801	Establecementos de restauración comercial sen comedor independente (serven tapas-racións e/ou pinchos)
9802	Restauración comercial con comedor independente (restaurante, cafetería, buffet-autoservizo, servizo a domicilio, comida rápida etc.)
9803	Restauración social
9901	Hipermercados
9902	Supermercado/ultramariños
9910	Carnizaría
9911	Carnizaría salchicharía
9912	Carnizaría chacinaría
9913	Peixaría
9914	Froitaría
9915	Lambetadas (caramelos ...)
9916	Herboristaría
9917	Retallista de conxelados

Vemos, como están incluídos tanto os establecementos alimentarios como os relacionados coa restauración-hostalaría.

**Os interesados deberán informar do inicio de actividade e solicitar o rexistro no REGASA.** Para ixo deberán subscribir unha **Declaración Responsable**, en virtude da cal afirma:

*“Que dispón dos locais e do equipamento necesario para levar a cabo as actividades notificadas e que estes son axeitados á normativa que lles é de aplicación.”*

Como ben estipula o artigo 6.1 do Decreto 204/2012:

*“Artigo 6. Procedemento para a inscrición, modificación e cancelación rexistral das empresas e dos establecementos alimentarios*

*1. A presentación dunha comunicación previa ás autoridades competentes en materia de sanidade da provincia correspondente por razón do lugar da súa localización, segundo o modelo recollido no anexo I deste decreto, será condición única e suficiente para que se tramite a inscrición das empresas e dos establecementos no Regasa e, simultaneamente, se poida iniciar a actividade, sen prexuízo dos controis que posteriormente poidan levar a cabo.”*

Este artigo debemos relacionalo co artigo 2.4 do mesmo texto legal:

*“4. A inscrición no Regasa non exclúe a plena responsabilidade do operador económico respecto do cumprimento da lexislación alimentaria.”*

As autoridades sanitarias realizarán o control posterior da actividade e a mera inscrición non exime de responsabilidade aos interesados do cumprimento de toda a normativa preceptiva. E ixo, en virtude da competencia sobre esta materia que é autonómica e non local.

Como dicíamos, na regulación anterior esixíase o informe sanitario. Agora a comunicación previa que regula o artigo 24 da Lei 9/13 esixe achegar coa mesma os informes sectoriais procedentes. Neste caso o interesado deberá presentar xunto coa comunicación previa a **notificación co nº de rexistro que lle asigne o REGASA**, tras a pertinente inscrición no mesmo.

**O Concello poderá comprobar a veracidade da inscrición mediante a consulta pública na páxina web do REGASA.**

**[https://extranet.sergas.es/hermeweb/HERME\\_WEB/BuscarRexistros.aspx?IdPaxina=700400&acc=bu](https://extranet.sergas.es/hermeweb/HERME_WEB/BuscarRexistros.aspx?IdPaxina=700400&acc=bu)**

Deste xeito o propugnado pola Directiva de Servizos foi trasladado a este concreto ámbito.

Por outro lado, instáurase a obriga por parte dos interesados do **compromiso de contratación de seguros para desenvolver a actividade. O apartado c) do artigo 42, refírese aos seguros establecidos na presente lei**, pero observando o texto do articulado non existe referencia expresa aos mesmos.

**c) Declaración da persoa titular ou organizadora, no seu caso, onde faga constar o compromiso de contratación dos seguros previstos na presente lei.**

Se imos ao Borrador do Anteproxecto citado, a súa disposición transitoria Terceira establece que haberá un desenvolvemento regulamentario sobre os capitais mínimos das pólizas de seguro e mentres este non exista establece unhas contías segundo a capacidade:

***“Disposición transitoria terceira: Capitais mínimos das pólizas de seguro de espectáculos públicos e actividades recreativas.***

*En tanto non se produza o desenvolvemento regulamentario, os capitais mínimos que deberán cubrir as pólizas de seguro esixidas para os espectáculos públicos e as actividades recreativas terán as seguintes contías atendendo á capacidade:*

- a) Ata 100 persoas: 150.000 euros.
- b) Ata 200 persoas: 250.000 euros.
- c) Ata 300 persoas: 400.000 euros.
- d) Ata 700 persoas: 600.000 euros.
- e) Ata 1.000 persoas: 900.000 euros.
- f) Ata 1.500 persoas: 1.200.000 euros.



*g) Ata 5.000 persoas: 2.000.000 euros.*

*Nos restantes casos, os capitais mínimos serán incrementados en 120.000 euros por cada cinco mil persoas máis de capacidade ou fracción desta cantidade.”*

Deste xeito, na actualidade, os interesados non saben exactamente a contía mínima das pólizas a subscribir, xa que a Lei 9/13 non establece nada concreto e expreso ao respecto.

**Entendemos que o Borrador do Anteproxecto de Lei podería ser unha guía orientativa, a falta de instrumento normativo ao respecto.**

### **- Actividades que requiren inscrición no Rexistro Xeral Sanitario de Empresas Alimentarias e Alimentos**

O Real Decreto 191/2011, de 18 de febreiro, sobre Rexistro Xeral Sanitario de Empresas Alimentarias e Alimentos é o que regula a necesidade de inscrición ou autorización dependendo da actividade.

O art.2 deste Real Decreto establece as **empresas e establecementos alimentarios suxeitos a inscrición.**

*“Artigo 2. Empresas e establecementos alimentarios suxeitos a inscrición*

**1.** *Inscribiranse no Rexistro cada un dos establecementos das empresas alimentarias ou, no caso de que estas non teñan establecementos, as propias empresas, sempre que reúnan os seguintes requisitos:*

**a)** *Que a sede do establecemento ou a sede ou domicilio social da empresa que non teña establecemento estea en territorio español.*

**b)** *Que a súa actividade teña por obxecto:*

*Alimentos ou produtos alimenticios destinados ao consumo humano.*

*Materiais e obxectos destinados a estar en contacto con alimentos.*

*Coadxuvantes tecnolóxicos empregados para a elaboración de alimentos.*

*Que a súa actividade poida clasificarse nalgunha das seguintes categorías:*

**1º** *Produción, transformación, elaboración e/ou envasado.*

**2º** *Almacenamento e/ou distribución e/ou transporte.*

**3º** *Importación de produtos procedentes de países non pertencentes á Unión Europea.*

**2.** *Quedan excluídos da obriga de inscrición no Rexistro, sen prexuízo dos controis oficiais correspondentes, os establecementos e as súas empresas titulares no suposto de que exclusivamente manipulen, transformen, envasen, almacenen ou sirvan alimentos para a súa venda ou entrega in situ ao consumidor final, con ou sen reparto a domicilio, ou a colectividade, así como cando estes subministren a outros establece-*

*mentos destas mesmas características, e se trate dunha actividade marxinal en termos tanto económicos como de produción, respecto da realizada por aqueles, que se leve a cabo no ámbito da unidade sanitaria local, zona de saúde ou territorio de iguais características ou finalidade que defina a autoridade competente correspondente.*

*Estes establecementos deberán inscribirse nos rexistros autonómicos establecidos ao efecto, previa comunicación do operador da empresa alimentaria ás autoridades competentes en razón do lugar de situación do establecemento. Porén, cando se trate de establecementos nos que se serven alimentos in situ a colectividades, a comunicación será feita polo titular das instalacións.*

### **Establecementos suxeitos a inscrición:**

Aquelas empresas que comercializan produtos de orixe non animal e todas aquelas que non teñen instalacións, independentemente dos produtos que comercialicen, como por exemplo: importadores, transportistas, etc. **Estes establecementos deben presentar unha comunicación previa ou simultánea ao inicio da súa actividade. Outórgaselles un número de rexistro sanitario que neste caso non representa ningún valor engadido e non é obrigatorio que figure no etiquetado.**

Inclúense neste apartado:

- Establecementos que comercializan produtos de orixe non animal sexan transformados ou non. Exemplos de empresas que traballan dentro destes sectores: cereais, fariñas e derivados; vexetais (hortalizas, froitas, cogomelos, tubérculos, legumes) e derivados; azucres e derivados; mel e produtos relacionados coa extracción de mel; condimentos e especias; alimentos estimulantes, especies vexetais para infusións e os seus derivados; alimentación especial e complementos alimenticios; augas envasadas e xeo; bebidas alcólicas e non alcólicas; aditivos, aromas, enzimas e coadxuvantes tecnolóxicos; materiais e obxectos destinados a entrar en contacto cos alimentos.
- Empresas elaboradoras de alimentos que conteñan tanto produtos de orixe vexetal como produtos transformados de orixe animal, como por exemplo, pizza de xamón e queixo.
- Empresas de restauración sen instalacións propias de elaboración, cociñas centrais, catering e comidas preparadas para subministro en medios de transporte.
- Empresas con almacenamento sen control de temperatura (incluídos os produtos de orixe animal, como por exemplo conservas de peixe).
- Distribuidores e importadores (incluídos os produtos de orixe animal).
- Actividades de transporte de alimentos.

### **Establecementos suxeitos a autorización:**

Aquelas empresas que comercializan produtos de orixe animal e teñen instalacións (fabricantes, envasadores, almacenistas...). A esixencia de autorización previa pola autoridade competente ao inicio da actividade económica limitase aos establecementos regulados especificamente no artigo 4.2. do Regulamento 853/2004. A Autoridade Competente realiza

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

un control oficial, previo ao inicio da actividade. Unha vez outorgado o número, este debe figurar con carácter obrigatorio nas etiquetas e documentos e en moitos casos debe levar unha marca sanitaria ou marca de identificación onde figure este número igualmente. O incumprimento da normativa pode dar lugar a unha retirada da autorización.

Inclúense neste apartado empresas que comercializan produtos alimentarios de orixe animal transformados ou non. Englóbanse en distintos sectores:

1. Carnes e derivados, aves e caza.
2. Peixes, crustáceos, moluscos e derivados.
3. Ovos e derivados.
4. Leite e derivados.
5. Comidas preparadas cuxos ingredientes fundamentais son de orixe animal. Inclúense aquí establecementos que preparan alimentos nos que sempre predomina un produto de orixe animal. Ex.: empresa que elabora produtos a base de carne como ás adobadas, albóndegas, salchichas de polo, pinchos morunos, etc.
6. Reenvasadores ou almacenistas frigorífico ou en conxelación de produtos de orixe animal.

Pola súa parte o art.3 recolle os produtos **alimenticios suxeitos a inscrición**.

*“Artigo 3. Produtos alimenticios suxeitos a inscrición*

*Inscribiranse no Rexistro os seguintes produtos alimenticios:*

- a) Os destinados a unha alimentación especial, cando a súa normativa específica así o dispoña.**
- b) As augas minerais naturais e as augas de manancial** *cuxa extracción se efectúe no territorio nacional, así como as extraídas en países terceiros, tras o seu recoñecemento como tales polo Estado español, salvo que xa fosen reconecidas por outro Estado membro da Unión Europea.”*

Deste xeito estas empresas e establecementos **deberán presentar a comunicación previa presentada para a inscrición no rexistro sanitario ao efecto ou no seu caso a autorización preceptiva xunto coa comunicación previa da actividade ante o Concello**. En caso de xa figurar inscritos poderá achegar o **código de identificación para a súa verificación por parte do Concello** ou este último pódeoo comprobar de oficio na web da Axencia Española de Seguridade Alimentaria e Nutrición ([http://aesan.msssi.gob.es/AESAN/web/registro\\_xeral\\_sanitario/rgsa.shtml](http://aesan.msssi.gob.es/AESAN/web/registro_xeral_sanitario/rgsa.shtml)).

**Exemplo de tramitación: Pizzería de 150 m<sup>2</sup> que require de obras de acondicionamento que afectan á estrutura.**

En primeiro lugar o interesado debería solicitar licenza de obra *“maior”* ante o Concello con proxecto técnico visado, onde recolla o cumprimento de toda a normativa sectorial aplica-



ble e describa a actividade. Simultaneamente, se non estivese inscrito no REGASA deberá proceder á súa inscrición, para cumprir o trámite “*sanitario*”.

Informado favorablemente o expediente polos técnicos municipais, a XGL do Concello acordará a concesión da licenza, que lle será notificada.

Unha vez obtida a licenza de obras e rematadas as mesmas, o interesado deberá presentar a Comunicación Previa da actividade xunto co certificado final de obra.

Informado favorablemente polos técnicos municipais, procederase ao Acordo de Eficacia da Comunicación Previa, no seu caso, por parte da XGL.

#### 2.1.4. b. Instalación de terrazas ao aire libre ou na vía pública, anexas ao establecemento e carteis vistos desde a vía pública

Dentro deste tipo de actividades, queremos traer a conto dúas **actuacións moi relacionadas coas mesmas**, que pasamos a citar:

##### - Instalación de terrazas ao aire libre ou na vía pública, anexas ao establecemento

**Expresamente recollido no art.41.b) réxense por licenza/autorización sendo unha das excepcións á tramitación mediante comunicación previa.**

A solicitude debería ir acompañada dunha pequena memoria na que figure a localización e distribución en plano das mesas e cadeiras que sexa acorde coa normativa (espazo de tránsito, etc..), o seguro de responsabilidade civil do establecemento co recibo pagado da última anualidade (todo o que estableza a Ordenanza ou o Regulamento do respectivo Concello).

##### - Carteis publicitarios vistos desde a vía pública

A nova redacción dada ao art.194 da LOUGA pola Lei 9/13 suprimiu a necesidade de licenza para este tipos de carteis, propios das actividades recreativas e de espectáculos públicos (restaurantes, bares, etc...)

Así abondará a **comunicación previa para dar viabilidade a este tipo de actuacións**. Non debemos obviar que se están colocados na vía pública, (é dicir dominio público) requiren **autorización para esta ocupación por parte do Concello**. No caso de realizarse a colocación en terreos privados, non necesitará tal autorización.

#### 2.1.5 Outras actividades

Existen outras actividades de difícil incardinación nos tres grandes grupos que expuxemos. Convén tenlas en conta pola súa proliferación e por iso as trataremos neste punto:

##### - A celebración de espectáculos e actividades extraordinarias e, en todo caso, os que requiran a instalación de escenarios e estruturas móbiles

Na nosa Comunidade Autónoma están claramente arraigadas as denominadas “*festas locais*”, xa sexan patronais, gastronómicas, etc...



Na actualidade está creando gran controversia en todos os Concellos de Galicia, coa chegada do verán, onde proliferan estas celebracións, o endurecemento da regulación das mesmas por parte da Lei 9/13. Moitos Alcaldes están realizando consultas sobre como actuar xa que a día de hoxe a celebración destes eventos é obxecto de licenza/autorización por parte do Concello, xa que entran dentro dos supostos recollidos no art. 41 e deberán recoller toda a documentación do art.42 para levar a cabo a tramitación das mesmas.

Os requisitos do art.42 non son para nada banais (ex: subscripción de seguros), cando antes as Administracións eran bastante máis flexibles na tramitación destas actividades. Seguindo o teor literal do art.42, os habituais organizadores destas actividades, promotores pequenos e Comisións de Festas verán inviable a súa efectiva realización por carecer de medios económicos e técnicos para levalas a cabo.

Un exemplo do que está a acontecer é o Concello de Vila de Cruces, que está mobilizándose para integrar os postulados da Lei cos intereses veciñais para levar a bo porto a realización das súas festas ancestrais.

Estes requisitos das **“festas locais”** poden extrapolarse á actividade de **“circos e similares”**.

#### Venda ambulante

Esta actividade vén recollida fundamentalmente nos **artigos 70 a 78 da Lei 13/2010, de 17 de decembro, do comercio interior de Galicia.**

A teor do art.72 está suxeita á obtención de **licenza, correspondendo aos Concellos a súa autorización**, os cales deberán regular a actividade mediante a correspondente Ordenanza ou Regulamento.

Existe un **Rexistro Galego de Comercio**, cuxa inscrición é voluntaria, previa ao inicio da actividade e meramente informativo para os interesados.

Seralles expedida unha tarxeta cuxa vixencia son 5 anos.

**Segundo o art.20 da Lei de Garantía da Unidade de Mercado, unha vez obtida unha autorización/licenza nun Concello, esta terá validez en calquera parte do territorio nacional, aínda que debemos lembrar que se a venda se produce en dominio público (lugares debidamente autorizados), requirirá tamén autorización para a ocupación do mesmo.**

#### Antenas de Telefonía móbil

**A nosa Comunidade Autónoma carece de normativa expresa sobre este ámbito, xa que nin o anterior Decreto 133/08 nin a nova Lei 9/13 establecen nada ao respecto.**

**A normativa estatal si regula de modo expreso estas instalacións: o Artigo 27 da Lei 25/2009, de 22 de decembro, de modificación de diversas Leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio modifica o Art. 42 da Lei 32/2003, de 3 de novembro, Xeral de Telecomunicacións:**

«Artigo 42. Condicións que deben cumprir as instalacións e instaladores.

(...) Os interesados na súa prestación deberán, **con anterioridade ao inicio da actividade, presentar ao Rexistro de empresas instaladoras de telecomunicación unha declaración responsable** sobre o cumprimento dos requisitos relativos á capacidade técnica e á cualificación profesional para o exercicio da actividade, medios técnicos e cobertura mínima do seguro nos termos que se determinen regulamentariamente.

(...) **A declaración responsable habilita para a prestación a terceiros de servizos de instalación ou mantemento de equipos ou sistemas de telecomunicación en todo o territorio español e cunha duración indefinida.»**

**A Disposición adicional terceira. Instalacións de redes públicas de comunicacións electrónicas da Lei 12/12 de Medidas Urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos tamén recolle estas instalacións:**

*“As disposicións contidas no Título I desta Lei aplicaranse ás estacións ou instalacións radioeléctricas empregadas para a prestación de servizos de comunicacións electrónicas dispoñibles para o público, a excepción daquelas nas que concorran as circunstancias referidas no artigo 2.2 desta Lei, ocupen unha superficie superior a 300 metros cadrados, computándose a tal efecto toda a superficie incluída dentro do valado da estación ou instalación ou, tratándose de instalacións de nova construción, teñan impacto en espazos naturais protexidos.*

*A presente Disposición enténdese sen prexuízo da aplicación ás devanditas instalacións do establecido na Lei 32/2003, de 3 de novembro, Xeral de Telecomunicacións e a súa normativa de desenvolvemento.”*

O desenvolvemento regulamentario da Lei 32/2003 respecto á **declaración responsable** vén concretamente no **Artigo 2 do Real Decreto 244/2010**, de 5 de marzo, polo que se aproba o Regulamento regulador da actividade de instalación e mantemento de equipos e sistemas de telecomunicación:

«**Artigo 2. Declaración responsable ante o Rexistro de empresas instaladoras de telecomunicación.**

1. Os interesados en establecerse para a prestación de servizos de instalación ou mantemento de equipos ou sistemas de telecomunicación deberán, **con anterioridade ao inicio da actividade, presentar ante o Rexistro de empresas instaladoras de telecomunicación unha declaración responsable**, realizada por medios electrónicos, no **modelo normalizado** que se adopte mediante orde do Ministro de Industria, Turismo e Comercio, na que asuman o compromiso de que cumpren os requisitos establecidos para o seu exercicio, de que seguirán cumprindo os devanditos requisitos durante o tempo que presten os servizos e de que dispoñen da documentación que acredita o seu cumprimento.

Os requisitos que se esixen para a prestación de servizos de instalación ou mantemento de equipos ou sistemas de telecomunicación son os seguintes:

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

a) *Cualificación técnica axeitada.*

*A tales efectos, reputarase como cualificación técnica axeitada ser titulado competente no caso de persoa física, e no caso de persoa xurídica, que o sexa, polo menos, un dos titulares da empresa que deberá contar cunha participación mínima do 20% do capital social ou contar entre o persoal laboral contratado cun ou varios titulados competentes.*

*Será titulado competente o que estea en posesión dun título, xa sexa universitario ou de formación profesional, que acredite coñecementos na actividade de instalación ou mantemento de equipos ou sistemas de telecomunicación.*

b) *Disponibilidade dos medios técnicos axeitados que, por orde ministerial, se determinen.*

c) *Ter contratado un seguro de responsabilidade civil subsidiaria ou da responsabilidade civil que poida corresponder, aval ou outra garantía financeira, cuxa cobertura mínima sexa de 300.000 euros por sinistro, que cubra os posibles danos que puidesen causar ás redes públicas de telecomunicacións ou ao dominio público radioeléctrico por defectos de instalación ou mantemento dos equipos ou sistemas de telecomunicación que instalen ou manteñan, así como pola instalación de equipos non destinados a ser conectados ás redes públicas de telecomunicación.*

d) *Estar ao corrente das obrigas tributarias e para coa Seguridade Social. A declaración responsable preverá que o solicitante autorice á Secretaría de Estado de Telecomunicacións e para a Sociedad da Información a solicitar os devanditos datos.*

e) *Ter realizado o pagamento da taxa por inscrición no Rexistro de empresas instaladoras de telecomunicación a que se refire o apartado 4 do anexo 1 da Lei 32/2003, de 3 de novembro, Xeral de Telecomunicacións.*

2. *As declaracións deberán ser asinadas, empregando un certificado de sinatura electrónica recoñecida, conforme ao previsto na Lei 59/2003, de 19 de decembro, de sinatura electrónica, pola persoa física ou xurídica interesada ou polo seu representante legal, que deberá acreditar esta condición*

3. *A declaración responsable habilita para a prestación a terceiros de servizos de instalación ou mantemento de equipos ou sistemas de telecomunicación en todo o territorio español e cunha duración indefinida. A prestación do servizo sen ter presentado a declaración responsable ou sen cumprir os requisitos a que se refire o apartado 1 será sancionada de acordo co disposto no título VIII da Lei 32/2003, de 3 de novembro, Xeral de Telecomunicacións.*

4. *A inexactitude, falsidade ou omisión de carácter esencial en calquera dato, manifestación ou documento que se acompañe ou incorpore á declaración responsable determinará a imposibilidade de continuar co exercicio da actividade desde o momento en que se teña constancia de tales feitos, sen prexuízo das responsabilidades, penais, civís ou administrativas a que houbese lugar.*

*A resolución que declare tales circunstancias, poderá determinar a obriga do interesado de restituir a situación xurídica ao momento previo ao inicio da actividade, así como a imposibilidade de presentar unha nova declaración no prazo dun ano.*

5. *Cando se constate da declaración responsable do interesado que non se cumpren os requisitos a que se refire o apartado 1, ditarase resolución motivada nun prazo máximo de 30 días, tendo por non realizada aquela. Antes de ditar resolución, dirixirase ao interesado unha notificación para que emende no prazo de 10 días os defectos ou erros en que puidese incurrir. Mentres se substancia o trámite de emenda da declaración responsable, producirase a interrupción do cómputo do prazo de 30 días mencionado para ditar resolución.*
6. *Igualmente, cando se constate o incumprimento inicial ou sobrevido dalgún dos requisitos a que se refire o apartado 1 ou das obrigas que se establezan na orde que desenvolva este regulamento, dirixiráselle ao interesado unha notificación para que emende o devandito incumprimento no prazo de 15 días. Transcorrido o devandito prazo sen que a emenda se tivese producido, procederase a ditar resolución privando de eficacia á declaración e cancelarse a inscrición rexistral.*
7. *Se como consecuencia da prestación de servizos de instalación ou mantemento de equipos ou sistemas de telecomunicación se puxese en perigo a seguridade das persoas ou das redes públicas de telecomunicacións, poderase ditar resolución motivada, pola que, se adopte de forma cautelar e inmediata a suspensión da eficacia da declaración responsable.»*

Se imos á **web do Rexistro de Instaladores de Telecomunicación**, de carácter público e de ámbito nacional, creado na Secretaría de Estado de Telecomunicacións e para a Sociedade da Información, podemos observar que o afirmado non é de todo certo, xa que na mesma, iso si *“con carácter voluntario para unha mellor comprensión da súa declaración, é aconsellable que teña preparada a seguinte documentación en ficheiros .pdf, para poder anexalos á Declaración:*

*Certificado da compañía aseguradora, no que conste o nome da empresa instaladora, o importe da póliza e os danos que cobre o seguro de responsabilidade civil subscrito, ou da entidade, debidamente autorizada, coa que ten subscrito o aval ou outra garantía financeira equivalente.*

*Características e datos que identifiquen os equipos de medida empregados na súa actividade.*

*Xustificante de ter feito efectivo o pagamento da taxa por tramitación de expediente (102,48 euros para a anualidade 2011).*

*Copia verdadeira das escrituras de constitución da sociedade, no caso de que a empresa instaladora sexa unha entidade xurídica.*

*Fotocopia compulsada do título académico que faculta como titulado competente ao titular da empresa ou a algún dos empregados con contrato laboral.”*

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

Web: <http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/infraestructuras/registroinstaladores/paginas/index.aspx>

**O modelo normalizado da Declaración Responsable vén recollido na Orde ITC/1142/2010, de 29 de abril, pola que se desenvolve o Regulamento regulador da actividade de instalación e mantemento de equipos e sistemas de telecomunicación, aprobado polo Real Decreto 244/2010, de 5 de marzo, no seu Art.3:**

*«Artigo 3. Modelos de declaración responsable ante o Rexistro de empresas instaladoras de telecomunicación».*

Polo exposto a tramitación ante os Concellos destas instalacións será mediante **Comunicación previa que deberá acompañar coa Declaración responsable da inscrición ante o Rexistro de empresas instaladoras de telecomunicación**. De oficio o Concello pode comprobar nas bases de datos de instaladores a efectiva inscrición do solicitante.

**O día 11/5/14 entrou en vigor a Lei 9/2014, de 9 de maio, de Telecomunicacións que incorporou ao noso Ordenamento** a Directiva 2009/136/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 25 de novembro de 2009 (Dereitos dos Usuarios), e a Directiva 2009/140/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 25 de novembro de 2009 (Mellor Regulación).

O seu Preámbulo dispón a súa Declaración de intencións respecto á tramitación en Telecomunicacións:

*“Co mesmo obxectivo de facilitar o despregamento de redes e a prestación de servizos de comunicacións electrónicas, procédese a unha **simplificación administrativa, eliminando licenzas e autorizacións por parte da administración das telecomunicacións** para determinadas categorías de instalacións que fan uso do espectro. Na mesma leña prevése unha **revisión das licenzas ou autorizacións por parte das Administracións competentes, eliminando a súa esixibilidade para determinadas instalacións** en propiedade privada ou para a renovación tecnolóxica das redes e facilítase o despregamento das novas redes permitindo o acceso ás infraestruturas doutros sectores económicos susceptibles de ser empregadas para o despregamento de redes de comunicacións electrónicas.”*

**Destaca sobre todo a súa Disposición Derrogatoria Única (Derrogación Normativa) que deixou sen vigor a Lei 11/1998 Xeral de Telecomunicacións, a Lei 32/2003 Xeral de Telecomunicacións e todas as disposicións de igual ou inferior rango que se opoñan ao disposto nesta Lei.**

**E a razón disto último a Disposición transitoria primeira** (Normativa anterior á entrada en vigor desta Lei) **e a Disposición Transitoria Sétima** (Solicitudes de autorizacións ou licenzas administrativas efectuadas con anterioridade), que establecen o seguinte:

#### **Disposición transitoria primeira**

*“As normas regulamentarias en materia de telecomunicacións vixentes con anterioridade á entrada en vigor da presente Lei ou ditadas en desenvolvemento da Lei*

32/2003, de 3 de novembro, Xeral de Telecomunicacións continuarán vixentes no que non se opoñan a esta Lei, ata que se aprrobe a súa normativa de desenvolvemento.”

### Disposición transitoria sétima

- “1. Os procedementos iniciados con anterioridade á entrada en vigor da presente Lei, e que teñan por finalidade a obtención das licenzas ou autorizacións de obra, instalacións, de funcionamento ou de actividade, ou de carácter medioambiental ou outras de clase similar ou análogas que fosen precisas de acordo coa normativa anterior, tramitaranse e resolveranse pola normativa vixente no momento da presentación da solicitude.
2. Non obstante o disposto no apartado anterior, o interesado poderá, con anterioridade á resolución, desistir da súa solicitude e, deste xeito, optar pola aplicación da nova normativa no que esta á súa vez resultase de aplicación. Disposición transitoria oitava. Rexistro de operadores.

Á entrada en vigor da presente Lei, mantense a inscrición dos datos que figuren no Rexistro de operadores regulado no artigo 7 da Lei 32/2003, de 3 de novembro, Xeral de Telecomunicacións.”

Como se pode observar segue unha liña continuista, malia ser nova e mantén o “status quo” regulatorio, deixando para un futuro Regulamento de desenvolvemento a regulación máis pormenorizada.

Isto vémosto nos artigos 6 e 7 onde vemos, como non varía en principio, ata o futuro desenvolvemento normativo (aquí di expresamente “nos termos que se determinen mediante Real Decreto”) a tramitación da actividade, na cal segue vixente que **con anterioridade ao inicio da actividade, os interesados deberán comunicalo previamente ao Rexistro de operadores, onde figurarán inscritos os datos preceptivos para o desenvolvemento da actividade.**

**Polo tanto non varía por agora o réxime que recolle a Lei 33/2003 e a Lei 12/12, o interesado deberá presentar a Comunicación Previa ante o Concello xunto coa Comunicación Previa da inscrición ante o Rexistro de Operadores, ou no caso de xa estar inscritos, proba fidedigna da súa inscrición (código de verificación, etc...).**

**A modo de apuntamento interesante, destacar a regulación das infraestruturas comúns en edificios, reflectida na:**

**“Disposición adicional terceira. Aplicación da lexislación reguladora das infraestruturas comúns nos edificios.**

*As infraestruturas comúns de telecomunicacións no interior dos edificios régulanse polo establecido na presente Lei, polo real decreto-Lei 1/1998, de 27 de febreiro, sobre infraestruturas comúns nos edificios para o acceso aos servizos de telecomunicación e os seus desenvolvementos regulamentarios.*

**Artigo 45. Infraestruturas comúns e redes de comunicacións electrónicas nos edificios**

Regap



ESTUDOS E NOTAS

### **Artigo 32. Situación compartida e uso compartido da propiedade pública ou privada.”**

Estacións radioeléctricas de radioaficionado.

A nova Lei 9/2014 tamén recolle estas estacións:

#### **Disposición adicional décimo novena. Estacións radioeléctricas de radioaficionado.**

*“Na instalación de estacións radioeléctricas de radioaficionado **aplicarase o establecido na disposición adicional terceira da Lei 12/2012, de 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos, sen prexuízo da aplicación da Lei 19/1983, de 16 de novembro, sobre regulación do dereito a instalar no exterior dos inmobles as antenas das estacións radioeléctricas de afeccionados, e a súa normativa de desenvolvemento.**”*

**Deste xeito tamén rexerá a Comunicación Previa ante o Concello para este tipo de estacións.**

Feiras de Oportunidades

**A regulación destas feiras vén recollida no art. 94 da Lei 13/2010, de Comercio Interior de Galicia:**

#### **“Artigo 94. Feiras de oportunidades celebradas por persoas comerciantes**

- 1. Enténdese por feiras de oportunidades aquelas de carácter multisectorial promovidas por persoas comerciantes ou polas súas estruturas asociativas e celebradas fóra dos seus respectivos establecementos comerciais, permanentes ou fixos, en lugares do núcleo urbano habilitados ao efecto polo respectivo concello.**
- 2. A celebración das feiras de oportunidades requirirá comunicación previa á dirección xeral competente en materia de comercio, que deberá realizarse cunha antelación mínima dun mes á data de desenvolvemento da feira. Na devandita comunicación indícarase o número de postos a instalar, as persoas comerciantes participantes e o municipio onde desenvolven a súa actividade, os produtos obxecto de venda, así como a duración e localización da feira e a dimensión espacial da mesma e de cada un dos postos. Así mesmo, deberá achegarse a correspondente comunicación previa ou declaración responsable ao respectivo concello e o informe da Mesa Local do Comercio.**
- 3. As feiras de oportunidades terán por obxecto a celebración de vendas en condicións máis vantaxosas das habituais, resultándolles de aplicación o disposto no capítulo I do título IV da presente lei.**
- 4. Las dúas terceiras partes das persoas comerciantes participantes na feira de oportunidades deberán exercer a súa actividade no respectivo municipio ou**



**comarca**, se o ámbito territorial da feira é comarcal, non podendo ningunha delas ocupar máis dunha décima parte da dimensión espacial da feira.

**5. As ferias de oportunidades terán unha duración máxima de tres días, podendo celebrarse unicamente unha vez ao ano, preferentemente en período de rebaixas.** Excepcionalmente, previo informe do Observatorio do Comercio de Galicia e da Mesa Local do Comercio, poderá autorizarse pola dirección xeral competente en materia de comercio a realización dunha segunda feira de oportunidades no período dun ano.“

Estas feiras como vemos regúlanse mediante a figura da **Comunicación Previa**. Nun primeiro momento o promotor ou promotores deberán presentar Comunicación Previa ante o Concello, o cal mediante a figura do Alcalde/esa como presidente da Mesa informará á mesma para unha posible convocatoria extraordinaria se non coincide o asunto coa convocatoria ordinaria anual. Convocada a Mesa estudará a proposta e informará ao respecto, comunicando o seu informe ao promotor.

**O promotor co informe favorable da Mesa Local de Comercio e a copia da Comunicación Previa presentada ante o Concello deberá presentalos xunto coa Comunicación Previa ante a Dirección Xeral competente en materia de Comercio.**

A modo de inciso a regulación das Mesas Locais de Comercio vén no art.21 da Lei de Comercio Interior de Galicia que é desenvolvido polo Decreto 183/2011, de 15 de setembro.

Feiras de Mostras

A súa regulación aparece no **art. 93 da Lei de Comercio Interior de Galicia e a súa Disposición Final Terceira:**

*“Artigo 93. Das actividades feirais.*

**No concernente á regulación das actividades feirais, estas rexeranse pola Lei específica da Comunidade Autónoma de Galicia nesta materia e polo disposto no seguinte precepto.**

*DISPOSICIÓN FINAL TERCEIRA. Modificación da Lei 1/1996, de 5 de marzo, de regulación das actividades feirais de Galicia.*

*Modifícase o capítulo II da Lei 1/1996, de 5 de marzo, de regulación das actividades feirais de Galicia, o cal pasará a ter a redacción seguinte:*

**CAPÍTULO II. CONCEPTO E CLASIFICACIÓN.**

*Artigo 3. Concepto e clasificación.*

1. *Considéranse **actividades feirais**, aos efectos da presente Lei, as manifestacións comerciais que teñen por obxecto a exposición, difusión e promoción comercial de bens e/ou servizos, fomentar contactos e intercambios comerciais e achegar a oferta dos distintos sectores da actividade económica á demanda, sempre que teñan unha duración limitada no tempo e reúnan unha pluralidade de expositores.*

*En virtude das características da oferta exhibida, poderá practicarse a venda directa con retirada de mercadoría, previa autorización expresa da dirección xeral competente en materia de comercio.*

## **2. As actividades feirais clasifícanse en:**

- a. En razón á súa periodicidade: en feiras de carácter periódico e exposicións de carácter non periódico.**
- b. En razón á oferta exhibida: en multisectoriais, aquelas feiras ou exposicións nas que se exhiba unha oferta representativa de distintos sectores da actividade económica, e en monográficas ou salóns, respecto ás cales a oferta se refira a un único sector.**

3. *Tanto nas feiras como nas exposicións poden admitirse pedidos e perfeccionarse contratos de compravenda."*

Polo tanto para coñecer o funcionamento destas feiras debemos atender á súa norma propia, que é a **Lei 1/1996, de 5 de marzo, de regulación das actividades feirais de Galicia:**

### **"Artigo 9. Comunicación previa en materia de actividades feirais.**

1. *A celebración de feiras ou exposicións, agás as feiras mercado de ámbito exclusivamente local, serán obxecto dunha **comunicación previa á consellería competente en materia de comercio**. As finalidades desta comunicación son coordinar as feiras ou exposicións, para a súa difusión e promoción, e garantir un correcto desenvolvemento das mesmas.*

*A administración autonómica exercerá facultades de coordinación para evitar duplicidades de feiras e exposicións oficiais.*

**2. A celebración de feiras mercado de ámbito territorial de influencia exclusivamente local comunicárase previamente ao concello en cuxo termo municipal pretenda realizarse. Os concellos haberán de trasladar as comunicacións recibidas á consellería competente en materia de comercio para a súa incorporación ao Rexistro Oficial de Actividades Feirais de Galicia.**

*Artigo 10. Presentación da comunicación.*

1. *Aos efectos sinalados no artigo anterior, a persoa organizadora presentará a comunicación **cunha antelación mínima de dous meses á data en que pretenda realizar a actividade**.*
2. *A comunicación da celebración de feiras actualizarase, no seu caso, con periodicidade anual.*
3. *Calquera modificación nas condicións reflectidas na comunicación haberá de ser notificada á consellería competente en materia de comercio.*

*Artigo 11. Requisitos.*

*As persoas organizadoras da actividade feiral farán constar na comunicación previa os datos da súa identificación e os seguintes:*

- a. A denominación, ámbito territorial, duración, data e lugar de celebración.*
- b. Os produtos a que se dirixe e a previsión de participantes.*
- c. As características do espazo físico en que vai desenvolverse a actividade, así como os servizos de que dispón.*
- d. A realización ou non de venda directa.*
- e. Aquelas circunstancias que, no seu caso, se determinen regulamentariamente.*

Vemos como estas feiras, ao igual que as de oportunidades se rexen tamén pola figura da **Comunicación Previa**.

**Cando o ámbito de influencia sexa estritamente local, é dicir, que se desenvolva a feira dentro do termo municipal, o promotor/es presentarán Comunicación Previa ante o Concello, que deberá conter os requisitos do art.11 e presentarse cunha antelación mínima de 2 meses á celebración da feira.**

**No caso de ser feiras que se desenvolvan en máis dun termo municipal, a Comunicación Previa deberá presentarse ante a Consellería competente en materia de Comercio.**

Clínicas veterinarias

A lexislación específica que regula estes establecementos atopámola na **Lei 1/1993**, de 13 de abril, de protección de animais domésticos e salvaxes en cativeiro e no **Decreto 153/1998**, de 2 de abril, que a desenvolve e o **Decreto 111/2010**, de 24 de xuño, polo que se modifican diversos decretos en materia de agricultura, formación agraria e conservación da natureza, para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE, relativa aos servizos no mercado interior.

Concretamente o **artigo 33.3 do Decreto 153/1998 establece que será *informativa* a inscrición no Rexistro de Establecementos de Animais Domésticos e Salvaxes en Cativeiro de Galicia:**

*“3. Será informativa a inscrición no registro nas seguintes seccións correspondentes aos establecementos que se sinalan a continuación:*

- a) Establecementos veterinarios.*
- b) Centros dedicados ao acicalamento ou coidados de animais.*
- c) Residencias de animais.”*

Deste xeito coa Comunicación Previa da actividade no Concello en virtude do artigo 24 da Lei 9/13, debería presentar o modelo de Comunicación Previa ao inicio de exercicio de actividade nun establecemento veterinario, nun centro de acicalamento ou coidado de ani-



mais, ou nunha residencia de animais (**Modelo Código MR420A**), dispoñible na web da Consellería de Medio Rural da Xunta de Galicia.

([http://www.xunta.es/formularios/generarPlantillaPDFconselleria=MR&procedimento=420A&version=0.0&idioma=es\\_ES](http://www.xunta.es/formularios/generarPlantillaPDFconselleria=MR&procedimento=420A&version=0.0&idioma=es_ES))

#### Lugares de culto

A Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración Local, recolleu expresamente a tramitación deste tipo de lugares.

#### ***“Disposición adicional décimo sétima: apertura de lugares de culto***

*Para a **apertura de lugares de culto as igrexas, confesións ou comunidades relixiosas** deberán acreditar a súa personalidade xurídica civil mediante certificado do Rexistro de Entidades Relixiosas, emitido ao efecto, no que constará a localización do lugar de culto que se pretenda constituir. Obtida esa certificación, a súa tramitación axustarase ao disposto no artigo 84.1.c) da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local, sen prexuízo de solicitar a licenza urbanística que corresponda.”*

E como ben indica o art.84.1.c da Lei 7/85:

*“c) Sometemento a **comunicación previa ou a declaración responsable**, de conformidade co establecido no artigo 71 bis da Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común.”*

Deste xeito na Comunidade Galega a apertura deste tipo de establecementos requirirá a presentación de comunicación previa á que deberá achegar entre a documentación do art.24 da Lei 9/13, o Certificado do Rexistro de Entidades Relixiosas.

#### Clubs privados de fumadores

Hai uns anos púxose de *moda* a proliferación de Clubs privados de fumadores, que buscaban *“en fraude de lei”* a realización de actividades económicas relacionadas coa hostalaría, baixo o manto desta figura que regulaba a Lei 42/2010, de 30 de decembro, pola que se modifica a Lei 28/2005, de 26 de decembro, de medidas sanitarias fronte ao tabaquismo e reguladora da venda, o subministro, o consumo e a publicidade dos produtos do tabaco, a través da súa Disposición Adicional Novena:

*“DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA. Clubs privados de fumadores.*

*Aos clubs privados de fumadores, legalmente constituídos como tales, non lles será de aplicación o disposto nesta Lei, relativo á prohibición de fumar, publicidade, promoción e patrocinio, sempre que se realice no interior da súa sede social, mentres nas mesmas haxa presenza única e exclusivamente de persoas socias.*

*Aos efectos desta Disposición, para ser considerado **club privado de fumadores** deberá tratarse dunha entidade con personalidade xurídica, carecer de ánimo de lucro e non incluír*

*entre as súas actividades ou obxecto social a comercialización ou compravenda de calquera ben ou produto consumible.*

*En ningún caso se permitirá a entrada de menores de idade aos clubs privados de fumadores.”*

Segundo a regulación da Lei anterior e da Lei Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora do Dereito de Asociación, **estes clubs non necesitaban no seu día nin necesitan na actualidade a cobertura de ningunha figura de intervención administrativa**, sempre que se trate realmente deste tipo de establecementos, xa que se trata dunha actividade non económica desenvolvida no ámbito exclusivamente privado.

### Establecementos de Turismo Rural

*Decreto 191/2004, de 29 de xullo, de establecementos de turismo rural.*

*“Artigo 54*

- 1. Para realizar a actividade propia dos establecementos de turismo rural en calquera dos grupos e modalidades, **será requisito previo a obtención polo centro directivo correspondente da consellería competente en materia de turismo da autorización de apertura e clasificación turística** na que se fixará o grupo e modalidade que lle puidese corresponder conforme á presente ordenación.*
- 2. A administración turística poderá denegar a solicitude de apertura como establecemento de turismo rural daqueles establecementos que, malia atoparse no medio rural, debido á súa proximidade a determinadas estradas, industrias, empresas ou actividades, non reúnan as condicións axeitadas para que os seus clientes poidan gozar do ambiente de tranquilidade propio desta modalidade de turismo.*
- 3. A administración turística tamén poderá denegar a solicitude de apertura como establecementos de turismo rural a aqueles establecementos que se sitúen na proximidade de estruturas urbanas degradadas ou que non dispoñan de vías de acceso axeitadas.”*

Xorde a dúbida sobre se este suposto se incluíría no apartado f) do art.41 da Lei 9/13 e polo tanto o interesado debería tramitar este tipo de establecementos mediante solicitude de licenza ante o Concello, á que debería achegar a preceptiva autorización de apertura e clasificación turística de Turismo ou se pola contra abondaría a presentación de Comunicación Previa coa autorización de Turismo. Parece que a Xunta de Galicia se decantou pola 1ª opción se temos en conta a recente **consulta do Concello da Estrada contestada polo Director Xeral de Emerxencias e Interior de data 17 de marzo de 2014 (nº saída 924/RX 192538) acerca do art.41.f) da Lei**, do que extraemos o seguinte:

*“5ª. Cuestión distinta é a especificidadee introducida na **alínea f) do artigo 41**, cuxo teor literal non resulta contradictorio co disposto na alínea a) do mesmo precepto, xa que non se refire a unha esixencia derivada dunha especial situación de risco, senón a que determinadas actividades polas súas especiais características – **como pode ser o caso das que se desenvolvan en establecementos de xogo (casinos, salas de bingo e salóns de***

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

**xogo) - están suxeitas por imperativo legal, a unha normativa específica que esixe a concesión de autorización.”**

Establecementos de xogo (casinos, salas de bingo e salóns de xogo)

Como expuxemos na Consulta arriba citada, estes establecementos demandan pola súa normativa específica a tramitación mediante **licenza**.

Establecementos en Centros Comerciais

Os centros comerciais requiren tramitación que será independente da requirida para cada un dos locais instalados neles, que tamén necesitan á súa vez tramitación para iniciar a súa actividade. O centro comercial, a estes efectos, ten unha substantividade propia e distinta á dos diferentes locais que nel se sitúen. Así resulta da sentenza do Tribunal Supremo de 24 de xullo de 2000.

De aí que cada establecemento dedicado a unha actividade económica sexa obxecto de tramitación independente, percibindo cada un deles a correspondente taxa, aínda que formen parte dun mesmo centro comercial. Así o declarou o Tribunal Superior de Xustiza de Baleares en sentenza de 23 de febreiro de 1996.

É evidente a vinculación de ambos os dous tipos de establecementos, porque, ao fin e ao cabo, os locais internos participan duns elementos xerais do centro que demandan a seguridade, o control de posibles molestias ou perigos, etc, que poidan causar as estruturas e instalacións comúns.

**Tribunal Superior de Xustiza de Aragón, Sala do Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentenza de 28 Xul. 2004, rec. 161/2001**

*“QUINTO.- Exposto o anterior é claro que declarada a nulidade das licenzas atinentes ao centro comercial, non poden manterse as licenzas dos locais incluídos no mesmo que fosen concedidas a Alcampo S.A., pois a licenza de Centro Comercial condiciona a viabilidade da dos locais que o conforman, e así se desprende da Sentenza do Tribunal Supremo de 24-7-2000 que declara: “Tamén ha de considerarse o terceiro dos motivos alegados pois resulta patente que sendo a licenza controvertida para un Centro Comercial composto por numerosos locais é evidente a necesidade da previa obtención de licenza de apertura, en virtude do disposto no art. 22.3 do Regulamento en servizo de Corporacións locais. Non é discutible a especificidade dun centro comercial, que esixe a previa licenza de apertura a fin de evitar que se obteña a licenza de obras e logo non resulte posible a actividade que se pretende. A argumentación da recorrente no sentido de que a licenza de apertura se require para cada un dos locais que no centro comercial se sitúen non é de recibo. Evidentemente que tales locais necesitan de Licenza de apertura, pero independentemente a iso, tamén o necesita o Centro Comercial que se pretende edificar, que a tales efectos ten unha substantividade propia e distinta dos diferentes locais que nel se sitúan”. En base ao exposto, e dado que polas sentenzas anteriormente enunciadas foron declaradas non conformes a dereito as licenzas atinentes ao centro comercial é obvio, que sen outras consideracións, non pode sosterse a procedencia das licenzas atinentes a un local incluído no mesmo posto que, o contrario contraviría a xurisprudencia anteriormen-*

te referida, ademais de ir contra as regras da lóxica pois o desenvolvemento dunha actividade comercial, incluída un centro comercial, precisa a legalidade de todos os aspectos do centro comercial onde se ubica, en orde ao cumprimento das medidas de todo tipo que procede adoptar e así a Sentenza do Tribunal Supremo de 4-4-1995 teñen declarado “aduce o recorrente como terceiro motivo de casación ao abeiro do art. 95 n° 4 da Lei da xurisdición, a vulneración do principio de liberdade de empresas que a Constitución consagra no art. 38, e tamén procede desestimar ese motivo de casación, pois como refire o Concello recorrido, a liberdade de empresa exercitase e cumpre de acordo co disposto na Lei, e o que se esixa a Licenza de apertura para unha actividade concreta tanto do local en que se vai desenvolver, como do conxunto comercial no que está situada, non afecta á liberdade de empresa no sentido que se denuncia, pois esa actividade previa autorización, o que pretende é que a actividade, a empresa funcione coas debidas condicións de salubridade, seguridade, entre outros, e en garantía e beneficio, tanto das persoas que a prestan como das persoas que han de acudir ao local onde a actividade se presta”.

**En conclusión, se ben a tramitación do centro comercial participa da dos locais que forman parte do mesmo, no sentido de que anulada a primeira decaen todas as demais, tamén é certo que son tramitacións independentes entre si, xa que a primeira é xenérica ou global e as outras específicas de cada actividade.**

Empresas mortuorias

*Decreto 134/1998, de 23 de abril, sobre policía sanitaria mortuoria.*

*“Artigo 40. Establecemento de empresas funerarias.*

*En virtude do establecido no artigo 25, apartado j), da Lei reguladora de bases de réxime local, **corresponde ás corporacións locais a facultade de outorgar a licenza para o establecemento de empresas para a prestación de servizos funerarios, previo informe da Consellería de Sanidade e Servizos Sociais.**”*

**Estes establecementos non figuran no Anexo da Lei 9/13 e polo tanto non requiren avaliación de incidencia ambiental. Deste xeito a súa tramitación requirirá Comunicación Previa por parte dos interesados, que deberán achegar o informe previo de Sanidade.**

2.1.6 Obras que levan a cabo as empresas de distribución de gas, electricidade e explotacións mineiras

2.1.6.a. Actos de uso do solo e subsolo competencia da Xunta de Galicia

*(Disposición final cuarta: Modificación da Lei 9/2004, de 10 de agosto, de seguridade industrial de Galicia).*

En relación ás obras de canalización das empresas de distribución que proliferan no ámbito dos Concellos (FENOSA, GAS NATURAL, R) introdúcense novidades na súa tramitación.



Engádesse unha disposición adicional quinta á Lei 9/2004, de 10 de agosto, de seguridade industrial de Galicia, coa redacción seguinte:

*“Disposición adicional quinta: actos que non precisan de licenza municipal*

**1. Están exentos de actividade ou funcionamento e de licenza urbanística os actos de uso do solo ou do subsolo incluídos nas resolucións de outorgamento de dereitos mineiros e nos proxectos ou instalacións de produción, transporte e distribución de enerxía eléctrica ou de gas para cuxa autorización ou concesión sexa competente a Xunta de Galicia, cando no procedemento de autorización ou no da súa avaliación ambiental estea previsto o trámite de audiencia ao concello ou informe municipal e o proxecto ou instalación sexan compatibles co planeamento e a normativa urbanísticos.**

2. En tales casos, **obtida a autorización ou concesión**, o titular da instalación ou concesión **presentará a comunicación previa** prevista na normativa urbanística e na Lei do emprendemento e da competitividade económica de Galicia.”

Nun principio podería sosterse que os actos reflectidos nesta disposición só serían controlados polo Concello unha vez no trámite de audiencia ou informe pero o punto 2 aclara que **tamén serán controlados tras a presentación da comunicación previa.**

Polo tanto concedida a autorización ou concesión por parte do órgano autonómico, o titular da concesión ou autorización tería que presentar a **comunicación previa con toda a documentación do art. 24** da lei, e os servizos de inspección do ente local verificar que reúne todos os requisitos.

Á súa vez, entendemos que a ocupación do dominio público en terreo do Concello, en desenvolvemento destas actuacións non exime da preceptiva autorización por parte do Concello.

#### 2.1.6.b. Actos de uso do solo e subsolo competencia dos Concellos

A redacción do artigo 196.1 da LOUGA e a do 194 na redacción dada pola Lei 9/13 induce a confusión respecto á tramitación deste tipo de obras.

O artigo 196.1 esixe licenza municipal máis a autorización do Concello para os actos de edificación e uso do solo e subsolo. A primeira vista parece que para este tipo de *“obras menores”* faría falta licenza máis autorización, pero isto batería frontalmente co artigo 194, que no seu apartado 1 especifica os actos de edificación e uso do solo e subsolo que levan consigo licenza por esixir proxecto de obras segundo a normativa xeral e demais supostos suxeitos a licenza, onde non terían cabida as obras tratadas neste epígrafe.

Unha interpretación sistemática de ambos os dous artigos, pola súa situación no texto legal, títulos dos mesmos, etc... lévanos a pensar que para este tipo de obras rexe a comunicación previa, por ser obras menores e por desenvolverse en dominio público necesitarían autorización municipal.

Por economía procesal entendemos que o interesado presentaría unha comunicación previa especificando os m<sup>2</sup> de dominio público necesarios para levar a cabo a actuación. Desta



maneira o acordo (*único*) de eficacia da comunicación previa pronunciaríase tanto respecto ás obras menores como da autorización da ocupación.

O problema podería xurdir no caso de que pasados 15 días hábiles (como estipula a norma) comezara as obras sen a obtención da autorización, xa que estaría lexitimado ao comezo das mesmas pero non á ocupación do dominio público, que por outro lado sería necesario para levalas a cabo.

Aquí estamos ante as dúas formas de intervención administrativa que conviven na actualidade. Control ex post respecto ás obras menores e control previo respecto á ocupación do dominio público.

Caberían dúas posibilidades ante esta situación:

- 1) A concesión da autorización do dominio público no periodo que media entre a presentación da comunicación previa e o inicio efectivo das obras (é dicir, nesas 15 días).
- 2) A verificación por parte dos servizos de inspección de que a ocupación proposta non entraña problemática ningunha (no prazo de 15 días).

Posteriormente á finalización das obras outorgaríase o acordo de eficacia.

Regap



### 2.1.7 Cambio de titularidade de actividades

A normativa que rexe na actualidade en Galicia para as transmisións de actividades componse dos seguintes artigos:

Artigo **24.3 da Lei 9/2013**, de 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia

Artigo **3.2 da Lei 12/12**, de 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos.

Artigo **28 da Lei 13/2010**, de 17 de decembro, de comercio interior de Galicia.

Artigo **13.1 do Regulamento de Servizos das Corporacións Locais**, aprobado polo Decreto de 17 de xuño de 1955.

O cambio de titularidade esixirá a **comunicación por escrito ao concello de quen ostente a nova titularidade** a teor do disposto no art. 24.3 da Lei 9/13.

Pola súa parte, o art.13.1 do RSCL establece que o **antigo e o novo construtor ou empresario deberán comunicalo por escrito á Corporación**, sen o cal quedarán ambos os dous suxeitos a todas as responsabilidades que se derivaren para o titular.

En virtude da Disposición Derrogatoria 1ª da Lei 9/13, o RSCL segue en vigor en todo o que non contradiga á nova Lei.

Polo tanto, aquí é cando xorde a dúbida acerca da tramitación da comunicación previa do cambio de titularidade.

Unha primeira interpretación ríxida, a teor do art. 24.3 da nova Lei, parece indicar, que abondará a simple comunicación do novo titular, sen intervención ningunha do anterior.

Outra interpretación máis flexible, cabería integrando ambos os dous elementos normativos (RSCL+Lei 9/13). Deste xeito, malia que a comunicación a presentaría e asinaría só o novo titular, non existiría óbice en que este presentase o documento público ou privado onde figurase a efectiva transmisión realizada entre ambos os dous, sen necesidade de que o anterior asinase a comunicación previa. Xunto a este documento, tamén podería esixirse a presentación da anterior licenza, obxecto da transmisión.

Neste punto parécenos interesante traer a conto o art.27.2 da Lei 9/13 que di:

**“2. Quen ostente a titularidade das actividades debe comunicar ao órgano competente, cando se produza, calquera cambio relativo ás condicións ou características da actividade ou do establecemento.”**

Isto podería supoñer que cando se producise un cambio nas condicións da actividade, como sería o cambio de titularidade da mesma, o titular (anterior), antes de que se producise a presentación da comunicación previa por parte do novo titular, debería comunicar o futuro cambio e a baixa.

Deste xeiro, confluírían ambas as dúas vontades, a do anterior titular de maneira previa e a do novo titular coa presentación efectiva da comunicación previa.

**Consultada a Consellería de Economía e Industria, recomendan a postura ríxida.**

Coa única sinatura do novo adquirente, o lexislador parece pretender evitar os problemas comúns de falta de vontade do anterior titular que se negaba a asinar o cambio, tanto ao novo titular como ao propietario, ou cando simplemente se atopaba ilocalizable.

#### 2.1.8 Eficacia en todo o territorio nacional das actuacións administrativas

A partir do **11/3/14 entra en vigor o art. 20 da Lei 20/13 de garantía de unidade do mercado**. Desta maneira calquera figura de intervención administrativa outorgada en calquera parte do territorio nacional, terá pleno vigor en todo o Estado.

**Excepcións:**

- 1) Actividade vinculada a unha **concreta instalación ou infraestrutura física**. Desta maneira a priori parece que só as actividades de **venda ambulante, feiras ou circos** se beneficiarían desta eficacia sempre que se desenvolvan en **terreo privado** en concordancia coa excepción que vén a continuación.
- 2) **Actividade que leve consigo a ocupación dun determinado dominio público.**

**A Lei 20/13 de garantía de unidade do mercado, en prol da defensa dos dereitos e intereses dos operadores económicos no seu art.26 estableceu un procedemento de reclamación relativa ás incompatibilidades coa liberdade de establecemento ou de circulación.**

Estas reclamacións poden dirixilas a operadores económicos ante actuacións que sexan susceptibles de recurso administrativo, deste xeito non poden dirixirse contra unha Lei directamente, pero si contra un **Regulamento ou acto administrativo**, no prazo **dun mes** desde a súa publicación ou notificación e irá dirixida á **Secretaría do Consello para a Unidade de Mercado**, que depende da Secretaría de Estado de Economía e Apoio á Empresa, do Ministerio de Economía e Competitividade.

**Ex:** Reclamación contra a Ordenanza dun Concello que establece o réxime de licenza para “*obras menores*” (Ordenanzas aínda non adaptadas á Lei 9/13).

O Ministerio de Economía e Competitividade publicou na súa web diversa documentación relativa á Lei de Garantía de Unidade de Mercado e concretamente respecto aos mecanismos de protección dos operadores económicos, entre os que destaca unha “**Guía para o cidadán**”, que establece unha serie de “*situacións xenéricas*”, *obxecto de posible reclamación*, por ex.: “**Contra a esixencia, a unha empresa de telecomunicacións, de apertura dun establecemento físico para exercer nunha Comunidade Autónoma, se xa está establecido como tal noutra Comunidade.**”

Trouxemos a conto este exemplo, porque nos chamou a atención, posto que sería unha das excepcións ao principio de eficacia dos instrumentos de intervención, xa que a actividade se vincula a un concreto establecemento físico para esa empresa de telecomunicacións, é dicir, non é o mesmo unha Comunicación Previa na rúa X de Salamanca que na rúa B de Lalín, xa que os locais serán diferentes, con todas as consecuencias que iso supón (como por exemplo usos permitidos na Ordenanza, condicións técnicas como carga de lume, etc...).

A relevancia do art.20 da Lei é sumamente importante, xa que impide a duplicidade de controis en todo o territorio nacional e existe **un plus na súa defensa a través dun procedemento de reclamación “ad hoc”, á parte da reclamación administrativa.**

Para consultar a información e documentación son a Lei de Garantía de Unidade de Mercado, consultar o seguinte enlace na web do Ministerio de Economía e Competitividade:

**<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnnextoid=831af90acb864410VgnVCM100001d04140aRCRD>**

### 2.1.9 Actividades en edificacións fóra de ordenación

Actualmente existe uniformidade tanto na doutrina como na xurisprudencia respecto á **continuación e inicio de actividades en edificios fóra de ordenación. É dicir, se a actividade é compatible urbanisticamente na clase de solo onde se sitúe, respectando tanto as Ordenanzas como o Planeamento, poderá desenvolverse.**

Xurisprudencia

**Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, Sección Segunda, Sala do Contencioso-Administrativo, de data 22 de decembro de 2011 (resolución nº 1249/2011, recurso nº 4458/2011):**

regap



ESTUDIOS E NOTAS

*“A primeira cuestión á que debemos facer referencia pódese delimitar como o réxime xurídico aplicable aos usos que se levan a cabo en edificios en situación de fóra de ordenación. Cuestión sobre a que xa se pronunciou en reiteradas ocasións o Tribunal Supremo. **“Sería contrario a toda lóxica xurídica –di o Tribunal Supremo– que, mentres o inmovible fose de ordenación subsista, non desenvolva a súa aptitude como ben económico-social que é e, absurdamente, haxa de estar condenado de modo irremisible a non prestar utilidade ningunha”** (S 13.06.1980). Por iso, que un edificio estea fóra de ordenación non é obstáculo a que siga a empregarse: **“non é obstáculo para outorgar unha licenza de apertura o feito de que o edificio ou o local no que a actividade haxa de establecerse estea fóra de ordenación (...) pois unha cousa é que o edificio estea fora de ordenación (...) e outra moi diferente que o inmovible non poida empregarse”** (SS 22.06.1972, 17.12.1974, 13.06.1980, 24.01.1986, 02.06.1987, 12.12.1988, 07.03.1989 e 03.05.1990, entre outras)”.*

**Sentenza do T.S., Sala Terceira, Sección Quinta, de 03.11.2005, (recurso nº 6660/2002) que dispón:**

***“nun edificio en situación de fóra de ordenación poden seguir desenvolvéndose actividades que o planeamento permita alí onde o edificio se atope, e certo é, polo tanto, que non cabe denegar as autorizacións necesarias para o desenvolvemento da actividade con fundamento, só, nesa situación de fóra de ordenación; pero o que non cabe é desenvolver unha actividade determinada nun solo no que o planeamento non o permite”***

E na mesma liña que as anteriores, que son máis próximas no tempo, atopamos as seguintes:

- **TS na súa Sentenza de 8 de xuño de 1982**
- **Sentenza do TS de 2 de outubro de 1991**
- **Sentenza do TS de 3 de maio de 1990**
- **Sentenza de 3 de abril de 2000**

**Exemplos:**

- a)** É relativamente frecuente atoparnos con **talleres de reparación de vehículos situados en solo rústico**, que ao pasar o prazo de exercicio da acción de reposición da legalidade (6 anos) desde o remate da edificación, se atopan en situación de fóra de ordenación e polo tanto non poden demolerse. Pero non podemos obviar que esta actividade nesta clase de solo é incompatible e polo tanto está prohibida. Temos que lembrar que o uso mentres se siga desenvolvendo non prescribe e polo tanto esta actividade é inviable, a no ser que cambie o Planeamento e este a permita.
- b)** Do mesmo modo atopámonos con edificios que quedan en situación de fóra de ordenación, en cuxos **baixos se desenvolven actividades comerciais** (poñamos como exemplo un bar), e chegado o momento preténdese realizar un cambio de titularidade da actividade preexistente ou un cambio de actividade (exemplo restaurante). Como

dixemos, se estas actividades respectan as Ordenanzas e planeamento non existe óbice para realizalas.

### 3 O réxime sancionador

O **réxime sancionador** xeral era ata agora o recollido no art.141 da LBRL, e sectorialmente para casos incidentais e puntuais o recollido na LOUGA, na Lei 1/1995 de protección ambiental de Galicia e na Lei 13/10 de Comercio Interior de Galicia.

Deste modo procedeuse a coa nova Lei traer un réxime sancionador sectorial e específico na materia, previsto nos art.58 e ss da nova Lei. Deste modo as diversas Ordenanzas entendemos que non poden basearse xa no art.139 e 141 da LBRL:

*“Artigo 139. Tipificación de infraccións e sancións en determinadas materias*

*Para a axeitada ordenación das relacións de convivencia de interese local e do uso dos seus servizos, equipamentos, infraestruturas, instalacións e espazos públicos, os entes locais poderán, **en defecto de normativa sectorial específica**, establecer os tipos das infraccións e impoñer sancións polo incumprimento de deberes, prohibicións ou limitacións contidos nas correspondentes ordenanzas, de acordo cos criterios establecidos nos artigos seguintes.*

*Artigo 141. Limites das sancións económicas*

**Salvo previsión legal distinta**, as multas por infracción de Ordenanzas locais deberán respectar as seguintes contías:

- *Infraccións moi graves: ata 3.000 euros.*
- *Infraccións graves: ata 1.500 euros.*
- *Infraccións leves: ata 750 euros.”*

A Ordenanza xa non se pode amparar no “*defecto de normativa sectorial específica*”, e “*salvo previsión legal distinta*”, xa que esta normativa agora si que existe.

Polo tanto prodúcese un cambio amplo tanto respecto ao baremo cuantitativo como cualitativo do réxime sancionador, sendo agora integral en canto á casuística recollida, como ás posibles formas de sancionar.

*Artigo 58. Sancións*

1. *As infraccións leves serán sancionadas con multa de ata 300,51 euros.*
2. *As infraccións graves poderán ser sancionadas alternativa ou acumulativamente nos termos previstos salvo que resultasen incompatibles con:*
  - a) *Multa de 300,52 a 30.050,61 euros.*
3. *As infraccións moi graves poderán ser sancionadas alternativa ou acumulativamente nos termos previstos salvo que resultasen incompatibles con:*



a) *Multa de 30.050,62 ata 601.012,1 euros.*

## 4 As Eccom (art. 47-50)

Mención á parte merece a introdución das **Eccom** (Entidades de certificación de conformidade municipal) en Galicia, figura que xa consta con anterioridade noutras partes do Estado, como por exemplo a Comunidade Autónoma de Madrid, que foi a pioneira na súa aparición, coas **Eclu** (Entidades colaboradoras na xestión de licenzas urbanísticas) e a nivel estatal foron propostas pola Disposición Adicional Segunda da Lei 12/12:

*“Disposición adicional segunda. **Habilitación ás entidades colaboradoras.***

*Para o desempeño da actividade de comprobación dos requisitos e circunstancias referidos na declaración responsable ou comunicación previa reguladas no artigo 4 desta Lei, as **corporacións locais competentes poderán recorrer á colaboración privada de entidades de valoración, comprobación e control, legalmente acreditadas, a través das cales poderá xestionarse a totalidade ou unha parte da actividade de comprobación.** As devanditas entidades actuarán en réxime de concorrencia. En calquera caso, os interesados, a efectos da valoración dos requisitos manifestados nas súas declaracións responsables, ou nas súas comunicacións previas, poderán libremente facer uso ou non dos servizos das devanditas entidades, sen que diso poida derivarse tratamento diferenciado ningún por parte da administración competente, destinataria da comunicación.”*

### Carácter facultativo das Eccom:

*“A intervención das entidades de certificación de conformidade municipal será **facultativa**, e non substituirán en caso ningún as potestades de comprobación, inspección ou calquera outra da Administración, pero serán as responsables fronte a ela dos extremos obxecto de certificación.”*

*Habida conta de que o cometido das entidades de certificación da conformidade ha de levarse a cabo cun elevado nivel de calidade e de profesionalidade, que deben rexerse conforme aos principios de imparcialidade, confidencialidade e independencia, que o seu labor terá **efectos administrativos para os cidadáns e que o seu funcionamento e actos estarán baixo o control da Administración, está xustificado que por razóns de interese xeral a súa actividade estea sometida a autorización administrativa previa** nas condicións contempladas no artigo 5 da Lei 17/2009, de 23 de novembro, establecéndose para iso requisitos obxectivos que garantan a non discriminación e a proporcionalidade.*

E na nova Lei 9/13 aparecen nos artigos 47 e seguintes, sendo salientable pola súa importancia e novidade o apartado 3:

*“Artigo 47.3:*

***3. As Eccom serán as únicas responsables fronte ás administracións públicas do contido das súas certificacións, certificacións, inspeccións e controis de conformidade, e a súa actuación substituirá a responsabilidade dos demais interesados.”***

A teor do reformado artigo 194 da LOUGA, o anterior non é certo, xa que este último dispón a responsabilidade solidaria de todos os que interveñen na comunicación previa, xa sexan promotores, propietarios ou técnicos. Polo tanto a administración podería dirixirse a calquera en prol de dirimir a posible responsabilidade en que se incorrese, sen ser as Ecom, n caso de ter participado, as únicas que respondesen.

Do réxime de responsabilidade anterior extraemos a seguinte **conclusión**:

Un interesado terá máis alicientes para contratar unha Ecom, que a un profesional libre, xa que mentres a Ecom será a única responsable fronte o Concello, se contrata un profesional libre, responderá xunto con este e os demais posibles intervinientes de forma solidaria.

Aquí subxacen dous réximes distintos de responsabilidade:

- a) **Único** da Ecom.
- b) **Solidario** de todos os intervinientes (proxectista, propietario terreos, etc...).

**Parece manifesta a vontade do legislador de decantarse e fomentar a figura das Ecom, fronte os profesionais proxectistas. A regulación das Ecom no futuro Regulamento de Desenvolvemento da Lei 9/13 dará luz a estas cuestións.**

Hai que ter sumo coidado coa normativa anterior tras as Sentenzas do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid respecto á Ordenanza pola que se establece o Réxime de Xestión e Control das Licenzas Urbanísticas de Actividades do Concello de Madrid:

- TSX de Madrid Sala do Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, S 17-2-2011, núm. 303/2011, rec. 701/2009. Pte: González dara Mingo, Sandra, **ratificada recentemente polo Tribunal Supremo, onde se anulan 57 artigos da Ordenanza, incluídos todos os relacionados coas Entidades Colaboradoras.**
- TSX de Madrid Sala do Contencioso-Administrativo, S 17-2-2011, núm. 311/2011, rec. 613/2009. Pte: López de Hontanar Sánchez, Juan Francisco.

Estas sentenzas poñen en dúbida a figura das ECLUS (Entidades Externas de Certificación no procedemento de emisión de Licenzas Urbanísticas). Estas sentenzas, anuláron numerosos preceptos desta Ordenanza por motivos tan distintos como os seguintes:

- Infracción do Principio de Xerarquía Normativa, xa que a Ordenanza foi publicada con anterioridade á Lei Autonómica que podería darlle cobertura xurídica.
- Establecemento de Prestacións Patrimoniais Públicas mediante unha norma de carácter regulamentario (Ordenanza), xa que o particular debe pagar á ECLU polo seu certificado de conformidade.
- A posible violación do domicilio dos particulares por parte destas ECLUS nos labores de inspección.
- O incumprimento do principio constitucional de tutela xudicial efectiva, ao establecerse un previo recurso ante a ECLU e o conseguinte atraso ao acceso á Orde Contenciosa.



## 5 Modificacións Louga respecto ás licenzas urbanísticas

### 5.1 Prodúcese variacións respecto aos supostos suxeitos a licenza urbanística:

#### **Art. 194.2 Louga (Antiga redacción):**

**2. Estarán suxeitos a previa licenza municipal, sen prexuízo das** autorizacións que fosen procedentes de acordo coa lexislación aplicable, os actos de edificación e uso do solo e do subsolo, tales como as parcelacións urbanísticas, os movementos de terra, as obras de nova planta, a modificación da estrutura ou aspecto exterior das edificacións existentes, a primeira utilización dos edificios e a modificación do uso dos mesmos, a demolición de construcións, **a colocación de carteis de propaganda visibles desde a vía pública, os cerramentos e valados de fincas** e os demais actos que se sinalen regulamentariamente.

#### **Disposición final terceira: Modificación da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia**

**Catro.** O apartado 2 do artigo 194 queda coa redacción seguinte:

«**2.** Estarán suxeitos a previa licenza municipal, sen prexuízo das autorizacións que sexan procedentes de acordo coa lexislación aplicable, os seguintes actos de uso do solo e do subsolo:

- a)** Os actos de edificación e uso do solo e do subsolo que, conforme á normativa xeral de ordenación da edificación, precisen de proxecto de obras de edificación.
- b)** As intervencións en edificios declarados bens de interese cultural ou catalogados polas súas singulares características ou valores culturais, históricos, artísticos, arquitectónicos ou paisaxísticos.
- c)** As demolicións.
- d)** Os muros de contención de terras.
- e)** Os grandes movementos de terras e as explanacións.
- f)** As parcelacións, segregacións ou outros actos de división de fincas en calquera clase de solo, cando non formen parte dun proxecto de reparcelación urbanística.
- g)** A primeira ocupación dos edificios.
- h)** A localización de casas prefabricadas e instalacións similares, xa sexan provisionais ou permanentes.
- i)** A corta de masas arbóreas ou de vexetación arbustiva en terreos incorporados a procesos de transformación urbanística e, en todo caso, cando devandita corta se derive da lexislación de protección do dominio público.»

**Cinco.** Engádense os apartados 4, 5, 6, 7 e 8 ao artigo 194 coa redacción seguinte:



«4. Quedan suxeitos ao réxime de intervención municipal de comunicación previa previsto no presente artigo os actos de uso do solo e do subsolo non suxeitos a licenza e, en todo caso, os que así se establecesen nas leis.

Polo tanto a colocación de carteis de propaganda visibles desde a vía pública, los cerramentos e valados de terreos e os demais actos que se sinalen regulamentariamente quedarán exentos de licenza urbanística e será suficiente a presentación da comunicación previa.

Doutro lado especifícanse dous novos supostos suxeitos a licenza, os epígrafes h) e i),—casas prefabricadas provisionais e permanentes e corta de árbores—.

A comunicación previa convértese no “*procedemento abreviado obrigatorio*” que propugnaba o art.196.5 da Louga introducido pola Lei 8/2012 de vivenda de Galicia:

**“Sen prexuízo do establecido no apartado anterior, os concellos poderán establecer procedementos abreviados de obtención de licenzas de obras menores no mesmo momento da solicitude.”**

Agora xa non será discrecional “*poderán*” senón que a comunicación previa será o procedemento regrado.

Por outro lado establecíase a obtención da licenza de obra menor no mesmo momento da solicitude e agora coa nova regulación existe un período de vacatio para o comezo das obras de 15 días hábiles segundo a nova redacción do art.194.5 da Louga:

**“...Con carácter xeral, transcorrido o prazo de quince días hábiles sinalado, a presentación da comunicación previa cumprindo con todos os requisitos esixidos constitúe título habilitante para o inicio dos actos de uso do solo e do subsolo suxeitos a ela, sen prexuízo das posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte do concello respectivo.”**

## 5.2 Difuminación entre os conceptos de obras maiores e menores

Cómpre precisar que non todos os actos de edificación e uso do solo e subsolo que precisen proxecto de obras van estar sometidos a licenza, xa que, como establece o apartado a) do artigo 194.2, só serán aquelas que conforme á normativa xeral de Ordenación da Edificación precisen de proxecto técnico.

O art. 2.2 da Lei 38/1999, de Ordenación da Edificación, na redacción dada pola Lei 8/2013, de Rehabilitación, Rexeneración e Renovación Urbanas, establece que requirirán proxecto as seguintes obras:

- 1º) As obras de edificación de nova construción, agás aquelas construcións de escasa entidade construtiva e sinxeleza técnica que non teñan carácter residencial nin público e se desenvolvan nunha soa planta. *Suprime de forma eventual ou permanente*
- 2) **Todas as intervencións sobre os edificios existentes**, sempre e cando alteren a súa configuración arquitectónica, entendendo por tales as que teñan carácter de intervención total ou as parciais que produzan unha variación esencial na composición



xeral exterior, a volumetría, ou o conxunto do sistema estrutural, ou teñan por obxecto mudar os usos característicos do edificio.

- 3) As obras que teñan carácter de intervención total en edificacións catalogadas e aquelas de carácter parcial que afecten a elementos ou partes obxecto de protección, é dicir, os mesmos actos indicados no apartado b) do art. 194.2 indicado.

Isto non quere dicir, porén, que non haxa outros actos de edificación aos que se lles poida esixir proxecto técnico, senón que aínda que o requiran non teñen por que estar sometidos a licenza.

O art.195.3 da LOUGA establece a esixencia de proxecto técnico a unha serie de obras que non estarían incluídas nas mencionadas, como serían aquelas que, aínda que sexan de escasa entidade construtiva, alteren o volume, ou afecten ao deseño exterior sempre que non sexa de maneira esencial, ou afecten á estrutura por pouco que sexa sempre que non afecte ao conxunto do sistema estrutural, como establece a Lei de Ordenación da Edificación.

Estes casos de obra aos que se refire a LOUGA, esixen proxecto técnico e estarían sometidos á comunicación previa, mentres que as obras que esixen o devandito proxecto por imperativo da Lei de Ordenación da Edificación, que antes vimos, serían supostos de actos de edificación suxeitos a licenza municipal.

Por iso a diferenza que antes existía entre obras maiores (proxecto técnico) e obras menores é hoxe en día irrelevante, xa que prima a distinción entre obras sometidas a licenza e obras sometidas a comunicación previa, aínda que se lles esixa proxecto técnico para iso.

### 5.3 Legalizacións

Debe comprobarse a realidade física executada e razoar o cumprimento da normativa urbanística de aplicación no momento en que se solicita a licenza de “legalización”.

#### **Exemplos:**

- Obras a legalizar: muro de peche. A nova redacción da LOUGA establece que están sometidas a comunicación previa, polo tanto a legalización das mesmas deberá presentarse por comunicación previa.
- Obras a legalizar: vivenda unifamiliar. Actuación sometida a licenza, é dicir, para a legalización terá que solicitar a preceptiva licenza.

#### **Xurisprudencia** acerca desta cuestión:

“Para obter a legalización cómpre a presentación dun proxecto que coincida coas obras realizadas: o obxecto do control administrativo recae pois sobre as obras e o proxecto” (STS 17-10-1990).

“A ordenación aplicable ha de ser a vixente ao tempo de outorgarse ou denegarse a licenza se esta resolución se dita dentro do prazo regulamentario para iso e noutro caso ha de estarse á normativa vixente ao tempo da solicitude da licenza” (STS, 12-11-1997). Vid. tamén STS 15-4-2002.

## 5.4 Exclusión das multas coercitivas en actos urbanísticos distintos ás obras (actividades)

Nos actos reflectidos no artigo 211, xa non posúe cobertura legal o establecemento de multas coercitivas para a execución forzosa dos actos acordados, pola nova redacción do artigo dada pola Lei 9/13.

A redacción anterior da Louga, establecía o seguinte:

*211.4 Para a execución forzosa das medidas adoptadas polo alcalde será de aplicación o disposto no artigo 209.6 da presente lei.*

*209.6. No caso de incumprimento da orde de demolición, a administración municipal procederá á execución subsidiaria da mesma ou á execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente ata acadar a execución polo suxeito obrigado, en contía de 1.000 a 10.000 euros cada unha.*

E dicimos que non existe cobertura legal traendo a conto o artigo 99 da Lei 30/92:

*Artigo 99. Multa coercitiva*

**1. Cando así o autoricen as leis, e na forma e contía que estas determinen, as Administracións Públicas poden, para a execución de determinados actos, impoñer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tempo que sexan suficientes para cumprir o ordenado, nos seguintes supostos:**

- a)** Actos personalísimos en que non proceda a compulsión directa sobre a persoa do obrigado.
  - b)** Actos en que, procedendo a compulsión, a administración non a estimase conveniente.
  - c)** Actos cuxa execución poida o obrigado encargar a outra persoa.
2. A multa coercitiva é independente das sancións que poidan impoñerse con tal carácter e compatible con elas.

Deste xeito a imposición das multas coercitivas non atopa amparo legal ningún.

## 5.5 Novidade introducida pola Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local

Modificación *indirecta* do artigo 177 da LOUGA respecto ao destino do Patrimonio municipal do solo:

O 31/12/13 entrou en vigor a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local, cuxa disposición final cuarta introduciu o nº5 do artigo 39 da Lei do Solo estatal:



**“5. Excepcionalmente, os municipios que dispoñan dun patrimonio público do solo, poderán destinalo a reducir a débeda comercial e financeira do Concello, sempre que se cumpran todos os requisitos seguintes:**

- a) *Ter aprobado o orzamento da Entidade Local do ano en curso e liquidado os dos exercicios anteriores.*
- b) *Ter o Rexistro do patrimonio municipal do solo correctamente actualizado.*
- c) *Que o orzamento municipal teña correctamente contabilizadas as partidas do patrimonio municipal do solo.*
- d) *Que exista un Acordo do Pleno da Corporación Local no que se xustifique que non é necesario dedicar esas cantidades aos fins propios do patrimonio público do solo e que se van destinar á redución da débeda da Corporación Local, indicando o modo en que se procederá á súa devolución.*
- e) *Que se obtivese a autorización previa do órgano que exerza a tutela financeira.*

*O importe do que se dispoña deberá ser repostado pola Corporación Local, nun prazo máximo de dez anos, de acordo coas anualidades e porcentaxes fixadas por Acordo do Pleno para a devolución ao patrimonio municipal do solo das cantidades empregadas.*

*Así mesmo, os orzamentos dos exercicios seguintes ao de adopción do Acordo deberán recoller, con cargo aos ingresos correntes, as anualidades citadas no parágrafo anterior. “*

Este novo apartado entendemos que ten plena eficacia en todo o ámbito nacional, polo que as distintas Comunidades Autónomas deberán incorporalo á súa lexislación urbanística, xa que a súa regulación entra dentro do ámbito das competencias estatais.

## 6 Desenvolvemento Regulamentario da Lei

Convén facer un inciso sobre o desenvolvemento regulamentario da Lei, que figura na súa Disposición Final Sexta:

*“Disposición final sexta: Habilitación normativa*

- 1. Autorízase ao Consello da Xunta de Galicia a ditar as disposicións para o desenvolvemento regulamentario da presente lei. **No prazo de seis meses, a Xunta de Galicia aprobará un regulamento único que estableza o réxime xurídico e o procedemento de intervención administrativa das actividades obxecto desta lei.****
- 2. Facúltase á Xunta de Galicia para que, mediante decreto, poida modificar o anexo da presente lei coa finalidade de adaptalo á normativa de aplicación e aos requirimentos ambientais ou de carácter técnico.**
- 3. Facúltase á persoa titular da Consellería de Economía e Industria para que, mediante orde publicada no Diario Oficial de Galicia, aprrobe un modelo de comunica-**

***ción previa ao exercicio da actividade ou para o inicio da obra e instalación naqueles municipios da Comunidade Autónoma de Galicia que non teñan aprobadas ordenanzas municipais.***

Esta Disposición final é de suma importancia, pois durante o *interin*, no que non se publique ese Regulamento único (*imperativo: aprobará*) no prazo de 6 meses seguintes á aprobación da norma e a posible orde co modelo de comunicación previa, os Concellos poden adoptar

## **2 posturas:**

- 1) Adaptar inmediatamente as súas ordenanzas e modelos á nova lei mediante a modificación das mesmas e a súa respectiva aprobación, coa tramitación e prazos que iso leva consigo.
- 2) Agardar a que o Goberno autonómico aprobe tanto regulamento como modelo e en base aos mesmos adaptalas (ordenanza e modelos), ben directamente declarándoas derogadas na parte que non sexa compatible co novo regulamento e integrando ambas as dúas (regulamento+ordenanza) ao decláralas derogadas totalmente e rexerse única e exclusivamente pola normativa autonómica.

A primeira postura podería supoñer que tras a modificación inmediata da Ordenanza; ao cabo dos 6 meses ou o período que tarde o órgano autonómico en aprobar o Regulamento, teña que volver a modificarse por non adaptarse ás disposicións da nova normativa.

A segunda opción levaría consigo agardar á promulgación do Regulamento e mentres tanto coordinar as disposicións da nova lei coas actuais das ordenanzas que non a contradigan, paliando as posibles lagoas e obstáculos que vaian xurdindo.

Temos que lembrar que os prazos que se auto-impón o Goberno autonómico, rara vez se cumpren, e por poñer un exemplo próximo a Lei 12/2011 de medidas fiscais e administrativas, entrou en vigor o 1 de xaneiro de 2012 e a súa Disposición Derrogatoria Única establecía a derogación da Lei 7/97 de protección contra a contaminación acústica e a súa normativa de desenvolvemento e que a Xunta de Galicia **“...no prazo dun ano deberá aprobar un decreto...”**, é dicir a **1 de xaneiro de 2013 debería estar aprobado este Decreto.**

A realidade é que a día de hoxe (xaneiro 2014) a Xunta de Galicia sacou unha nota de prensa na que Alfonso Rueda di que se impulsará a súa aprobación durante este mes...

No recente **“Curso técnico sobre cambios e novidades legislativas en materia de Avaliación Ambiental. Normativa estatal e autonómica”**, celebrado na Escola de Administración Pública de Galicia o día 13 de marzo de 2014, o xefe do Servizo de Prevención e Xestión Ambiental da Xunta de Galicia, Manuel Díaz Cano, resaltou que teñen a intención de aprobar o Regulamento de desenvolvemento da Lei 9/13 no presente ano 2014.

**6.1.** Seguindo coa técnica legislativa que tanto gusta ao lexislador actual, tanto estatal como autonómico, as **Leis de Orzamentos poderán modificar esta Lei 9/13 en todo o seu contido**, e visto o visto, calquera outra que se propoñan.

***“Disposición final sétima. Leis de orzamentos***

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

***As leis de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia poderán modificar as disposicións contidas na presente lei.”***

## 7 Réxime Transitorio

### Entendemos como fundamental a Disposición Transitoria 1ª:

*“Disposición transitoria primeira: Réxime transitorio das licenzas e autorizacións*

- 1. Todas as solicitudes de licenzas e de autorizacións presentadas antes da entrada en vigor da presente lei réxense pola normativa de aplicación no momento en que se solicitaron, sen prexuízo do cumprimento en todo momento das condicións técnicas que poidan afectar á seguridade das persoas e dos bens ou á convivencia entre a cidadanía.*
- 2. Os interesados e interesadas poderán optar entre a continuación do procedemento ou o desistimento do mesmo, acolléndose ao previsto na presente lei.”***

Esta Disposición posúe unha **aplicación práctica** de suma importancia, pois os interesados poden exercer o seu **dereito de opción** instaurado pola mesma, para desistir da tramitación anterior para acollerse á nova regulada na Lei 9/13.

### **Esta aplicación práctica vai verse fundamentalmente nas actividades con incidencia ambiental e recreativas e de espectáculos públicos.**

Poñamos un **exemplo**:

Un interesado presentou unha solicitude de licenza de actividade para desenvolver a actividade de Taller de reparación de vehículos, lavado e engraxamento cunha superficie superior a 1000 m<sup>2</sup> con anterioridade á entrada en vigor da Lei 9/13 (9-10-13).

Esta actividade segundo o derogado Decreto 133/08 estaba sometida a incidencia ambiental, polo que o Concello X tramitoua como tal a teor do Decreto.

Actualmente (marzo 2014) a situación do expediente é que aínda non se realizou o trámite de exposición pública que requiría o art. 8 do Decreto 133/08, pero si existen informe urbanístico de compatibilidade e informe do técnico de medio ambiente do Concello, ambos os dous favorables.

Deste xeito ao administrado beneficiarao optar por desistir deste expediente e acollerse á tramitación da Lei 9/13, xa que este tipo de actividade segundo o seu Anexo non é unha actividade sometida a Incidencia ambiental. Existindo os informes dos técnicos favorables, a presentación da Comunicación Previa completa por parte do interesado faríao acreedor do acordo de eficacia da actividade por parte do Concello.

Todo isto, grazas ao **principio de conservación das actuacións (art.66 Lei 30/92) e de economía** que rexen no Dereito Administrativo, polo cal, malia desistir do anterior expediente, a documentación e actuacións desenvolvidas no mesmo poden empregarse no novo.

## 8 Efectos do silencio nas distintas figuras de Intervención Administrativa

A institución do silencio administrativo cobra unha relevancia moi importante na tramitación administrativa dos distintos tipos de actividades e variou constantemente ao longo dos últimos tempos desde unha posición máis restritiva, é dicir silencio negativo a unha última postura máis flexible, **hoxe día é a norma o silencio positivo e o negativo meramente residual.**

Dados os efectos que leva consigo o silencio e a complexa maraña legislativa que recolle os distintos supostos, pensamos que sería conveniente analízalo de forma pormenorizada e baseándonos nas distintas figuras de intervención administrativa (Comunicación previa, licenza, autorización):

### 1. Comunicación Previa de obras ou de actividades

As comunicacións previas son **actos xurídicos de particulares**, que sempre que reúnan todos os requisitos do art.24 da Lei 9/13 producen efectos (habilitan) desde o momento da súa presentación (*ab initio*). Deste xeito falar de silencio nas mesmas non parece de todo correcto, xa que a figura do silencio desde que se produce (*a posteriori*), xera efectos como se fose un acto administrativo expreso. En cambio, como dixemos con anterioridade, a comunicación previa despreza os seus efectos desde o momento inicial, e só despois perdería a súa eficacia, tras a intervención do Concello (por exemplo mediante requirimento de documentación ou tras a inspección).

Ao non ser actos administrativos, como dixemos, non podemos aplicar as disposicións dos mesmos, entre elas o silencio administrativo.

#### **O art.42.1 (Obriga de resolver) da Lei 30/92 expón:**

***“Exceptúanse da obriga, a que se refire o parágrafo primeiro, os supostos de remate do procedemento por pacto ou convenio, así como os procedementos relativos ao exercicio de dereitos sometidos unicamente ao deber de comunicación previa á administración.”***

Polo tanto a comunicación previa non está suxeita á obriga de resolver e non é acreedora da aplicación da figura do silencio sobre a mesma.

### 2. Licenzas de obras, primeira ocupación, segregación, etc...

O art.195.5 da Louga di:

***“5. As peticións de licenza resolveranse no prazo de tres meses, a contar desde a presentación da solicitude coa documentación completa no rexistro do concello. No caso de obras menores, o prazo será dun mes.***

***Transcorrido o devandito prazo sen terse comunicado ningún acto, entenderase outorgada por silencio administrativo, de conformidade co disposto nos artigos 43***



*e 44 da Lei 30/1992, de 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.”*

**Neste apartado a Louga debeu ser modificada pola Lei 9/13, xa que as obras menores agora van por comunicación previa e o Concello non ten o prazo de 1 mes para resolver a súa tramitación...**

**O art.148 do Borrador da Louga xa corrixe o anterior, suprimindo o relativo ás obras menores.**

Hai que relacionar este apartado nº5 co nº1 do mesmo art.195 da Louga:

*“1. As licenzas outórganse de acordo coas previsións da lexislación e planeamento urbanísticos.*

***En ningún caso entenderanse adquiridas por silencio administrativo licenzas en contra da lexislación ou planeamento urbanístico.”***

**Polo tanto, malia transcorrer os 3 meses na tramitación da licenza, se a solicitude non é acorde coa normativa urbanística, este silencio positivo non producirá efecto ningún.**

Dentro da Lei 9/13 existen especificidades respecto ás actividades con incidencia ambiental e recreativas e de espectáculos públicos.

O art.36.2 establece para a declaración de incidencia ambiental:

***“2. A declaración de incidencia ambiental deberá ser emitida no prazo máximo de dous meses desde a presentación da solicitude. Se se supera o citado prazo, a declaración entenderase favorable, quedando a persoa solicitante vinculada polas medidas preventivas, correctoras e de restauración recollidas na memoria presentada coa solicitude.”***

Polo valor do ben protexido neste aspecto, a non emisión da declaración debería entenderse desfavorable, xa que polo xogo do art.43 da Lei 30/92 sería acredor dun silencio negativo. Unha actividade con incidencia ambiental non podemos obviar que está actuando fronte ao dominio público. O lexislador autonómico entendemos non estivo hábil neste aspecto e foi mesmo contra a formulación xeral estatal do silencio.

Por outro lado non podemos obviar que as memorias moitas veces son concisas, xenéricas e nada claras, así que o interesado quede vinculado polas medidas correctoras nelas rexistradas (se hai algunha...) crea unha inseguridade innecesaria nesta materia de tamaño calado.

O art.42.6 dispón para as licenzas de actividades recreativas e de espectáculos públicos:

***“A tramitación de solicitude de licenza non poderá exceder de tres meses, a contar desde a presentación da solicitude e da documentación anexa no concello, ata a resolución municipal, na que se comunican os requisitos e condicionantes técnicos. Transcorridos tres meses sen que o concello comunique a resolución ao interesado, entenderase que o proxecto presentado é correcto e válido a todos os efectos e poderá entender estimada por silencio administrativo a súa solicitude.”***



Este art. redunda no xa recollido con carácter xeral na Louga no seu art.195.5.

### 3. Autorizacións (ocupación de dominio público)

Estes supostos de ocupación de dominio, xa sexa mediante a instalación de terrazas anexas a establecementos públicos, contedores para depositar elementos de obras, carpas, etc. precisan como ben indican os arts.86 e 92 da Lei 33/2003 de 3 de novembro, do Patrimonio das Administracións Públicas, do **título habilitante da autorización**.

E estas autorizacións participan do suposto do art.43 da Lei 30/92, pois **a non resolución de solicitudes que outorguen facultades sobre o dominio público entenderanse denegadas**. Podemos dicir que serían a excepción ao criterio xeral do silencio positivo que impera na normativa actual.

Vennos á mente un suposto:

Un interesado desexa realizar obras “*menores*” que requiren a ocupación de vía pública mediante unha estada para levalas a cabo.

As obras requirirían a presentación dunha comunicación previa, mentres que para a ocupación de dominio público é preceptiva a autorización por parte do Concello.

Polo tanto o interesado como primeiro paso debería presentar solicitude de autorización ante o Concello e unha vez obtida, presentar esta coa Comunicación Previa e o resto de documentación necesaria.

Aínda que os Concellos poden establecer procedementos en que ambas as dúas figuras vaian á par no mesmo modelo de Comunicación Previa, ou outro tipo de solucións baseadas no principio de economía procesal para axilizar a tramitación.

Actualmente existe tal complexidade respecto ás actuacións que levan consigo silencio positivo ou negativo, que as Comunidades Autónomas están regulando mediante Lei todos os posibles supostos e para iso traemos a conto, simplemente a modo de curiosidade, a **Lei 7/2013, de 21 de novembro, de adecuación de procedementos administrativos e reguladora do réxime xeral da declaración responsable e comunicación previa de Castela a Mancha**, que no seu Anexo I recolle todas as posibles actuacións, prazos e efectos do silencio.

## 9 Inaplicación do Plan “Emprende en 3” nos Concellos de Galicia?

O Plan Emprende en 3 naceu para dar viabilidade á Lei 12/12 de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos, que estableceu a regulación a nivel estatal da tramitación das actividades “*inocuas*” que figuraban no seu Anexo.

A entrada en vigor da recente Lei 9/2013 do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, fai inviable a aplicación do Plan en todos os Concellos de Galicia, xa que



esta normativa fai imposible tanto o cumprimento das condicións de uso, como incluso o mesmo documento de adhesión que asinan os Entes Locais.

A razón desta inaplicación é a instauración por parte da Lei 9/2013 da figura da **Comunicación Previa**, como única vía para a tramitación das actividades inocuas, mentres que o Plan Emprende en 3 establecía a Declaración Responsable.

A distinción entre ambas as dúas figuras foi realizada con brillantez por Razquin Lizarraga e Carlos Pérez González. Este último expón, ao noso modo de ver con acerto no seu artigo “*O novo réxime de intervención administrativa nas entidades locais de Galicia, tras a transposición da Directiva 2006/123/CE, relativa aos servizos no Mercado Interior*”, a diferenciación e caracterización das figuras da Declaración Responsable e da Comunicación Previa:

*“A Lei nº 17/2009, de 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, define no art. 3.º, o que se entende por “declaración responsable”:*

*“O documento subscrito pola persoa titular dunha actividade empresarial ou profesional no que declara, baixo a súa responsabilidade, que cumpre cos requisitos establecidos na normativa vixente, que dispón da documentación que así o acredita e que se compromete a manter o seu cumprimento durante a súa vixencia”.*

*Así pois, a citada definición nin sequera esixe que se presente un certificado técnico de cumprimento da normativa de aplicación, se ben a nivel de ordenanza municipal e no desenvolvemento a lexislación estatal básica, nada impide que se estableza esta esixencia documental mínima, considerando que facilitaríala o control a posteriori.*

*Paradoxalmente a citada Lei nº 17/2009, non define o concepto de “comunicación previa” nas definicións contidas no art. 3º, aínda que o cita permanentemente, sendo este o acto mediante o que o prestador de servizos comunica á administración a súa intención de iniciar unha determinada actividade de prestación de servizos. Esta omisión vese paliada ao introducir a súa definición no ordenamento xurídico estatal o art. 71 bis.2º da Lei nº 30/1992, de 26 de novembro, na redacción outorgada pola Lei nº 25/2009, ao dispoñer:*

*“Aos efectos desta Lei, entenderase por comunicación previa aquel documento mediante o que os interesados poñen en coñecemento da Administración Pública competente os seus datos identificativos e demais requisitos esixibles para o exercicio dun dereito ou o inicio dunha actividade, de acordo co establecido no artigo 70.1”.*

*Esa definición máis aberta do concepto de “comunicación previa”, vai ser o que permita articular na práctica, unha maior achega de documentación polo interesado. Este requisito parece de máis difícil esixencia na “declaración responsable”, onde o titular da actividade “declara baixo a súa responsabilidade” (art. 3.º Lei 17/2009).”*

A Lei 12/2012 parece non establecer ningún tipo de diferenciación de ambas as dúas figuras a teor do artigo 4 da mesma e do resto do articulado, remitindo ao artigo 71.bis da Lei 30/92 respecto á comunicación previa, pero nada di expresamente sobre a declaración responsable, co que volvemos a remitirnos ao exposto por Razquin e Pérez.

Aínda que existen evidencias na Lei 12/12, de que estamos ante 2 figuras diferentes. Concretamente o artigo 3.2. di:

**“2. Tampouco están suxeitos a licenza os cambios de titularidade das actividades comerciais e de servizos. Nestes casos será esixible comunicación previa á administración competente aos sos efectos informativos.”**

Polo tanto os cambios de titularidade están reservados á Comunicación Previa, non sendo posible a súa tramitación mediante Declaración Responsable.

A definición, características e documentación a achegar na Comunidade Autónoma Galega coa comunicación previa, vén regulado polo artigo 24 da nova Lei 9/2013:

*“Artigo 24. Comunicación previa*

1. *Con carácter previo ao inicio da actividade ou da apertura do establecemento e, no seu caso, para o inicio da obra ou instalación que se destine especificamente a unha actividade, os/las interesados/las presentarán ante o concello respectivo **comunicación previa na que porán en coñecemento da administración municipal os seus datos identificativos e achegarán a seguinte documentación acreditativa dos requisitos esixibles para o exercicio da actividade ou para o inicio da obra e instalación:***
  - a) *Memoria explicativa da actividade que se pretende realizar, coa manifestación expresa do cumprimento de todos os requisitos técnicos e administrativos.*
  - b) *Xustificante de pagamento dos tributos municipais.*
  - c) *Declaración de que se cumpre con todos os requisitos para o exercicio da actividade e de que os locais e instalacións reúnen as condicións de seguridade, salubridade e as demais previstas no plan urbanístico.*
  - d) *Proxecto e documentación técnica que resulte esixible segundo a natureza da actividade ou instalación.*
  - e) *A autorización ou declaración ambiental que proceda.*
  - f) *As autorizacións e informes sectoriais que sexan preceptivos, xunto coa manifestación expresa de que se conta con todos os requisitos necesarios para o inicio da obra, instalación ou actividade.*
  - g) *No seu caso, o certificado, acta ou informe de conformidade emitido polas entidades de certificación de conformidade municipal reguladas na presente lei.”*

A Disposición adicional primeira da Lei 12/2012, de 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos deixaba a porta aberta para a unificación e uniformidade tanto de modelos como de ordenanzas mediante a cooperación das distintas entidades administrativas.

*“Disposición adicional primera: Accións de colaboración coas administracións públicas*

1. *O Estado promoverá coa asociación de entidades locais de ámbito estatal con maior implantación a **elaboración dun modelo tipo de declaración respon-***

**sable e de comunicación previa, aos efectos previstos no Título I desta Lei, podendo convir as accións de colaboración que se estimen oportunas.**

2. *Así mesmo, no marco do Comité para a Mellora da Regulación das actividades de servizos, as administracións públicas cooperarán para promover a elaboración dunha ordenanza tipo en materia de actos de control e intervención municipal que terá en conta o contido do Título I desta Lei en relación coa actividade de comercio minorista.*”

Vemos como a disposición adicional previa a elaboración dun modelo tipo de declaración responsable e de comunicación previa, mais porén só o realizou no Plan Emprende en 3 respecto á primeira, deixando sen modelo tipo á comunicación previa.

Recentemente as condicións de uso da Plataforma víronse modificadas pola **Resolución de 20 de xaneiro de 2014**, da Secretaría de Estado de Administracións Públicas, que modifica a de 31 de maio de 2013, pola que se establecen as condicións de uso da Plataforma Electrónica de intercambio de información denominada «Emprende en 3».

A FEMP fíxose eco da citada resolución e publicou a circular 2/2014 que ten como asunto: **Todos os modelos de declaración responsable autonómicos poden incorporarse á Plataforma Emprende en 3.**

Traemos a conto os epígrafes actuais, tras a citada modificación, tanto do documento de adhesión como das condicións de uso do “*Emprende en 3*”, que non poden levarse a cabo pola contraposición citada coa actual normativa.

### **Documento de adhesión dos Entes Locais**

1. *Aceptar e empregar o modelo de declaración responsable adxunto como anexo a estas «condicións de uso», de conformidade coas previsións da Lei 12/2012, de 26 de decembro, de Medidas Urxentes de Liberalización do Comercio e de Determinados Servizos, así como as súas sucesivas modificacións. **No caso de que de acordo co establecido na disposición adicional décima da citada Lei, exista un modelo de declaración responsable específico e aprobado pola normativa autonómica correspondente, este será incluído na plataforma electrónica «Emprende en 3».***
2. *Non solicitará ningunha outra documentación que a mencionada no apartado*
3. *Adaptar a súa normativa propia ao novo marco xurídico establecidos pola Lei 12/2012, a cuxo efecto se porá á súa disposición a Ordenanza Tipo prevista e adoptada de acordo coa disposición adicional primeira número 2 da mesma, así como ás súas sucesivas modificacións.*

## Anexo

### Condicións de uso da plataforma electrónica «Emprende en 3»

*As entidades locais ás que se refire o artigo 3 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, comprométense a observar as seguintes condicións de uso da pla-*

*taforma electrónica de intercambio de información prevista no proxecto de simplificación administrativa «Emprende en 3», aprobado por Acordo de Consello de Ministros de 24 de maio de 2013:*

1. *Aceptar e empregar o modelo de declaración responsable adxunto como anexo a estas «condicións de uso», de conformidade coas previsións das Leis 12/2012, de 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos e, así como as súas sucesivas modificacións.*
2. *Non solicitar ningunha outra documentación que a mencionada no apartado anterior deste documento.*
3. ***Adaptar a súa normativa propia ao novo marco xurídico establecidos pola Lei 12/2012 a cuxo efecto se porá á súa disposición a Ordenanza Tipo prevista e adoptada de acordo coa disposición adicional primeira número 2 da mesma, así como ás súas sucesivas modificacións.***

O artigo 4 da Lei 12/12 parece establecer a Declaración Responsable como medida principal para a tramitación das actividades “inocuas”, sendo subsidiaria a Comunicación Previa. Tese que parece advenir o desenvolvemento realizado polo Plan Emprende en 3.

Porén a lexislación galega non só inverteu a orde de ambas as dúas figuras, senón que directamente desbotou a Declaración Responsable, aínda que a Disposición Final Sexta da Lei 9/13 deixa aberta a posibilidade da súa instauración a través do desenvolvemento regulamentario exposto con anterioridade no epígrafe V.

Esta habilitación normativa faculta a que eo futuro Regulamento que aprobe a Xunta de Galicia poida incorporar a declaración responsable como figura de tramitación, aínda que non debemos obviar que os regulamentos son desenvolvemento de leis, e a nova lei non recolle por ningunha parte a declaración responsable. De recollela o Regulamento, poderíamos estar ante a problemática de que non teña nin lexitimación nin cobertura xurídica para poder levalo a cabo.

Por outro lado fáculase ao Conselleiro de Economía e Industria a aprobar un modelo de comunicación previa por Orde, pero non de Declaración Responsable.

Por estes motivos faise sumamente complexa a aplicación do Plan Emprende en 3 en Galicia, xa que a nova regulación instaurada pola Lei 9/13 contraponse de raíz coa mesma.

O afán unificador e uniformador do lexislador estatal vólvese topar coa normativa aprobada polas diversas Comunidades Autónomas no ámbito das súas competencias.

A lei 9/13 non contradi a Lei 12/12, mais si a Resolución da Secretaría de Estado das Administracións Públicas que a desenvolve.

Isto fai pensar que o desenvolvemento normativo levado a cabo carece dunha boa técnica lexislativa, pois a opción entre dúas figuras diferentes, establecida pola Lei estatal, converxe nunha única proposta (a de declaración responsable) pola Resolución.

A pregunta xorde sobre que pasará cos Concellos Galegos que subscribiran o convenio de adhesión, o cal vincúalos xuridicamente coas condicións alí estipuladas.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

Entendemos que en base aos principios “*rebus sic stantibus*” e “*pacta sunt servanda*”, os Concellos galegos asinantes estarían en disposición de aplicar estas excepcións ao negocio xurídico suscrito.

Consultada a Consellería de Economía e Industria, está en tramitación a adaptación da Comunicación Previa regulada na Lei 9/13 á Plataforma, para poder dar viabilidade á tramitación electrónica en todo o ámbito estatal, xa que como dixemos a día de hoxe esta só recolle o modelo de Declaración Responsable. Deste modo parece clara a intención de integrar todos os modelos que poidan establecer as Comunidades Autónomas á Plataforma estatal e dar así uniformidade a este ámbito.

## Bibliografía

<http://www.cmati.xunta.es/medio-ambiente-e-sostibilidade>

[http://www.seap.minhap.gob.es/es/servizos/emprende\\_en\\_3.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/servizos/emprende_en_3.html)

AAVV “La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre”, Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010.

AAVV “El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: Aspectos generales y sectoriales”. Dir. AUGADO i CUDOLA, V. e NOGUERA DE LA MUELA, B. Atelier, Madrid, 2012.

CHOLBI CACHÁ, MERINO MOLLINS, “Comentario crítico sobre la directiva de Servicios e de las leyes 17 y 25/2009 en aplicación de la misma: especial incidencia en el ámbito de las licencias urbanísticas y de actividad”.

MUÑOZ MACHADO, S. “Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas”, Revista Española de la Función Consultiva 17, núm. 14, xullo-decembro, 2010.

NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA, “¿Reactivación económica o pretexto desregulador? Cambios en el control del acceso y ejercicio de actividades económicas y crisis”.

PAREJO ALFONSO L. “Acceso al mercado: incidencia de la directiva de servicios” Noticias de la Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Editorial Wolters Kluwer España. Xuño 2011.

PÉREZ GONZÁLEZ, CARLOS, “O novo réxime de intervención administrativa nas Entidades Locais de Galicia, tras a transposición de Directiva 2006/123/CE, relativa aos servizos no Mercado Interior”.

PONCE SOLÉ, J., “¿Mellores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa aos servizos no mercado interior, calidade regulamentaria e control xudicial”, Revista de Administración Pública nº 180, setembro-décembro 2009, pp. 217-218.

RAZQUIN LIZARRAGA, "De la intervención administrativa previa al control a posteriori: la reforma del procedimiento administrativo común a consecuencia de la directiva de servicios", Revista Aranzadi Doctrinal, nº 2, maio 2010, pp. 127-128.

RIVERA ORTEGA, R.: "La transposición de la directiva de servicios: panorámica general y balance de su transposición en España". Noticias de la Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Editorial Wolters Kluwer España. Xuño 2011.

VILLAREJO GALENDE, H. "Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de Servicios". Liberalización del Comercio Interior., nº 868. ICE. Setembro-Outubro 2012.

regap



ESTUDIOS E NOTAS





# Panorama de Galicia: a instrucción técnica de planeamento e outros debates

Panorama de Galicia: la instrucción técnica de planeamiento y otros debates

Panorama of Galicia: the technical instruction of planning and other debates

46  
Regap

MIGUEL REIMÚNDEZ GONZÁLEZ

Arquitecto (España)  
miguelrey@coag.es

Recibido: 16/05/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

**Resumo:** *Se a debilidade histórica do sistema urbano e da política urbanística, como resposta ao proceso de urbanización, foi determinante na definición das nosas estruturas urbanas, a actual debilidade da dinámica inmobiliaria é unha boa oportunidade para debater a introdución de novos instrumentos cos que abordar as necesidades económicas e ambientais do territorio. O artigo propón unha análise de como a planificación urbanística na segunda metade do século XX influíu na construción dos espazos urbanos contemporáneos, para logo abordar a necesaria incorporación de instrumentos menos ríxidos, máis axustados á capacidade de xestión administrativa e orientados a abordar os retos estruturais formulados hai máis de dúas décadas: a revitalización das cidades, a organización dos espazos periurbanos e a integración duns e outros.*

**Palabras clave:** *debilidade urbana, conxestión, dispersión, planificación territorial, crise.*

**Resumen:** *Si la debilidad histórica del sistema urbano y de la política urbanística, como respuesta al proceso de urbanización, fue determinante en la definición de nuestras estructuras urbanas, la actual debilidad de la dinámica inmobiliaria es una buena oportunidad para debatir la introducción de nuevos instrumentos con los que abordar las necesidades económicas y ambientales del territorio. El artículo propone un análisis de como la planificación urbanística en la segunda mitad del siglo XX influyó en la construcción de los espacios urbanos contemporáneos, para luego abordar la necesaria incorporación de instrumentos menos rígidos, más ajustados a la capacidad de gestión administrativa y orientados a abordar los retos estructurales formulados hace más de dos décadas: la revitalización de las ciudades, la organización de los espacios periurbanos y la integración de unos y otros.*

**Palabras clave:** *debilidad urbana, congestión, dispersión, planificación territorial, crisis.*

**Abstract:** *The answer that historical weakness of urban Galician system and town planning policies gave to the urbanization process has been very important for the definition of our urban structures. The present weakness of these dynamics gives us a good opportunity to debate the introduction of new instruments in order to confront the economic and environmental needs of urbanized territory. The article analyses how urban planning policies have influenced on*

*the construction of our urban contemporary spaces during the second half of twentieth century. Afterwards, it proposes what kind of new instruments we need to face the structural challenges formulated more than two decades ago and not solved yet, such as the recuperation of the neighbourhoods of the city centre, the organization of the outskirts and the integration between ones and others.*

**Key words:** *urban weakness, congestion, sprawl, territorial planning, crisis.*

**Índice:** *Introdución. 1. O proceso de urbanización en Galicia. 1.1. A debilidade histórica do sistema urbano. 1.2. A evolución do planeamento. 1.2.1. Os plans anteriores á Democracia. 1.2.2. A inflexión dos anos oitenta. 1.2.3. Os planeamentos adaptados á LOUG. 1.2.4. O réxime transitorio da LOUG. 2. O territorio urbano herdado. 2.1. A produción de solo urbano. 2.2. A produción de vivenda. 2.3. A produción de infraestruturas de transporte. 3. Os instrumentos de intervención no solo urbano. 3.1. Os programas de rehabilitación. 3.2. Os proxectos urbanos. 3.3. Os instrumentos de intervención na cidade difusa. 3.4. A ausencia de ordenación supramunicipal. 3.5. A debilidade do planeamento territorial. 4. Conclusións. 5. Unha proposta de instrucións técnicas de planeamento. 5.1. Réxime de aplicación. 5.2. Instrucións de carácter xeral. 5.3. Estrutura documental. 5.4. Glosario de termos. Bibliografía.*

## Introdución

En xaneiro de 2012, na sede do Consello da Cultura Galega en Santiago de Compostela, celebrouse a xuntanza anual da Unión de Agrupacións de Arquitectos Urbanistas. Na primeira xornada presentáronse catro propostas: o Proxecto Terra<sup>1</sup>, A Cidade dos Barrios<sup>2</sup>, unha Instrución Técnica de Planeamento<sup>3</sup> e o Plan Base (UIA-CIMES)<sup>4</sup>: un programa educativo, un proxecto de urbanismo participado, unha proposta de sistematización na elaboración do planeamento e unha metodoloxía para a planificación das cidades medias.

Ningunha das catro propostas presentadas e debatidas neste encontro eran plans. Casualidade ou non, esta circunstancia dá pé a cuestionar se as ferramentas empregadas hoxe en día pola planificación urbanística, herdadas da lexislación do solo estatal de 1956, son as máis axeitadas para abordar problemáticas como a participación pública na elaboración dos plans ou a toma de decisións estratéxicas nunha cidade media; en definitiva, se o sistema de planificación empregado desde hai máis de 50 anos é o máis axeitado á hora de dar respostas ás problemáticas actuais dos territorios urbanos.

O anuncio da Xunta de Galicia de marzo do ano 2012 de buscar un consenso político en torno a unha nova lei do solo que substitúa á anterior, co fin de facela máis concisa e sinxela e facilitar así a tramitación e aprobación dos documentos de ordenación municipal, confirma a pertinencia deste debate.

Este artigo, resposta a un encargo da Comisión de Planeamento e Medio Ambiente do COAG, tenta achegar unha reflexión sobre algúns dos trazos que condicionan a eficiencia das ferramentas empregadas na planificación urbanística do territorio galego. Entendendo que os espazos rústicos contan xa cun sistema de ordenación moi taxado desde as diferentes políticas sectoriais (augas, costas, montes, ...), o ámbito transcendente para a análise dos actuais instrumentos de planificación debería ser, fundamentalmente, o conxunto dos espazos urbanizados, e máis concretamente, os lugares nos que as problemáticas xeradas polos procesos de extensión da urbanización son máis relevantes: as cidades e os seus territorios periurbanos.

---

1 <http://proxectoterra.coag.es>

2 <http://www.acidadedodosbarrios.org>

3 Proposta do COAG á Xunta de Galicia realizada en decembro de 2011 que se describe no anexo I deste artigo.

4 <http://www.ceut.udl.cat/ciutats-mitjanes-i-intermedies/>

Nunha primeira parte do artigo analízase a evolución da relación entre as políticas urbanísticas e a cidade que estas produciron, sobre a base do singular sistema territorial preexistente, co fin de identificar algunha das trazas que resultaron máis decisivas na conformación dos espazos urbanizados na actualidade.

No segundo capítulo preséntase unha análise dalgunha das particularidades que caracterizaron a dinámica de construción do territorio galego no contexto español nos últimos anos.

Nunha terceira parte realízase unha diagnose dalgúns dos instrumentos cos que contamos para intervir na cidade difusa e consolidada, en relación cos retos e problemáticas que sería necesario abordar no futuro.

Despois de expor unha serie de conclusións sobre a idoneidade do actual sistema de planificación, explícase brevemente o contido da proposta de instrución técnica de planeamento recentemente presentada polo COAG á Xunta de Galicia, cuxa implantación é un mecanismo necesario á hora de mellorar os procesos de redacción e tramitación dos plans.

## 1 O proceso de urbanización en Galicia

Os espazos urbanos galegos son produto tanto do carácter das forzas de tipo económico, social e político que entraron en liza na súa conformación, especialmente a partires da segunda metade do século pasado, como da resposta dada desde a planificación urbanística á presión urbanizadora, condicionada nos seus efectos por unha peculiar estrutura de asentamentos.

Entre as razóns da dificultade para reconducir, desde o planeamento, os procesos económicos a través de criterios de racionalidade económica e ambiental, áchase a persistencia de estruturas económicas, políticas e sociais propias do Antigo Réxime ata ben entrado o século XX, que provocou que o despegue económico da segunda metade do século pasado provocara a urbanización do medio rural en vez de supoñer, como noutros lugares, a desruralización demográfica<sup>5</sup>.

Nun contexto de presión para a deslocalización da poboación e das actividades polo conxunto do territorio, a grande extensión do fenómeno da periurbanización en Galicia ten moito que ver a feble capacidade de acollida das estruturas urbanas preexistentes, que non permitiu ás cidades polarizar o desenvolvemento urbano máis aló dos anos 80 do pasado século, pero tamén é consecuencia do carácter da resposta dada a ditas problemáticas, primeiro feble desde as cidades, e despois multiplicadora desde a periferia.

### 1.1 A debilidade histórica do sistema urbano

A debilidade histórica do sistema urbano, complementaria da fortaleza das estruturas rurais dominantes, está na raíz da actual configuración dos nosos espazos urbanizados.

5 GONZÁLEZ FRANCO, D. "A evolución do modelo territorial en Galicia. Unha interpretación económica e espacial". *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 41, 2011, páx. 537 GONZÁLEZ FRANCO, D. "A evolución do modelo territorial en Galicia. Unha interpretación económica e espacial". *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 41, 2011, páx. 537.

As cidades e vilas galegas son herdeiras do cativo peso histórico dos núcleos urbanos<sup>6</sup> no conxunto do sistema de asentamentos: en 1900 os 29 núcleos que contaban con máis de 2.000 habitantes acollían só un 9% da poboación total. En 1950 a poboación urbana representaba apenas o 22% do total galego.

Por outra banda, as áreas hoxe en día máis urbanizadas<sup>7</sup> foron historicamente as máis densamente poboadas: en 1950, sobre este territorio, que supón tan só o 10,9% da superficie de Galicia, antes de que se iniciase o proceso de urbanización da segunda metade do século XX, xa vivía o 42,8% da poboación, feito que matiza a idea do desprazamento demográfico leste-oeste como feito “fundacional” do sistema urbano galego contemporáneo. Por outra banda esta concentración demográfica era aínda daquela produto máis da densidade do poboamento rural que da importancia dos núcleos urbanos, que só acollían naqueles tempos un terzo da poboación total destes ámbitos.

## 1.2 A evolución do planeamento

### 1.2.1 Os plans anteriores á democracia

Esta debilidade do fenómeno urbano tamén implica que as sete cidades se construíran ata a metade do século XX sobre unha estrutura herdada do medievo, á que se lle engadiron puntuais operacións de ensanche e cidade xardín deseñados a finais do século XIX e primeiros do XX.

Os primeiros proxectos urbanísticos de ordenación integral das cidades en Ferrol (Antonio Rey Pedreira-1930), Vigo (Antonio Palacios-1932) e A Coruña (César Cort-1945), fórmuláronse moi tarde e foron substituídos en poucos anos por plans de aliñacións e ensanche (Vigo-1937, Ferrol-1940 e A Coruña-1949), sen dar tempo á materialización da meirande parte das súas principais propostas estruturantes (avenidas, grandes dotacións deportivas e de lecer, estacións, parques...).

Con estes plans de aliñacións e ensanche abandónase o criterio global de Cidade Planificada<sup>8</sup>, ao tempo que se orienta a presión inmobiliaria, vía ordenanzas, cara a substitución do tecido histórico, permitindo maiores alturas nos barrios de traza medieval, nos ensanches do XIX e o XX e nas principais vías de acceso. Ademais prevese a substitución de usos extensivos (colexios, instalacións militares e industriais) por usos en altura<sup>9</sup>, sendo o xermos dos espazos hoxe en día máis densos e conxestionados do sistema urbano galego. (cadro 1), acadando, no caso da Agra do Orzán, na Coruña, densidades próximas aos 1.000 habitantes/ha<sup>10</sup>.

---

6 TORRES LUNA, M.P. *Xeografía de Galicia. Tomo II*, primeira edición, A Coruña, Edicións Boreal, 1985, pp 281-285.

7 A efectos de aproximación estatística e de estudo da evolución do planeamento, consideramos as áreas máis urbanizadas como as correspondentes aos territorios dos municipios costeiros das rías de Vigo, Pontevedra, Arousa, A Coruña, Betanzos, Ares e Ferrol, máis Santiago, Ames, Teo, Vedra e Boqueixón na área de Santiago, Lugo, Ourense e os seus municipios limítrofes, e Arteixo.

8 CASTELO ÁLVAREZ, B.: *Ferrol: morfoloxía urbana e arquitectura civil, 1900-1940*, primeira edición, A Coruña, Universidade da Coruña, 2000, p 493.

9 PRECEDO LEDO, A. *A Coruña: Metrópole Rexional*, primeira edición, A Coruña, Fundación Caixa Galicia, 1990, p. 355.

10 PRECEDO LEDO, A. (op cit.), p. 355.

Cadro 1. Exemplos de barrios xurdidos dos plans de aliñacións nas sete cidades galegas

Cidade	Barrio	Superficie (ha)	Vivendas	Densidade (viv./ha)
Ferrol	Inferniño	13,86	2.559	185
A Coruña	Agra do Orzán	19,85	5.117	257
Santiago	Ensanche	37,46	4.751	127
Lugo	Milagrosa	16,90	2.170	128
Ourense	O Couto	46,29	5.985	129
Pontevedra	Ensanche	25,73	3.676	142
Vigo	Camelias	30,05	4.393	146

Fonte: Oficina Virtual do Catastro e Observatorio da Vulnerabilidade Urbana en España. Elaboración propia

Os primeiros plans xerais das cidades<sup>11</sup> aprobados ao abeiro da Lei do Solo de 1956 vanse apoiar na asunción acrítica, mesmo intensificando as densidades previstas, dos plans de aliñacións e ensanche formulados nas décadas anteriores<sup>12</sup>, propoñendo unha estrutura urbana de raíz fundamentalmente viaria, zonificando os usos en solo urbano e urbanizable sen atender ás preexistencias tipolóxicas e patrimoniais e confiando a xeración dunha verdadeira estrutura urbana ao cumprimento dos estándares esixidos pola lei do 56 para o desenvolvemento dos solos urbanizables.

A vixencia destes plans non suporá, sen embargo, a vixencia dos novos vieiros xurídicos obrigatorios<sup>13</sup>. A insuficiencia da administración municipal, fará practicamente inviable a tarefa de desenvolver procesos integrais de xestión e urbanización de solo nas cidades durante tres décadas.

Sen embargo, esta oferta de solo urbanizado de promoción pública vai resultar escasa para a demanda existente nestas décadas. Isto vai forzar a proliferación de operacións de parcelación en solo rústico sobre as que auto-promover vivenda unifamiliar, coa única premisa de contar cun acceso rodado e apoiándose nunha interpretación laxa do tamaño da parcela mínima edificable establecida na lexislación agraria e a complicidade e/ou incapacidade de control do territorio por parte da administración municipal<sup>14</sup>. O exemplo se cadra máis evidente para ilustrar a insuficiencia do modelo contido nestes plans, á hora de dar unha axeitada resposta ás demandas de solo e vivenda, é Vigo. O plan xeral de ordenación do ano 1972 fixaba como horizonte unha poboación total de 591.186 habitantes, concentrando un 92% desta capacidade nos espazos urbanos consolidados e o resto nos espazos periurbanos. Vinte anos despois a poboación total de Vigo era só de 276.398 habitantes,

11 PXOU Pontevedra (1953), Ferrol (1961), Ourense (1961), Santiago (1965), A Coruña (1967), Lugo (1969) e Vigo (1972).

12 No PXOU da Coruña, por exemplo, as liñas de edificación previstas polo Plan de Aliñacións de 1948 rexen mesmo sobre as bolsas de solo urbanizable, a densidade en solo urbano aumenta un 50% polo cambio da altura límite da edificación dun parámetro igual ao largo da rúa a unha vez e media esta dimensión.

13 PEREIRO ALONSO, J. R., *Desenvolvemento e deterioración urbana da cidade de Vigo*, primeira edición, Santiago de Compostela, COAG, 1981, p 341.

14 SOUTO GONZÁLEZ, J. M., *Vigo: proxecto e realidade do medio periurbano*, primeira edición, Vigo, Concello de Vigo, 1994.

dos que un 62,4% vivían na cidade consolidada e o resto, un 37,6%<sup>15</sup> nos espazos periurbanos, que medraran neste período a un ritmo dúas veces superior

Polo tanto, a resposta á maior presión demográfica e inmobiliaria que as cidades galegas sufriron na súa historia deuse, en boa medida, a través da intensificación do aproveitamento dos solos urbanizados previamente, pola urbanización de iniciativa pública e, ante a insuficiencia desta oferta en termos espaciais e sociais, da auto-promoción de vivendas unifamiliares en solo rústico.

Así a cidade de principios dos oitenta é un ente bipolar, desestruturado e infradotado: por unha banda uns barrios densos e conxestionados, pola outra unha periferia urbana sen máis soporte que a estrutura viaria herdada dun territorio rural xa desactivado. A excepción a esta regra van ser os polígonos desenvolvidos polo Estado ao abeiro do I Plan Nacional de Vivienda 1961-1976, que, polo seu tamaño e ao ser pezas xeradas desde o cumprimento dos parámetros dotacionais da Lei do 56, van perdurar ata a actualidade como os barrios mellor dotados das cidades.

### 1.2.2 A inflexión dos anos oitenta

No ano 1989, o número 81-82 da revista *Ciudad y Territorio* facía un balance da evolución do planeamento urbanístico en España desde finais dos anos 60, adiantando unha fase de decadencia e obsolescencia física das cidades e unha dispersión da poboación e a actividade polo territorio, como xa acontecera nos espazos urbanos europeos máis industrializados. Nesta tesitura sinalaba tres retos para a urbanística dos anos 90: a recualificación e revitalización dos núcleos urbanos, organización dos espazos periurbanos das cidades e a articulación dos espazos consolidados cos espazos periurbanos. Fronte á insuficiencia da ferramenta do deseño urbano para abordar estes retos, requiría a implantación de instrumentos de intervención simultánea no eido social e físico da cidade e figuras de planeamento urbanístico de ámbito supramunicipal<sup>16</sup>.

Na data de publicación deste artigo aprobáranse, ou estaban a piques de aprobarse, os primeiros plans das sete cidades galegas no período democrático. A diagnose case unánime que estes documentos facían sobre o desenvolvemento dos plans anteriores<sup>17</sup>, non pode ser máis negativa: plans deficientes tecnicamente, que requiriron de sucesivas modificacións puntuais, de xestión moi difícil e, en moitos casos, con propostas de desenvolvemento que non eran admisibles socialmente.

Partindo desta diagnose, estes novos plans van formular modelos de contención da urbanización que, por vez primeira, volven a súa mirada á cidade existente, abordando os conflitos xerados por tres décadas de ausencia case total de xestión urbanística. Fan explícito o obxectivo de dotar á cidade dunha estrutura urbana rica, de focalizar a xestión

---

15 EQUIPO TAULA, "Subsanación de deficiencias na adaptación do PXOU de Vigo de 1988 á Lei 11/1986 de adaptación da do solo a Galicia. Ámbito exterior do núcleo central", PXOU Vigo, Vigo, Concello de Vigo, 1993, p.3.

16 DE TERÁN, FERNANDO, "Veinte años de teoría y práctica", *Ciudad y Territorio n.º 81-82*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 17.

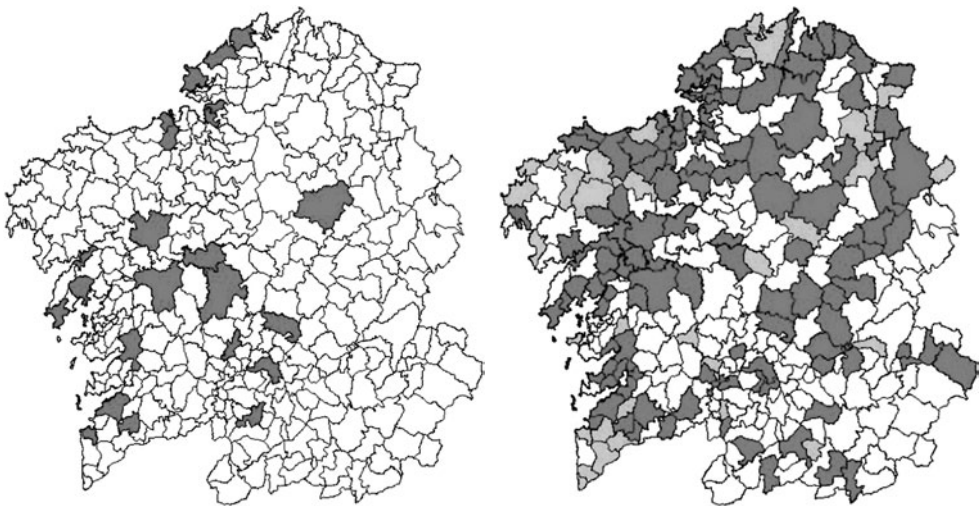
17 Especialmente contundente resulta o documento de revisión do PXOM de Ferrol de 1983: ... *se para o conxunto dos municipios do Estado é xeneralizable a aseveración dunha herdanza do planeamento tecnicamente pouco útil, socialmente inadmisibile e de gran dificultad de xestión, Ferrol queda definido certeramente entre esa xeneralidade de municipios*. OFICINA DE PLANEAMENTO SA, *Documento de revisión do PXOM de Ferrol*, Ferrol, Concello de Ferrol, 1983, p. 4 da memoria.

do planeamento na resolución dos conflitos urbanos, de poñer en cuestión os horizontes desarrollistas dos planeamentos anteriores, e de atender, por primeira vez, á posta en valor das preexistencias históricas, culturais e ambientais das cidades e a súa contorna.

Esta aposta, en ausencia de figuras de planeamento de ámbito supramunicipal que a fixeran transcender máis aló dos propios límites municipais, bateu coa posta no mercado dunha grande superficie de solo urbano nos municipios periféricos, proxectada desde a lóxica puramente local e instrumentada a través da aprobación, para moitos deles, do que foron as súas primeiras figuras de planeamento municipal.

Se no ano 1974 tan só 23 municipios galegos contaban con instrumentos de ordenación urbanística<sup>18</sup>, esta situación vai mudar rapidamente: nos seguintes 16 anos un total de 137 concellos vanse dotar por primeira vez dunha figura de planeamento municipal, entre eles a práctica totalidade dos situados nas áreas hoxe máis urbanizadas, coa excepción dos municipios do Salnés e Bergondo (gráficos 1 e 2).

Gráfico 1. Cobertura do planeamento urbanístico nos municipios galegos en 1974 (esquerda) e 1990 (dereita). En amarelo os municipios con figuras de DSU



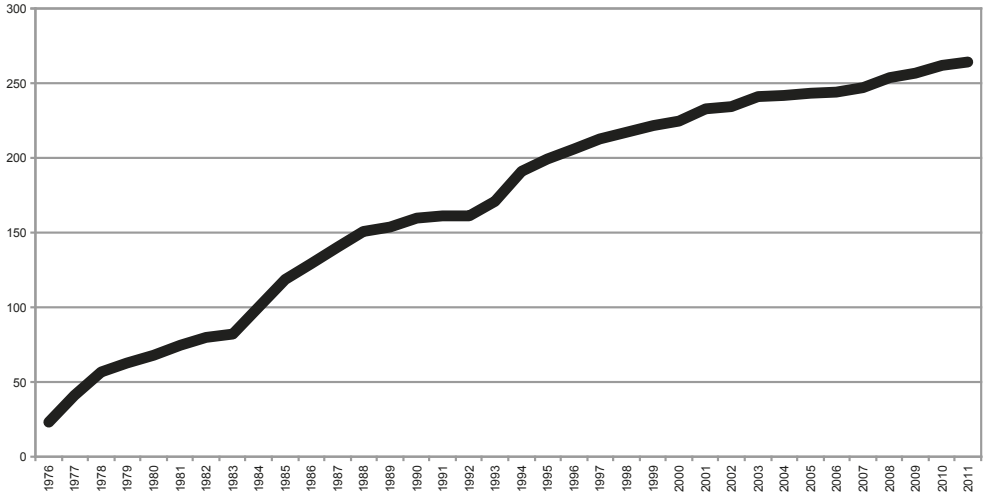
Fontes: *Ciudad y Territorio* 2/1974. Páxina web de planeamento da Xunta de Galicia. Elaboración propia

Este proceso vaise artellar fundamentalmente sobre a aprobación de figuras de escasa complexidade técnica, Normas Subsidiarias de Planeamento Municipal e Delimitacións de Solo Urbano, que perseguen fundamentalmente delimitar solo urbano e de núcleo rural onde exercer plenamente as competencias urbanísticas das administracións locais por medio da concesión de licencias de edificación, ao tempo que dan cobertura aos desenvolvementos periféricos producidos anteriormente, sobre as estruturas rurais, ao marxe do planeamento urbanístico. Esta febre planificadora vaise prolongar ata o 30 de xuño de 2003, data na que

18 MARTINEZ SARANDESES, J. HERRERO MOLINA, M.A. GARCÍA PABLOS RIPOLL, J. M., "La ordenación urbana en España: Balance de dieciséis años de aplicación de la Ley del suelo", *Ciudad y Territorio* n.º 2/1974, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1974, p 36-56.

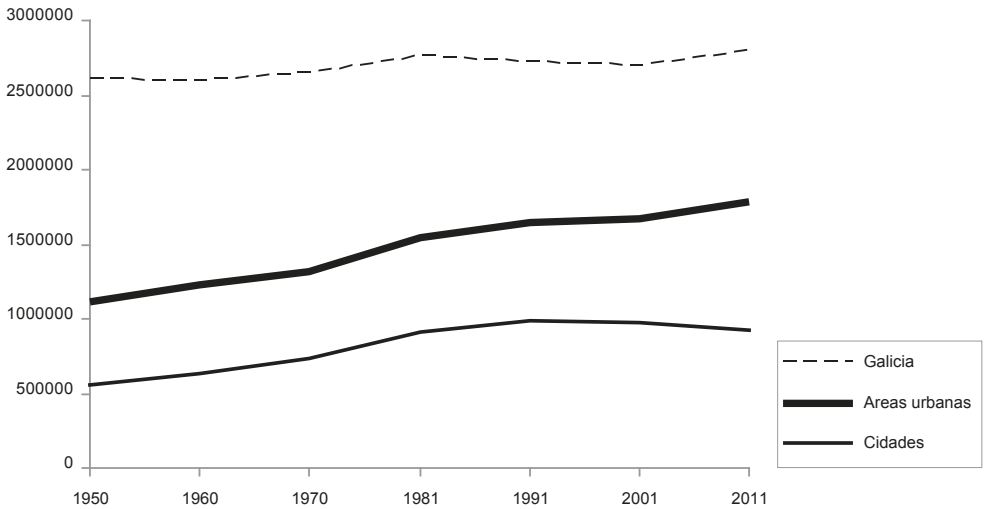
remata o período previsto para aprobar definitivamente figuras de planeamento municipal ao abeiro da Lei do Solo de Galicia (Lei 1/1997).

Gráfico 2. Evolución do n.º de municipios dotados de planeamento urbanístico



Fonte: Páxina web de planeamento da Xunta de Galicia. Elaboración propia

Gráfico 3. Evolución da distribución da poboación galega 1950-2011



Fonte: Ine. Elaboración propia



Así, a demanda de fogares das cohortes demográficas máis amplas nadas entre 1965 e 1975, a partires dos principios dos 90 vai contar cunha oferta máis alcanzable nos municipios periféricos das cidades. Sobre esta premisa a dinámica demográfica vai rotar 180°: de producirse, nun primeiro momento, desde as zonas rurais cara as cidades, vaise orientar nas últimas décadas cara a periferia das áreas urbanas. As sete cidades (coa excepción de Vigo) van decaer en termos demográficos a partires do ano 1991 en beneficio do resto dos municipios (gráfico 3).

### 1.2.3 Os planeamentos adaptados á LOUG

A finais de 2011, o 85,76% do territorio e un 85,69% dos municipios contaban cunha ordenación urbanística propia. Sen embargo, a meirande parte, equivalente a un 66,34% do territorio do 68,23% dos municipios, estaba ordenado por instrumentos de planeamento xeral non adaptados á lexislación vixente (cadro 2).

Cadro 2. Cobertura do planeamento municipal en Galicia

Marco de redacción		Figura	N.º de municipios	% municipios	Superficie ordenada (km²)	Superficie ordenada (%)
Municipios con planeamento adaptado á LOUG		pxom	55	17,46	4.807,42	16,26
Municipios con planeamento non adaptado á LOUG	Adaptado á Lei do Solo de Galicia	pxom	66	20,95	5.369,65	18,16
		pomr	9	2,85	462,17	1,56
		total	75	23,80	5.831,82	19,72
	Non adaptado á Lei do Solo de Galicia	pxou	12	3,80	953,55	3,23
		nsp	109	34,60	11.150,71	37,72
		dsu	19	6,03	1.967,00	6,65
		total	140	44,43	13.783,85	46,62
Municipios sen planeamento municipal (normas provinciais)			39	12,38	4.209,08	14,24
Municipios co planeamento suspendido (normas provisionais)			6	1,93	639,79	2,16

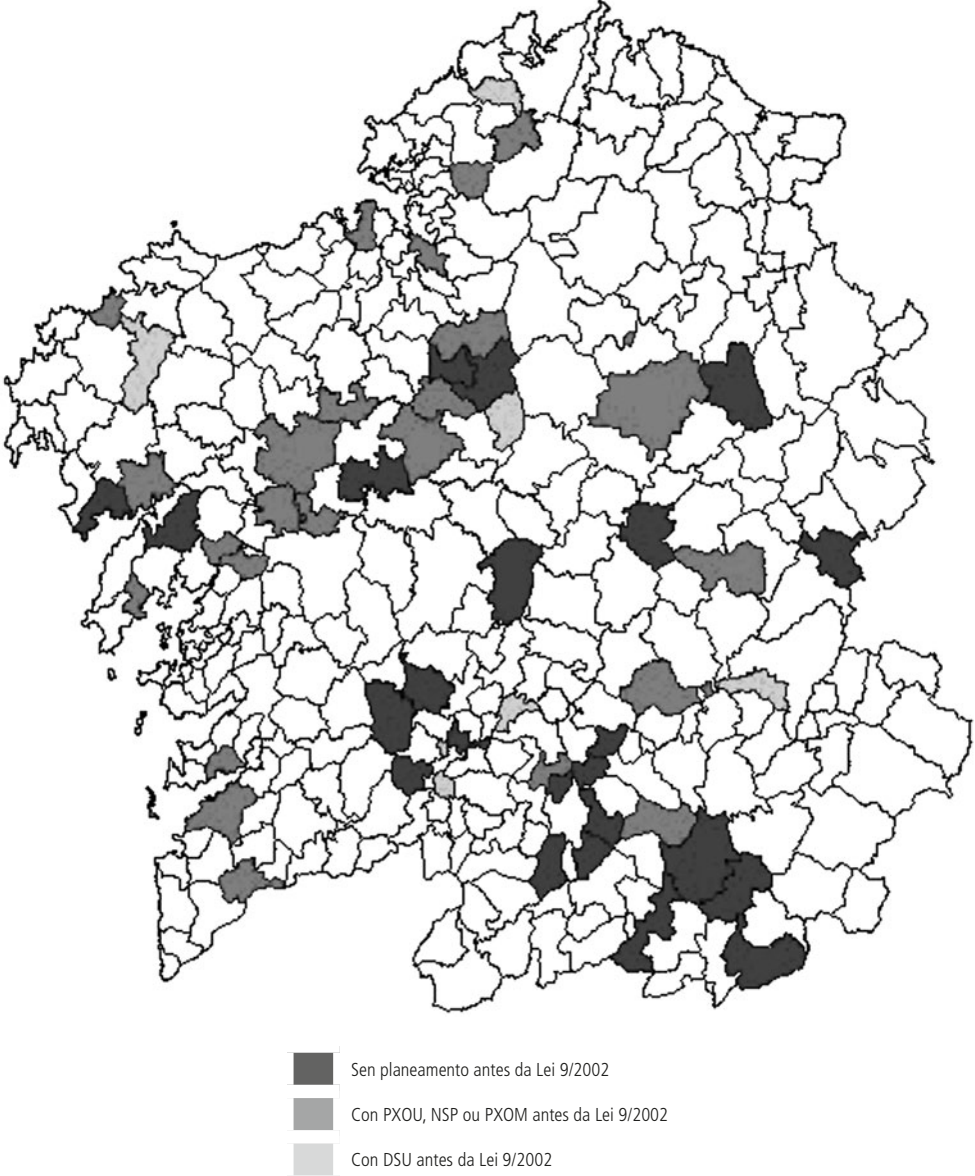
Fonte: Secretaría Xeral de Urbanismo, Xunta de Galicia. Elaboración propia

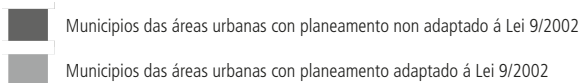
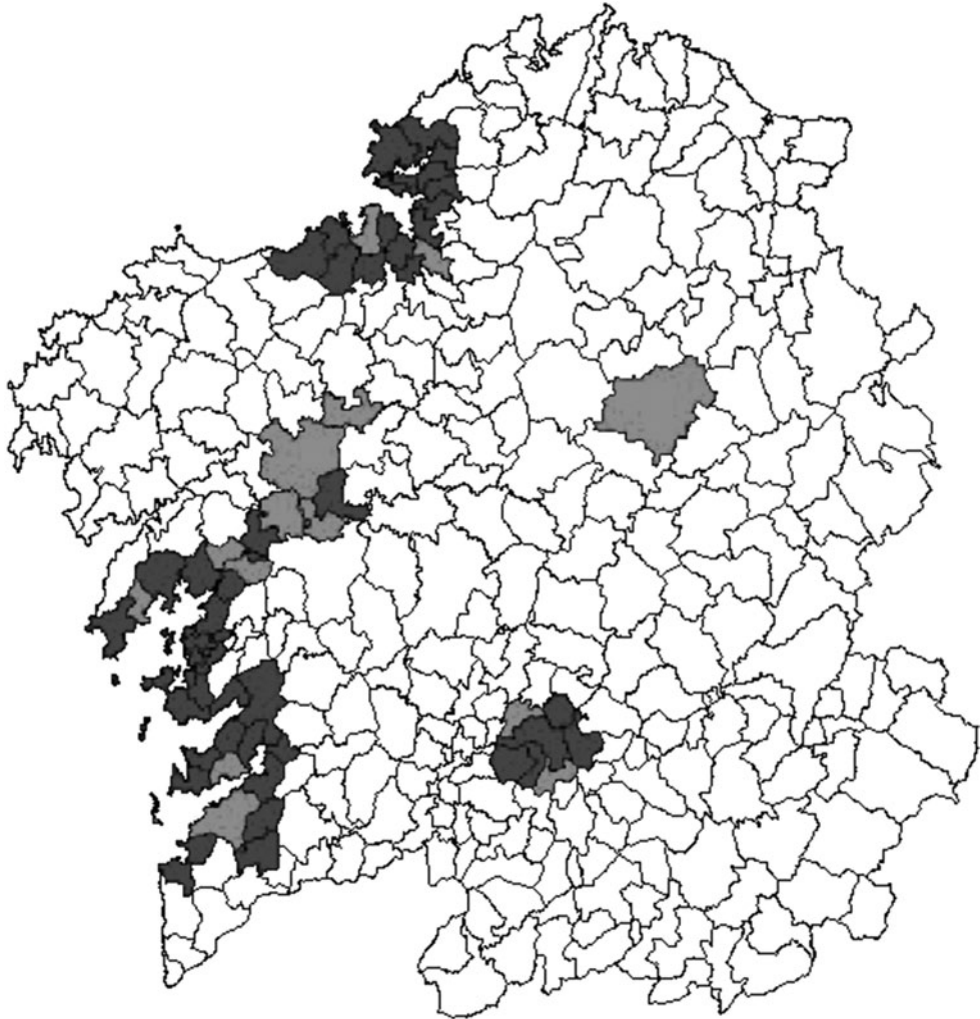
regap



ESTUDIOS E NOTAS

Gráfico 4. Municipios co planeamento adaptado á LOUG





#### 1.2.4 O réxime transitorio da LOUG

Sobre o territorio galego conflúe actualmente a vixencia parcial ou total de seis figuras de planeamento municipal diferentes, aprobadas no período de 34 anos que vai desde o ano 1977 ata o ano 2011.

O réxime transitorio da LOUG dá por boas as delimitacións de solo urbano, solo de núcleo rural e solo urbanizable establecidas por planeamentos non adaptados, coa salvidade do solo urbanizable afectado pola Lei de Costas ou pola Lei de Protección da Natureza, e ás condicións esixidas para a consideración do solo urbano como consolidado e o urbanizable

como delimitado. Con respecto ao réxime de aplicación, tan só pon límites ao aproveitamento máximo dos solos urbanos non consolidados e urbanizables, e condiciona a parcela mínima esixible nos solos de núcleo rural.

Este réxime tan laxo, que mantén “vivas” extensas clasificacións de solo urbano, de núcleo rural e urbanizable, anima a moitos concellos a non rematar un proceso de adaptación do planeamento ao novo marco lexislativo que suporía axustar as delimitacións vixentes a capacidades de vivenda e previsións de desenvolvemento máis realistas. Así explícase o escaso eco que tivo nos seus case dez anos de vixencia no proceso de adaptación do planeamento urbanístico municipal á LOUG, especialmente entre aqueles municipios dos territorios máis urbanizados e con máis presión inmobiliaria que, antes da entrada en vigor desta lei, xa contaban con figuras de planeamento. Tamén explica o feito de que boa parte dos que si abordaron este proceso son municipios fóra das áreas máis urbanizadas que non contaban con planeamento previo.

A consecuencia é a coexistencia de dous criterios de ordenación urbanística: un, que corresponde a unha sexta parte do territorio galego, responde axeitadamente aos criterios de sostibilidade social e ambiental esixidos na lexislación vixente, e o resto que foron redactados á marxe destas esixencias, nos que persisten unhas delimitacións de solo urbano consolidado, de núcleo rural e urbanizable xustificadas no seu momento en base a previsións de desenvolvemento inmobiliario ou demográfico desmesuradas, sen contrapartidas dotacionais e ambientais suficientes.

## 2 O territorio urbano herdado

O inxente proceso urbanizador da última década provocou cambios cualitativos e cuantitativos nas problemáticas xa sinaladas no apartado 1.2.2 deste artigo, debido fundamentalmente a tres factores: a extensión do réxime do solo urbanizado, os trazos da produción inmobiliaria que se apoiou neste modelo e o veloz desenvolvemento das infraestruturas de transporte.

As principais consecuencias foron un maior grao de difusión polo conxunto do territorio da Comunidade Autónoma da urbanización desestruturada e de baixa densidade, a extensión da ruderalización<sup>19</sup> do solo rústico, e da segregación, en termos espaciais e de accesibilidade, dos espazos periurbanos con respecto aos núcleos máis densos.

### 2.1 A produción de solo urbano

Hoxe en día Galicia conta con 93.000 hectáreas de parcelas urbanas ou de núcleo rural. A reserva de solo urbanizable contemplado nos planeamentos urbanístico e sectorial acada, pola súa parte, outras 215.000 ha.<sup>20</sup> En conxunto, máis do 10% do territorio do país está orientado, dunha ou outra maneira, ao desenvolvemento urbanístico.

---

19 O termo ruderalización refírese á transformación dunha situación natural baixo a influencia de residuos da actividade humana.

20 Datos obtidos da explotación dos datos da EIEL do Ministerio de Administracións Públicas para o ano 2005 e da súa actualización en base aos planeamentos urbanísticos e sectoriais aprobados definitivamente desde esa data.

As delimitacións de solo urbano apoiáronse no enorme número de asentamentos e na densidade da rede viaria rural existentes antes do comezo do proceso de urbanización, e xustificáronse na meirande parte das ocasións, segundo se desprende do estudo das memorias dos planeamentos vixentes redactados antes da entrada en vigor da LOUG, en estimacións de crecemento demográfico ou inmobiliario esaxeradas e nunca acadadas no horizonte temporal dos plans.

Proba do sobredimensionamento do solo urbano en relación ás necesidades de produción inmobiliaria é o feito de que tan só o 55% das parcelas delimitadas como solo urbano ou de núcleo rural están hoxe en día edificadas. Esta porcentaxe varía entre o 64% correspondente aos municipios das cidades e o 50% dos municipios fóra das áreas urbanas nos que a desproporción entre oferta e demanda é aínda máis evidente<sup>21</sup>.

O dereito a edificar adquiriuse na meirande parte dos casos pola inclusión de predios dentro dunha delimitación de solo urbano ou de solo de núcleo rural, sen máis contrapartidas para a administración pública tãe as derivadas das taxas administrativas e impostos, e a urbanización mínima necesaria na fronte de parcela<sup>22</sup>. Para o particular propietario todo foron vantaxes á hora de autopromover vivenda, mais para o común resultou ser todo o contrario.

Por outra banda, ao non producirse procesos de reorganización da propiedade en ausencia de xestión urbanística, a estrutura viaria sobre a que se desenvolveu esta extensión da urbanización estivo fundamentalmente composta polas estradas de acceso aos núcleos de poboación, os rúes históricos e os viarios produto dos procesos de concentración parcelaria. Por todo isto resultaron inabordables tanto a tarefa de dotar dun certo grao de racionalidade á traza, coma a de proporcionar uns estándares mínimos de calidade á imaxe urbana destes espazos. Nas contadas ocasións nas que dentro das vilas se produciron aperturas viarias, estas raramente responderon a razóns de estrutura e si de intensificación dos aproveitamentos inmobiliarios con respecto á situación preexistente.

En primeiro lugar, porque a traza, pavimentación, infraestruturas... previos á edificación non foron acompañadas de procesos de xestión de solo que permitiran a asunción, por parte dos beneficiarios do proceso, das cargas de urbanización e cesión de parcelas para dotacións públicas. Estas foron maioritariamente asumidas pola colectividade, vía orzamentos municipais, vía convenios con outras administracións públicas.

En terceiro lugar, a baixísima densidade dos solos urbanos, que no ano 2005 era de 6,9 viv./ha<sup>23</sup> para o total do solo urbano e de núcleo rural delimitados fóra dos municipios das 7 cidades, ten gravísimos impactos que comprometen a sostibilidade futura do territorio<sup>24</sup>.

21 Datos extraídos por explotación das estatísticas da Oficina Virtual do Catastro.

22 *Galicia é herdeira dunha sociedade campesiña que presenta a peculiaridade de que as cidades creceron sobre a base de construír alí onde houboese solo, a cambio do pacto tácito da xeración e da apropiación privada das rendas urbanas resultantes deste proceso construtivo.* GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE URBANISMO E CIDADANÍA DA EGAP, *Urbanismo e territorio en Galicia, reflexións para o futuro*, Santiago de Compostela, EGAP, 2006, p. 9.

23 Cálculo realizado partindo dos datos de vivendas e delimitacións de solo urbano contidos na EIEL do Ministerio de Administracións Públicas para o ano 2005.

24 *Incremento unitario dos prezos de construción, conservación e utilización do territorio urbanizado, demanda de grandes infraestruturas de urbanización, subministrados de auga, electricidade, telecomunicacións, recollida e depuración de augas residuais, demanda de grandes infraestruturas viarias, ferroviarias e transporte público suburbano, especialización funcional e homoxeneización dos fragmentos espaciais urbanos, desaparición do espazo público multifuncional e sen limitación de acceso, crecemento exponencial das distancias percorridas nos desprazamentos cotiáns, case todos mecanizados, e a desaparición dos percorridos a pé, consumos crecentes de materias primas non*

Este modo de produción de solo urbano fixo practicamente innecesario o desenvolvemento de figuras de planeamento que supoñan xestión de solo (Plans de Sectorización, Plans Parciais e PERIs)<sup>25</sup>. A diferenza da tendencia que seguiron as maiores áreas urbanas españolas nos últimos tempos, nas que o principal vector de urbanización foi o desenvolvemento de solos urbanizables, en Galicia, debido á sobreoferta de teito edificable en solo urbano, e á sostida dinámica de densificación nos solos urbanos máis consolidados, a meirande parte do solo urbanizable previsto nos planeamentos quedou sen desenvolver.

Os solos pensados para a extensión da cidade entraron así nun período indefinido de expectativa urbanística que supón o abandono das actividades agropecuarias e forestais propias do solo rústico. Co tempo estes terreos, que en moitas ocasións ocupan posicións relevantes no centro das áreas urbanas, entre os límites das cidades consolidadas e os municipios da periferia, entran nun proceso de ruderalización e/ou renaturalización, o que fai necesaria e posible a recualificación ambiental destes espazos, suavizando a presión humana sobre os espazos naturais e a paisaxe<sup>26</sup>.

## 2.2 A produción de vivenda

Sobre as bases de predominio das estruturas rurais ás que antes faciamos referencia, e na práctica ausencia de procesos de xestión de solo urbano, nos últimos 60 anos o parque de vivendas medrou en Galicia en case 1,2 millóns de unidades, multiplicando por 4 as existentes en 1960 (cadro 3), a un ritmo só lixeiramente inferior ao español, que medrou 4,5 veces no mesmo período.

Cadro 3. Ritmo anual de construción de vivendas en Galicia 1961-2011

GALICIA	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2001	2001-2011*
		19.226	28.346	19.428	19.734

Fonte: INE, Censo de Poboación e Vivendas 2001. Elaboración propia.

(\*) Estimación segundo estatística de visado de dirección de obra do Ministerio de Fomento 2000-2009. Elaboración propia

Se analizamos o acaecido na última década, que foi a de meirande desenvolvemento inmobiliario da historia, unha serie de trazas moi relacionadas entre si caracterizan esta dinámica no contexto español: o predominio da autopromoción de vivenda unifamiliar illada e do destino de segunda residencia ou investimento-aforro privado como razóns da súa promoción, e o pequeno tamaño das promocións, especialmente nos espazos urbanos máis afastados dos centros das cidades. Estas trazas son coherentes co escaso peso dos procesos de transformación vía xestión urbanística desenvolvidos neste período.

*renovables e de contaminación urbana.* MAGRINYA, F. e HERCE, M. "Los costes ambientales de la baja densidad", *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, primeira edición, Barcelona, Xarxa de Municipis-Deputació de Barcelona, 2007, pp. 243-264.

25 *As operacións urbanísticas de transformación son custosas de comprender e de financiar, moi complexas de xestionar, afectan a intereses e actores de moi diverso tipo, e non poden fracasar...Fronte a oso, o realmente sinxelo, o case máxico, é converter unha "pataqueira" en cidade cun só toque da varíña máxica da clasificación.* ALVAREZ MORA, A., CASTRILLO, M., DE LAS RIVAS, J. L., SANTOS, L., "Perfiles de una tragedia: la crisis residencial y urbanística española", *Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global. N.º 113*, Madrid, FUHEM, 2011, pp. 57-69.

26 Un exemplo de desenvolvemento de accións de recualificación dos espazos periurbanos a través da intervención nos solos ruderalizados é o Projecte Life Anella Verda da Diputació de Barcelona. <http://www.diba.es/parcsn/parcs/Life/Life.htm>.

Mentres en Galicia máis das tres cuartas partes da vivenda unifamiliar construída na última década respondeu á tipoloxía illada, no conxunto do territorio español dúas terceiras partes correspondéronse coa produción de vivenda unifamiliar encostada e, polo tanto, foron produto de operacións “comerciais” vencelladas a procesos de xestión urbanística e construción de vivenda para a súa posta no mercado (cadro 4).

Cadro 4. Tipoloxía vivendas en obra nova en visados de dirección de obra 2000-2009

	Vivendas unifamiliares encostadas		Vivendas unifamiliares illadas		Vivendas en edificios de vivenda colectiva	
	Total	%	Total	%	Total	%
GALICIA	11.644	3,76	39.392	12,73	256.593	83,51
ESPAÑA	917.760	16,72	449.050	8,18	4.121.517	75,10

Fonte: estadística de visado de dirección de obra do Ministerio de Fomento 2000-2009. Elaboración propia

Por outra banda, máis do 60% das vivendas iniciadas en Galicia nos últimos dez anos, fronte a un 40% para o conxunto español, tiveron como destino ou provocaron o aumento dos efectivos de vivenda baleira ou secundaria, tanto directamente como indirectamente vía abandono dunha vivenda vella pola mudanza a unha nova.

Mentres o número medio de vivendas dos edificios de vivenda colectiva no conxunto das áreas urbanas supera as 10 vivendas por edificio, no resto de Galicia este índice é de 4,5. Esta cifra, equivalente a que de cada 4 edificios, 1 tería 6 vivendas e outros 3 terían 4 vivendas cada un, é signo dun extraordinario grao de minifundismo empresarial no sector, tanto na xestión inmobiliaria como na construción e os servizos técnicos.

Se a baixa densidade e o modo de produción do solo urbano supoñen un reto para a sostibilidade do territorio en termos económicos e ambientais, os trazos diferenciais anteriormente descritos non fan máis que agrandar estes retos, ao afondar aínda máis nos efectos da dispersión e difusión do fenómeno urbano polo conxunto do territorio.

### 2.3 A produción de infraestruturas de transporte

Desde os anos oitenta desenvolveuse extraordinariamente a rede de infraestruturas de transporte por estrada en Galicia. Entre os anos 1987 e 2000 multiplicou por 6 a súa extensión, sendo esta a principal causa de artificialización de solo en Galicia neste período<sup>27</sup>.

No período 2000-2006 o ritmo de produción foi aínda maior para o conxunto do Estado, crecendo a súa ocupación ata as 2.300 ha/ano fronte ás 270 ha/ano do período anterior<sup>28</sup>,

27 A superficie artificial medrou un 20% en Galicia entre os anos 1987 e 2000. A superficie adicada a autoestradas, autovías e terreos asociados medrou un 508,10% no mesmo período. OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. *Cambios de ocupación del suelo en España*, primeira edición, Madrid, Ministerio de Fomento, 2006, p. 365-366.

28 OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. *Sostenibilidad en España 2011*, primeira edición, Madrid, Ministerio de Medioambiente, Medio Rural y Marino, 2011, p. 283.



resultando ser Galicia, xunto con Canarias, a comunidade autónoma con maior densidade de estradas de titularidade supramunicipal<sup>29</sup>.

Este alto ritmo de construción de viario rodado tivo un impacto moi significativo nas estruturas territoriais herdadas, sobre todo nas proximidades dos núcleos de poboación das áreas máis densamente urbanizadas. Nunha primeira fase a súa implantación produciuse por medio de estradas de circunvalación, para despois desdoblarse en vías de alta capacidade, obviando na meirande parte das ocasións as determinacións contidas no planeamento urbanístico vixente e a realidade territorial preexistente, mercede á súa posición superior na xerarquía dos instrumentos de ordenación do territorio.



Fotos 1 e 2. Miño. Sucesivamente a circunvalación da N-651 e a AP-9 rachan a relación entre o espazo urbanizado máis denso e o resto do territorio.



Foto 2. O planeamento urbanístico, posteriormente, toma como límite da extensión do solo urbano a estrada N-651

A súa concepción como obras segregadas que conectan eficientemente dous puntos distantes entre si descoidou a corrección de moitos dos efectos negativos locais que a súa implantación física provocou, na accesibilidade local, no patrimonio, na continuidade das escorredoiras e na paisaxe, entre outras. O seu paso polo borde dos núcleos de poboación máis relevantes, xerou un efecto barreira e rachou a estreita relación espacial e accesibilidade histórica existentes entre estes e a periferia urbanizada, artellada ata entón na continuidade dos camiños rurais. A ascensión, por parte da planificación urbanística, da súa traza como límite ata onde estender a urbanización densa enfatizou aínda máis este efecto (fotos

29 Segundo o Anuario do Ministerio de Fomento do ano 2009 Galicia contaba nesa data con un total de 17.556 km de estradas, autoestradas, autovías e vías rápidas, o que equivale a un ratio de case 0,6 km de estrada por km<sup>2</sup>.



1 e 2). Ademais, a mellora de tempos de viaxe entre os nodos do territorio, incrementou espectacularmente o número de viaxes<sup>30</sup> empeorando a conxestión dos centros urbanos.

Esta reflexión sería extensible á planificación do solo empresarial, cuxos proxectos, en xeral, ao estar deseñados con premisas semellantes dos proxectos sectoriais viarios, xeran uns impactos dificilmente corrixibles desde a ordenación urbanística.

## 3 Os instrumentos de intervención no solo urbano

### 3.1 Os programas de rehabilitación

O instrumento que se demostrou máis eficaz á hora de abordar a recuperación da cidade consolidada foron as áreas de rehabilitación desenvolvidas ao abeiro dos sucesivos plans estatais de vivenda.

As prácticas dos equipos técnicos e administrativos das oficinas de rehabilitación conseguiron colocar no centro do debate social e mediático a recuperación da cidade existente, sensibilizando en poucos anos á opinión pública acerca da necesidade de protexer e poñer en valor o patrimonio edificado. Ademais, contribuíron á entrada de novos habitantes en réxime de aluguer nos barrios históricos das cidades, que eran en moitos casos os que tiñan máis problemas de baldeiramento demográfico.

Sen embargo, a pesares de todas estas virtudes, o alcance desta política foi moi limitada por tres razóns: a case total circunscrición aos centros históricos das vilas e cidades, a ausencia de coordinación coa ordenación urbanística e os limitados recursos públicos adicados a este fin.

As áreas de rehabilitación integral en Galicia abranguen hoxe en día a 34 municipios e 58 conxuntos urbanos<sup>31</sup>. Aínda que o Plan Estatal de Vivenda 2005-2008 contemplaba xa entre os programas a financiar os de recuperación de calquera parte da cidade que sufrise un proceso de degradación física, social ou ambiental<sup>32</sup>, os 8 conxuntos de vivenda social da segunda metade do século XX que se están a rehabilitar en Santiago de Compostela, A Coruña, Ourense e Lugo son a excepción que confirma a regra de ter orientadas prioritariamente as políticas de rehabilitación urbana á recuperación das zonas históricas.

Aínda aceptando o gran peso relativo que para a vivenda e a actividade teñen os centros históricos en moitas das vilas que contan con áreas de rehabilitación, limitar a intervención rehabilitadora aos espazos máis antigos significa deixar fóra do seu alcance á práctica totalidade dos tecidos urbanos construídos nos anos sesenta e setenta do pasado século (a década de maior desenvolvemento inmobiliario nas cidades), que son os barrios menos habitables, máis conxestionados e con maiores déficits estruturais.

30 *O tráfico medio diario nos accesos radiais ás cidades da Coruña e Vigo multiplicouse por catro ou cinco nun período de 20 anos.* DALDA, J. L., G. DOCAMPO, M., G. HARGUINDEY, J., *Cidade Difusa en Galicia*, primeira edición, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 2006, p. 87.

31 Fonte IGVS da Xunta de Galicia (2011). Elaboración propia.

32 *Aos efectos deste Real Decreto, entenderanse como áreas de rehabilitación integral os tecidos urbanos, zonas dos mesmos ou barrios en proceso de degradación física, social ou ambiental* (Art. 50. Concepto de Áreas de Rehabilitación Integral do Plan Estatal de Vivenda 2005-2008).

Por outra banda, moitas das áreas de rehabilitación en funcionamento confróntanse nos seus ámbitos á ausencia dun planeamento específico, en forma de plan especial de protección, ou á obsolescencia dos criterios cos que se redactaron no seu día os plans especiais viventes. Esta circunstancia debilita a aposta pola rehabilitación nun contexto no que as presións inmobiliarias que supoñen a substitución dos inmobles están lonxe de ser desactivadas, e impiden a incardinación da política sectorial de vivenda en políticas urbanísticas máis ambiciosas concertadas con outras administracións públicas.

Por último, a política de rehabilitación de vivendas apenas ten hoxe en día peso nos orzamentos da administración autonómica: no ano 2011 supuxeron apenas un 4,6% do gasto total da política de vivenda e solo, fronte ao 87% adicado á urbanización de solo e promoción de vivenda pública<sup>33</sup>. Neste contexto, apostas recentes como a Área de Rehabilitación dos Camiños de Santiago, que poden funcionar ben no eido de estender a cultura da rehabilitación polo conxunto do territorio, están a consumir máis dunha cuarta parte das intervencións de rehabilitación subvencionadas asignadas anualmente a Galicia polo Ministerio de Fomento, e non parecen estar entre as estratexias máis axeitadas á hora de abordar as problemáticas detectadas nos tecidos urbanos consolidados.

## 3.2 Os proxectos urbanos

Desde a metade da década dos oitenta, coincidindo co proxecto de transformación urbana dirixido por Oriol Bohigas en Barcelona, os arquitectos comezaron a reivindicar o proxecto urbano como forma case exclusiva de intervención na cidade, outorgándolle á arquitectura a capacidade case milagrosa de resolver os conflitos urbanos por medio da súa proposta formal<sup>34</sup>.

O campo que dá acubillo á “forma” como instrumento de intervención na cidade desde o proxecto limitouse e limitase fundamentalmente aos proxectos que resolven programas de raíz infraestrutural ou dotacional que coparon boa parte do protagonismo das páxinas das revistas de arquitectura máis populares nas últimas dúas décadas.

A defensa da arquitectura como solucionadora de conflitos formais e estruturais na cidade atopou un dos seus maiores aliados nas políticas culturais de moitos países europeos, que asumiron a formulación do “socialismo cultural” enunciada en Francia a principios dos anos 80. Tratábase de chegar aos cidadáns, ata aquel momento alleos ao consumo cultural, por medio dun edificio, que asumindo o título de centro de arte, espazo de creación, museo, ágora... constituía un evento tan extraordinario como para seducir por si mesmo aos medios de comunicación e ao público, independentemente do seu contido<sup>35</sup>.

Na súa versión máis extrema, esta formulación serviu para xustificar a intervención do Guggenheim de Bilbao e unha serie de formulacións de grande escala (Cidade da Cultura, Centro Niemeier, Ciudad de las Artes y las Ciencias...) que, ao longo da última década,

---

33 XUNTA DE GALICIA. Orzamentos do exercicio 2011.

34 *Nese momento desencadénase a rabiosa reivindicación da arquitectura como forma fundamental de actuación sobre a cidade, como única alternativa válida ao urbanismo anterior. É unha especie de rebelión nos arquitectos, tras décadas de sumisión ás ciencias sociais, non exenta totalmente de reivindicacións corporativistas.* DE TERÁN, F., (op.cit.) p. 17.

35 POIROT-DELPECH, B. “Gadgetique”, *Le Monde 30 maio 1990* e FUMAROLI, M, *El Estado Cultural*, primeira edición, Barcelona, Acanalado, 2007, p. 14.

buscaban, non xa a rexeneración urbana, ou a asunción universal da cultura oficial, senón, fundamentalmente, a proxección da imaxe das cidades no mundo, co fin de transformalas en destinos turísticos e culturais globais. A procura deste efecto Guggenheim<sup>36</sup> argumentouse desde o interese supramunicipal dos proxectos, por riba das determinacións do planeamento vixente, xerando así impactos non previstos no planeamento urbanístico.

A proliferación de contedores arquitectónicos de ámbito máis local (casas de cultura, centros cívicos...) sen dúbida axudou a mellorar a dotación cultural dos residentes en vilas e barrios, pero apenas tivo un impacto rexenerativo na estrutura da cidade, ao estar condicionada a súa implantación pola dispoñibilidade periférica de solo público, pero tamén por ser concibidas, en moitos casos, como obxectos arquitectónicos un tanto ensimesmados e illados da trama urbana onde se inseriron.

A formulación do proxecto urbano como instrumento de intervención na cidade esqueceu, en definitiva, que era a calidade do marco urbanístico vixente<sup>37</sup> o que facía viables e efectivas estas intervencións.

### 3.3 Os instrumentos de intervención na cidade difusa

Un dos principais recursos cos que conta o territorio galego á hora de abordar o reto da especialización e a racionalidade territorial no contexto europeo é a boa inserción histórica do tear dos asentamentos rurais e urbanos no territorio<sup>38</sup>. Se a revitalización das cidades, instrumentada a través das políticas complexas de intervención no eido físico e social, é unha premisa para a posta en valor desta condición histórica, a intervención na cidade difusa deberíase rexer polo reforzo da identidade dos asentamentos tradicionais das aldeas e núcleos parroquiais, tal e como propoñen as Directrices de Ordenación Territorial e o Plan de Ordenación do Litoral recentemente aprobados, pero tamén polo reforzo dos nodos funcionais de orixe máis recente, resultado da duplicación da estrutura de asentamentos ao longo das vías de comunicación.

Fronte a esta aposta clara que desde o planeamento territorial se fai pola mellora das estruturas urbanas difusas, o planeamento de desenvolvemento, artellado a través de plans especiais de reforma interior en solo urbano e plans especiais de mellora en solo de núcleo rural, tivo moi escaso éxito.

A simple asunción vía clasificación como solo urbano ou de núcleo rural<sup>39</sup> dos espazos urbanizados ao marxe do planeamento non resolve, por si mesma, as eivas estruturais

36 *O discurso oficial predica que a cidade gañou en brillo grazas ao efecto Guggenheim e que os flancos da Ría de Bilbao seguirán a mesma corrente producida por unha rexeneración á que só hai que dar suaves empurróns para que continúe en movemento. A lóxica deste enunciado postula que, se nunha zona céntrica pero cotrosa se erixe un ornamento, a área enteira e partes significativas do resto da cidade estetízanse pola irradiación da beleza ornamental. De aquí que sexa tan importante a arquitectura e que o belo non teña nada que ver aquí co desinteresado ou o superfluo, se se entende como inútil, senón cun investimento estratéxico para mover a evolución urbana.* ESTEBAN, I. *El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento*, primeira edición, Barcelona, Anagrama, 2007, p. 35.

37 *Evidentemente o caso de Barcelona só era posible pola existencia dun bo Plan Xeral desde 1976. Da mesma maneira que as operacións puntuais desenvolvidas en Madrid na segunda metade da década atopan a súa xustificación dentro do novo Plan Xeral de 1985.* DE TERÁN, f. (op. cit.) p.16.

38 DALDA, J. L., G. DOCAMPO, M., G. HARGUINDEY, J. (op. cit.) p. 90.

39 Referímonos aquí á modificación introducida pola Lei 2/2010 na LOUG, contemplando un novo tipo de solo de núcleo rural: o núcleo rural común. A non existencia dun asentamento tradicional previo ao que vincular estes núcleos abre a porta á posibilidade de delimitar como núcleo rural, e polo tanto consolidar a situación xurídica, calquera grupo de vivendas xurídicas á marxe do planeamento por parcelacións

e ambientais que carrega a extensión de urbanización sobre camiños rurais a golpe de autopromoción de vivendas unifamiliares. Cando a condición de edificable se estende a calquera parcela que conte cos servizos básicos ou simplemente estea delimitada dentro do solo urbano ou de núcleo rural, resulta complicado estimular o investimento privado en urbanización e cesión de solo se non é a cambio de materializar maiores aproveitamentos urbanísticos.

### 3.4 A ausencia de instrumentos de ordenación supramunicipal

A ausencia ata hai un ano de instrumentos de ordenación territorial supuxo confrontar unha dinámica urbanizadora unicamente desde os campos do planeamento sectorial e urbanístico. A perspectiva parcial e especializada desde a que se formulan os plans e proxectos sectoriais e, sobre todo, a óptica illada e competitiva que caracterizou o exercicio das prerrogativas locais en materia de planificación urbanística, sen coordinación ningunha cos municipios limítrofes, fixo que este proceso, que xa hai décadas acadou unha dimensión supramunicipal, non atopara unha resposta de escala axeitada desde o planeamento.

Un exemplo que condensa as consecuencias do anterior foi a descontinuidade nas condicións de ordenación, coincidente co límite municipal entre un municipio e outro. Mentres os municipios periféricos ás cidades aproveitaron a oportunidade de desenvolvemento urbano nos lugares máis accesibles e achegados ao centro urbano principal, ofertando solo en condicións moi vantaxosas en termos de fiscalidade e edificabilidade, para os municipios centrais das áreas urbanas os terreos adxacentes a estes lugares, non deixaron de ser posicións periféricas con respecto á cidade, que se ordenan en base a ordenanzas de baixa densidade ou se consideran solo rústico (fotos 3, 4 e 5).

O resultado é o nacemento de núcleos urbanos de nova planta<sup>40</sup>, sen apenas antecedentes históricos, xurdidos en base a plans de aliñacións, e con densidades moi altas, trazas que os fan participar das taxas de conxestión e falta de habitabilidade propias dos barrios máis densos da cidade consolidada.

---

urbanísticas ilegais en solo rústico nos últimos 50 anos, o que contradi coa vontade expresada nos instrumentos de ordenación territorial hoxe vixentes.

40 Exemplos desta situación poderían ser Meicende en Arteixo, Vilaboa en Culleredo, Perillo en Oleiros, limítrofes co municipio da Coruña, Os Tilos en Teo, O Milladoiro en Ames e Sigüeiro en Oroso, limítrofes con Santiago.



Foto 3. O núcleo do Milladorio no municipio de Ames, apoiado na accesibilidade que a traza da N-550 lle proporciona coa cidade de Santiago de Compostela, ao norte. Os límites do núcleo coinciden cos límites do termo municipal

Regap



ESTUDOS E NOTAS





Foto 4. Discontinuidade urbana entre Santa Icia (Ferrol) ao norte e A Solaina (Narón) ao sur: en Ferrol ordenanza de vivenda unifamiliar en parcela mínima de 1.000 m<sup>2</sup> e polígono de solo urbano non consolidado. En Narón, edificación en altura B+4 en solo urbano consolidado



Foto 5. Discontinuidade urbana entre Sigüeiro (Oroso) ao norte e A Barciela (Santiago) ao sur. En Sigüeiro solo urbano consolidado, vivenda colectiva B+3/B+4. En A Barciela, núcleo rural

### 3.5 A debilidade do planeamento territorial

Se a falta de instrumentos de ordenación territorial ou urbanística de ámbito supramunicipal deu lugar aos fenómenos anteriormente descritos, unha vez aprobadas as Directrices de Ordenación do Territorio, aspectos coma o carácter potestativo que ten a formulación dos instrumentos de ordenación territorial de escala intermedia<sup>41</sup>, a ausencia de normas de aplicación directa que afecten aos planeamentos vixentes, ou a falta de definición temporal da obriga do cumprimento das determinacións excluíntes, debilitan a súa eficiencia como instrumento definidor dun modelo territorial para Galicia.

No que atinxe á definición da estrutura de asentamentos, chama a atención a falta de tratamento específico para os espazos periurbanos da periferia das cidades, do Salnés ou da marxe norte da Ría de Arousa<sup>42</sup>. Se para as áreas urbanas das sete cidades prevese a formulación futura de Plans Territoriais Integrados, en ámbitos que serán o resultado da adscrición voluntaria dos municipios das áreas urbanas, os segundos merecen o mesmo tratamento por parte das DOTs que os espazos rurais interiores: a previsión de dous nodos do sistema urbano intermedio en Vilagarcía e Ribeira.

Por outra banda, o Plan de Ordenación do Litoral, exclúe do ámbito da súa competencia os solos de núcleo rural e o solo urbano consolidado delimitados, e apraza a asunción das súas determinacións por parte do planeamento urbanístico ao momento da súa revisión, adaptación ou modificación futura.

Un e outro documento, ao admitir o aprazamento “sine die” tanto da aprobación dos instrumentos de ordenación das áreas urbanas coma da adaptación dos planeamentos urbanísticos vixentes ás determinacións máis importantes, prolongan indefinidamente a situación de ausencia de coordinación supramunicipal do planeamento.

## 4 Conclusións

Os instrumentos de ordenación territorial e urbanística en Galicia, orientados sobre o papel a poñer en valor o tear de asentamentos rurais e a paisaxe, obvian hoxe en día a dimensión das problemáticas estruturais específicas debidas precisamente ás peculiaridades históricas do noso sistema de asentamentos, consolidando así a realidade dun feito urbano que está moi lonxe de resolver axeitadamente a dialéctica entre a conxestión da cidade consolidada e a baixa densidade da cidade difusa.

En primeiro lugar, a prórroga sen data de caducidade dos instrumentos de ordenación urbanística formulados con anterioridade á data de entrada en vigor da LOUG, das DOT e do POL supón a vixencia indefinida dun modelo de ordenación baseado, sobre todo, nunha extensión desmesurada dos espazos edificables. Aínda en ausencia dunha dinámica inmo-

41 Neste eido destacar a redacción do artigo 1.3.1.a das DOT: As áreas urbanas formaranse por asociación voluntaria dos municipios inmediatos ás cidades que as centralizan. A Consellería Competente en ordenación territorial da Comunidade Autónoma poderá elaborar un PTI no que se concretará a delimitación do seu ámbito e defina o modelo do territorial específico do espazo en cuestión e os aspectos que lle competen no ámbito da planificación territorial.

42 Os municipios da Ría de Arousa acollen segundo o último padrón de 1 de xaneiro de 2011 unha poboación total de 181.641 habitantes, nun territorio caracterizado por unha estrutura urbana polinuclear e unha urbanización difusa, cuxas capitais municipais non acollen máis dun 39% da poboación total, o que indica problemáticas específicas, moi diferentes ás existentes nas vilas do interior”.

biliaria que faga posible unha materialización das súas expectativas que puidera afondar nos impactos territoriais e ambientais herdados, a vixencia desta enorme oferta de solo edificable hipotecará durante moito tempo a iniciativa dos concellos sobre a ordenación do seu territorio municipal<sup>43</sup>.

En segundo lugar, o proceso de adaptación do planeamento vixente ao marco legal da LOUG, que podería ter suposto un efecto estandarizador dos contidos técnicos do planeamento urbanístico, tivo escaso éxito e prolongouse extraordinariamente no tempo. Isto levou á actual coexistencia de planeamentos formulados en diferentes momentos, axustados a marcos xurídicos diferentes e instrumentados a través de figuras que responden a requirimentos de calidade técnica moi dispares.

A falta dunha instrución técnica<sup>44</sup> que fixe criterios tan básicos como son a estrutura documental dos plans ou o vocabulario a empregar nas súas disposicións normativas, dificulta a lectura das súas determinacións, ao tempo que fai inviable a súa futura tramitación dixital ou a súa integración nun sistema de información territorial que redunde nunha maior coordinación interadministrativa, transparencia e participación pública<sup>45</sup>.

En terceiro lugar, a estas eivas de carácter técnico xúntanselle unha falta de coordinación entre planeamentos de rango urbanístico e sectorial, a ausencia de formulación tanto de instrumentos de ordenación territorial de escala intermedia como de plans urbanísticos de escala supramunicipal, que impiden hoxe en día abordar a falta de articulación dos espazos máis urbanizados. Do mesmo modo, a debilidade e falta de integración no planeamento urbanístico das políticas de recuperación urbana imposibilita actuar eficientemente sobre as problemáticas da cidade existente.

Deberíamonos interrogar sobre a idoneidade de todo este corpo técnico, xurídico e administrativo, definido no seu momento ao abeiro dun paradigma baseado no crecemento inmobiliario sen límites, á hora de ordenar hoxe en día unha cidade que xa non medra, medio baleira, difusa, infradotada, desestruturada e con importantes problemas de conxestión e habitabilidade. Deberíamos ser quen de formular un novo modelo de planificación do urbano definido a partires da contención do desenvolvemento, do afondamento na resposta ambiental, do perfeccionamento dos instrumentos de xestión e da defensa da urbanística como disciplina coordinadora dos instrumentos sectoriais de intervención no territorio.

No eido xurídico débese abordar e resolver cuestións como a limitación dos dereitos adquiridos polos propietarios do solo urbano ou de núcleo rural, por medio, por exemplo, dunha categorización máis ampla e efectiva do solo urbano non consolidado ou pola extensión da potestade administrativa, máis aló da propia da disciplina urbanística, á hora de formular propostas de vixencia transitoria sobre os solos urbanos e urbanizables aínda non edificados ou urbanizados.

---

43 Esta consecuencia xa foi destacada na análise que Eugenio Burriel realizou para o solo urbanizable no caso valenciano en BURRIEL DE ORUETA, E.L., "Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano", *Documents D'Anàlisi Geogràfica* n.º 54, Cerdanyola del Vallés, Universitat Autònoma de Barcelona, 2009, p. 33-54.

44 A súa necesidade no eido da codificación da protección patrimonial foi formulada por Daniel González Franco (op.cit. p. 589)

45 Neste obxectivo enmárcase a proposta de Instrucións Técnicas de Planeamento realizada para a Consellería de Medioambiente, Territorio e Infraestruturas por unha equipa de traballo do COAG o pasado mes de decembro, descrita no apartado 5 deste artigo.



No eido administrativo cabería prever a integración das determinacións urbanísticas, estratéxicas e sectoriais<sup>46</sup> en instrumentos de ordenación territorial únicos de ámbito supramunicipal, evitando os conflitos que a actual falta de integración instrumental provoca.

No eido técnico, ademais da estandarización da redacción de planeamento, deberíanse prever instrumentos orientados prioritariamente á corrección das eivas estruturais e físicas do espazo urbanizado, e máis axeitados en contidos e escalas á complexidade das problemáticas a abordar.

Unha vez concluída a inviabilidade ambiental, económica e social do modelo de desenvolvemento defendido nas últimas décadas, a ausencia dunha aposta clara polo cambio de modelo só se podería interpretar como un sinal de que case ninguén está disposto a asumir o fin dunha época na construción da cidade baseada na produción inmobiliaria<sup>47</sup>, menos aínda tendo en conta os bos predicamentos sociais e políticos dos que segue a gozar o modelo anterior<sup>48</sup>.

## 5 Unha proposta de instrucións técnicas de planeamento

O Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, en cumprimento dun convenio de colaboración en materia de planeamento urbanístico asinado coa Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, presentou o pasado mes de decembro unha proposta de Instrución Técnica de Planeamento.

Esta iniciativa apóiase no artigo 50 da LOUG que contempla, entre outros obxectivos, definir os requisitos mínimos de calidade, substantivos e formais dos distintos instrumentos de planeamento urbanístico, e as prescricións técnicas para elaborar a documentación dos diferentes instrumentos de planeamento, e supón un avance no eido previsto pola Lei do Solo Estatal, co obxecto de promover a transparencia das administracións públicas competentes na planificación do territorio<sup>49</sup>.

Polo tanto, o obxecto da proposta é dobre: por unha banda racionalizar e sistematizar o contido dos plans, e pola outra incluír na estrutura documental dos mesmos uns contidos que permitan xerar un sistema de información.

As comunidades autónomas de Castela e León (2006), Castela a Mancha (2010), Asturias (2010) e Aragón (2011) hoxe en día xa contan con instrucións técnicas para a elaboración de planeamento. En xeral, as devanditas instrucións fixan os requisitos de calidade e ho-

46 Neste eido interesante a reflexión proposta na metodoloxía do Plan Base, instrumento que expresa as determinacións de ordenación tanto estratéxicas e urbanísticas nun só documento, desenvolvido pola Cátedra Unesco UIA-CIMES. LLOP TORNÉ, J.M. (coord.) *Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Lleida, Ajuntament de Lleida, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 1999, pp 42, 43 e 44.

47 *Esta é, ao noso xuízo, a traxedia: malia a crise galopante, o modelo urbanístico-inmobiliario baseado no crecemento urbano e na primacía da construción de obra en novo solo, mantense incólume á espera de tempos mellores, dado que a burbulla inmobiliaria non estaría "estralada" senón tan só "desinflada"...* ALVAREZ MORA, A., CASTRILLO, M., DE LAS RIVAS, J.L., SANTOS, L. (op. cit.), pp. 57-69

48 *Aínda supoñendo que a praxe do planeamento urbanístico que se redacta hoxe en día superase o modelo aquí descrito, o certo é que os modos social e políticamente adquiridos de construír o territorio, baseados no devandito modelo, gozan duna puoco desexable —pero certamente robusta— saúde.* GONZÁLEZ FRANCO, D. (op. cit), páx. 588.

49 *A aplicación daqueles criterios e principios básicos que posibiliten, desde a coordinación e complementación coas administracións competentes na materia, a formación e actualización permanente dun sistema público xeral e integrado de información sobre solo e urbanismo.* Disposición Transitoria Primeira da Lei do Solo Estatal.

moxeneidade do planeamento, a terminoloxía e cartografía base a utilizar na súa redacción e os requisitos técnicos necesarios para a súa integración nun sistema de información espacial.

No caso galego, o punto de partida para a definición da instrución caracterízase pola inexistencia dunha cartografía dixital oficial actualizada, de procedementos de tramitación dixital de plans ou dun sistema de información urbanística<sup>50</sup>. A única referencia da que partir é o prego técnico para a redacción e tramitación de planeamento subvencionado pola Xunta de Galicia, que fixa o idioma, formatos, escalas mínimas e contido preceptivo do documento a redactar.

Tendo en conta estes antecedentes, as Instrucións Técnicas de Planeamento céntranse en definir o ámbito de obrigatoriedade do cumprimento da instrución, unhas condicións xerais dos documentos, unha estrutura documental e un glosario de termos a empregar. A sistematización documental que se propón é compatible cunha futura implantación da tramitación telemática dos plans, e básica para a futura racionalización do inventario do planeamento e a mellora dos procedementos de publicación e participación pública na súa tramitación.

## 5.1 Réxime de aplicación

Atendendo ao feito de que actualmente en Galicia preto dun terzo dos municipios están en distintos momentos de tramitación da adaptación do seu planeamento xeral á LOUG, o proceso de implantación previsto pola proposta de instrución parte de esixir o seu cumprimento íntegro só aos plans xerais que non estean aprobados inicialmente no momento da entrada en vigor da instrución, así como aos futuros documentos de revisión, adaptación e refundidos. Asemade prevese a súa aplicación aos plans de desenvolvemento promovidos no marco dos Plans Xerais que teñan a obriga de cumprimentar a instrución.

Non se inclúen as modificacións puntuais nin os plans de desenvolvemento formulados desde plans non aprobados inicialmente no momento de entrada en vigor das instrucións, pois o interese de contar con información homologable á instrución en ámbitos illados, dentro de plans xerais que non a cumprimenten, é moi limitado.

## 5.2 Instrucións de carácter xeral

Con respecto ao idioma, prevese o uso obrigatorio do galego, sen prexuízo de que a administración poida solicitar a maiores, desde o prego de licitación, unha tradución ao castelán.

A base cartográfica a empregar é a B.T.G. (base topográfica de Galicia) nas escalas mínimas máis comúns: 1:5000 para territorio municipal, 1:2.000 para os núcleos rurais e o solo urbanizable, 1:1000 para o solo urbano e ordenacións de pormenor. O uso desta base permitirá a integración futura do Sistema de Información Urbanística galego nun sistema estatal, ao utilizar a B.T.G. o mesmo sistema de referencia Datum ETRS89 e o mesmo despece que o empregado na cartografía do Instituto Geográfico Nacional.

---

50 A web de planeamento da Xunta de Galicia é unha base de datos na que se pode consultar en formato dixital a información dos plans, pero carece dun sistema de referencia que ordene a información espacial que contén.

Ao non existir hoxe en día un procedemento de tramitación dixital do planeamento en Galicia, a instrución contempla a entrega en papel, ademais de tres formatos dixitais: shape, para os arquivos de forma, pdf (300 p.p.) para os textos e planos, e xml para os metadatos do documento e índice dos arquivos.

No que atinxe ao formato dos documentos propónse a unificación de tipos e fontes para os textos, e uns mínimos criterios de maquetación para os planos, incorporando as ITPs unha páxina de texto-tipo e de plano-tipo a modo de exemplo.

### 5.3 Estrutura documental

Cada plan, en cada fase da súa tramitación, consta dunha única carpeta que contén os arquivos que completan a súa estrutura documental. En cada fase entrégase o plan coa súa documentación completa, co fin de garantir a súa unidade e coherencia en cada fase da súa tramitación. Tendo en conta os dous fins da instrución, a estrutura documental, aínda que se integre nunha única carpeta, é dobre: por un lado o documento destinado á tramitación (textos e planos, en formato pdf) e pola outra o documento en formato shape, destinado á xeración do sistema de datos espaciais.

No que atinxe ao contido do plan, este está definido nas seccións 2ª, 3ª e 4ª do título II da LOUG a través do conxunto mínimo de determinacións que debe establecer cada figura (PXOM, NNSS, PP, PS, PERI, PE...) en cada unha das súas fases de tramitación. A análise destas determinacións e de como expresalas a través das especificacións, tanto gráficas como escritas, que a instrución establece, permite deseñar unha estrutura documental na que cada par de arquivos (texto+plano) en formato pdf ou arquivo en formato shape correspóndese coa expresión dun conxunto de determinacións.

En última instancia establécese a equivalencia entre a fase de tramitación dunha determinada figura de planeamento e un contido documental mínimo para establecer as determinacións esixidas pola LOUG, en formato pdf e en formato shape.

Por exemplo, o documento de inicio dun Plan Xeral debe conter, segundo a LOUG, a expresión das determinacións relativas á información do territorio municipal e a proposta dunha estrutura xeral e orgánica do territorio. Esta esixencia cumprímntase, segundo a proposta de instrución, coa entrega dunha memoria (MEM), do estudio do medio rural (EMR), da análise do modelo de asentamento (EMA), dos planos de información (INF01 a 09) e de estrutura xeral e orgánica do territorio (ORD1) en formato pdf, e dos arquivos AMB01 (ámbito), ORD01 (clasificación do solo), ORD03 (sistemas xerais), DES02 (ámbitos de ordenación incorporados), PRO01 (elementos e ámbitos de protección) e AFE01 (ámbitos de afección) en formato shape.

O establecemento do contido dos plans a través das determinacións que se lles esixe definir permitiría a xeración automática dunha nova estrutura documental, en base á definición dunha nova colección dos arquivos xa contemplados na instrución, no caso da esixencia dunha nova fase de tramitación ou da aparición dunha nova figura de planeamento.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

## 5.4 Glosario de termos

A proposta de instrución técnica de planeamento inclúe entre as súas disposicións un glosario de termos de obrigada utilización na redacción e tramitación do planeamento urbanístico en Galicia.

O glosario recolle unha colección dos termos máis comunmente empregados na redacción de normativas de planeamento municipal, relativos fundamentalmente á definición do volume edificado, do cómputo da edificabilidade e do aproveitamento urbanístico, dos parámetros de situación da edificación na parcela e dos usos do solo e da edificación.

A terminoloxía elaborouse a partires da contida na propia LOUG e das definicións propostas no Informe de Sistematización do Proxecto del Impulso del Urbanismo en Red<sup>51</sup>. No caso de que os equipos redactores consideren necesaria a introdución de novos termos ou matices non contemplados neste glosario, poderán facelo sempre e cando non contradigan coas súas definicións ás contempladas na instrución.

En Ferrol, a 15 de maio de 2012

## Bibliografía

ÁLVAREZ MORA, A., CASTRILLO, M., DE LAS RIVAS, J.L., SANTOS, L, *Perfiles de una tragedia: la crisis residencial y urbanística española*, en *Papeles de relaciones eco-sociales y cambio global. N° 113*, FUMHEN, Madrid, 2011.

BURRIEL DE ORUETA, E.L.: *Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano*, en *Documents D'Anàlisi Geogràfica* n.º 54, Universitat Autònoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallés, 2009.

CASTELO ÁLVAREZ, B., *Ferrol: morfología urbana y arquitectura civil, 1900-1940*. Universidade da Coruña, A Coruña, 2000.

DALDA, J.L., G. DOCAMPO, M., G. HARGUINDEY, J., *Cidade Difusa en Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2006.

EQUIPO TAULA (1993): "Subsanación de deficiencias en la adaptación del PGOU de Vigo de 1988 a la Ley 11/1986 de adaptación de la del suelo a Galicia. Ámbito exterior del núcleo central" en *PXOU de Vigo*, Concello de Vigo, 1990

ESTEBAN, I., *El efecto Guggenheim. Del espaciobasura al ornamento*, Anagrama, Barcelona, 2007.

FUMAROLI, M., *El Estado Cultural*, Acantilado, Barcelona, 2007.

---

51 *Urbanismo en Red* é un programa do Goberno de España, cofinanciado pola UE, que pretende impulsar a publicación dos plans urbanísticos municipais a través de internet, na procura dunha maior transparencia na xestión pública e unha maior interoperabilidade entre as diferentes administracións.  
<http://www.urbanismoenred.es/urbanismoenred/>

- GONZÁLEZ FRANCO, D., *La evolución del modelo territorial en Galicia. Una interpretación económica y espacial en Revista Gallega de Administración Pública* n.º 41, EGAP, Santiago de Compostela, 2011.
- GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE URBANISMO E CIDADANÍA DA EGAP (2006): *Urbanismo e territorio en Galicia, reflexións para o futuro*, EGAP, Santiago de Compostela, 2006
- LLOP TORNÉ, J.M. (coord.), *Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Ajuntament de Lleida, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Lleida, 1999.
- MAGRINYA, F. e HERCE, M., *Los costes ambientales de la bajadensidad*, en *La ciudad de bajadensidad. Lógicas, gestión y contención*, Xarxa de Municipis/Deputació de Barcelona, Barcelona, 2007.
- MARTÍNEZ SARANDESES, J. HERRERO MOLINA, M.A. GARCÍA PABLOS RIPOLL, J.M., *La ordenación urbana en España: balance de dieciseis años de aplicación de la Ley del suelo*, en *Ciudad y Territorio* n.º 2/1974, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1974
- OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *Cambios de ocupación del suelo en España*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2006.
- OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *Sostenibilidad en España 2011*, Ministerio de Medioambiente, Medio Rural y Marino, Madrid, 2011.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO SA, *Memoria do Documento de revisión do PXOM de Ferrol*, Concello de Ferrol, 1983
- PEREIRO ALONSO, J.R., *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo*, COAG, Santiago de Compostela, 1981.
- POIROT-DELPECH, B., *Gadgetique en Le Monde 30 maio*, París, 1990.
- PRECEDO LEDO, A., *La Coruña: Metrópoli Regional*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 1990.
- SOUTO GONZÁLEZ, J.M., *Vigo: proxecto e realidade do medio periurbano*. Concello de Vigo, 1994.
- TERÁN, FERNANDO DE, *Veinte años de teoría y práctica en Ciudad y Territorio* n.º 81-82, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- TORRES LUNA, M.P, *Geografía de Galicia. Tomo II*, Ediciones Boreal, A Coruña, 1985.

regap



ESTUDIOS E NOTAS



As ordes de execución no  
Dereito urbanístico galego

## Las órdenes de ejecución en el Derecho urbanístico gallego

The orders of execution in the  
galician Urbanistic Law



MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter estatal:  
Secretario-Interventor do Concello de Sandiás e do Consorcio Contra  
Incendios e Salvamento da Bisbarra da Limia (España)  
rivelangel@gmail.com

Recibido: 08/11/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

**Resumo:** *As ordes de execución son actos administrativos que vai emitir unha Administración Pública para a consecución dun obxectivo, e farao no exercicio dunha potestade administrativa: a potestade de policía. Ante un incumprimento dos deberes que se encadran dentro do dereito de propiedade, a Administración poderá ditar ordes de execución para lograr o seu cumprimento. Ao longo do traballo vaise realizar unha análise sobre o concepto e o fundamento normativo das ordes de execución, as súas clases e os seus límites. Como acto administrativo que emana dunha Administración farao como resultado da tramitación dun procedemento no que se respecten os principios e as garantías do procedemento administrativo común. Por último, analízanse as consecuencias do incumprimento dunha orde de execución, así como a posibilidade de revisar as ordes de execución unha vez se ditaron.*

**Palabras clave:** *Dereito de propiedade, deber de conservación, orde de execución, dereito urbanístico galego, potestade de policía.*

**Resumen:** *Las órdenes de ejecución son actos administrativos que va a emitir una Administración Pública para la consecución de un objetivo, y lo hará en el ejercicio de una potestad administrativa: la potestad de policía. Ante un incumplimiento de los deberes que se encuadran dentro del derecho de propiedad, la Administración podrá dictar órdenes de ejecución para lograr su cumplimiento. A lo largo del trabajo se va a realizar un análisis sobre el concepto y el fundamento normativo de las órdenes de ejecución, sus clases y sus límites. Como acto administrativo que emana de una Administración lo hará como resultado de la tramitación de un procedimiento en el que se respeten los principios y las garantías del procedimiento administrativo común. Por último, se analizan las consecuencias del incumplimiento de una orden de ejecución, así como la posibilidad de revisar las órdenes de ejecución una vez se han dictado.*

**Palabras clave:** *Derecho de propiedad, deber de conservación, orden de ejecución, derecho urbanístico gallego, potestad de policía.*

**Abstract:** *The execution orders are administrative actions that will be issued by a Public Administration to achieve an objective, and it will be done in the practice of an administrative power: the authority of police. For a breach of the*

*duties which fit within the property right, the Administration may dictate enforcement orders to achieve its compliance. Throughout this paper we will perform an analysis of the concept and the normative foundation of the execution orders their classes and their limits. As administrative act emanating from an Administration, it comes up as a result of the processing of a procedure in which the principles and guarantees of the common administrative procedure are respected. Finally we analyze the consequences of breach of an enforcement order, as well as the ability to review the execution orders once they have been issued.*

**Key words:** *Property right, conservation duty, execution order, Galician urban law, police powers.*

**Índice:** *Relación de abreviaturas 1. Conceptos xerais. Orixe e natureza 2. Fundamento normativo das ordes de execución: Os deberes dos propietarios do solo 3. Clases de ordes de execución segundo a súa finalidade 4. Límites do contido normal do deber de conservación que condicionan as ordes de execución 5. As ordes de execución en solo rústico e de núcleo rural 6. As ordes de execución e o patrimonio Cultural 7. Aspectos procedementais 7.1. Inicio 7.2. Instrución 7.3. Informe técnico 7.4. Informe xurídico 7.5. Trámite de audiencia 7.6. Resolución e notificación 7.7. Control do cumprimento e reacción fronte ao incumprimento 7.8. Custos derivados da orde de execución 8. Protección da legalidade urbanística 9. Suspensión ou revisión dunha orde de execución 10. As infraccións e as ordes de execución 11. Conclusións. Bibliografía. Repertorio xurisprudencial*

## Relación de abreviaturas

Art.	Artigo
Arts.	Artigos
BOCM	Boletín Oficial da Comunidade de Madrid
CE	Constitución Española
CCAA	Comunidades Autónomas
ICIO	Imposto sobre Construcións, Instalacións e Obras
LBRL	Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local
LOUGA	Lei 9/2002 de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural en Galicia
LRXAP y PAC	Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e de Procedemento Administrativo Común (L. 30/1992)
LVG	Lei 18/2008, do 29 de decembro, de Vivenda de Galicia
RDUG	Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de Disciplina Urbanística de Galicia para o desenvolvemento e aplicación da Lei do Solo de Galicia
SS	seguintes
STC	Sentenza do Tribunal Constitucional
STS	Sentenza do Tribunal Supremo
STSX	Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza
TRLS	Texto Refundido da Lei de Solo
TRLRFL	Texto Refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSX	Tribunal Superior de Xustiza



# 1 Conceptos xerais. Orixe e natureza

A Real Academia da Lingua Española define a palabra “orde”, acepción 17, como: “Mandato que se debe obedecer, observar e executar.”

Dentro da actividade urbanística encontrámonos coas Ordes de Execución que se enmarcan dentro das denominadas medidas de intervención administrativa. Para un sector da doutrina<sup>1</sup> *“a orde de execución é un acto administrativo, isto é, unha declaración de vontade da Administración emitida no exercicio dunha potestade administrativa, e suxeita polo tanto na súa formación ao principio de oficialidade procedemental. O acto participa das especialidades propias dos actos de policía, e áchase suxeito ás modulacions derivadas dos preceptos específicos da lexislación urbanística que o prevé e disciplina”*.

Encontrámonos, polo tanto, ante un acto administrativo que vai emitir unha Administración Pública cun fin, cun obxecto. A Administración emitirá esa orde de execución no exercicio dunha potestade administrativa, a potestade de policía, que se enmarca no exercicio dunha competencia: a urbanística. Por iso, estamos ante unha manifestación do exercicio da potestade de policía urbanística. E neste sentido os que ostentan claramente competencias en materia urbanística son os Concellos.

Así, a **Lei 7/1985, do 2 de abril reguladora das Bases de Réxime Local (LBRL)** regula no artigo 25 as competencias dos municipios e, tras recoñecer que o municipio vai exercer competencias e que o vai facer dentro do marco da lexislación do Estado e as Comunidades Autónomas, recolle unha serie de materias nas que van exercer competencias. Entre estas materias encóntrase “a Ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística.” As ordes de execución van ser unha manifestación desta competencia que teñen en materia urbanística.

O ámbito da competencia urbanística, vén configurado, entre outros aspectos, pola intervención no exercicio das facultades dominicais relativas ao uso do solo e edificación que comprenderá, á súa vez, entre outras, a facultade de esixir aos propietarios o cumprimento das obrigas impostas na norma legal tal e como recolle o artigo 3.4.d da Lei 9/2002 de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (en diante LOUGA).

Na LBRL imos encontrar como se recoñece aos municipios unha serie de potestades fundamentais, e tamén privilexios na produción dos seus actos. Neste sentido, no artigo 4 recoñécese aos municipios respecto aos seus actos a presunción de lexitimidade e a executividade e recoñéceos tamén as potestades de execución forzosa e sancionadora. Estes últimos vólvense mecanismos fundamentais para lograr que o fin do acto se cumpra.

Con anterioridade, púxose de relevo que cando a Administración emita unha orde de execución o fará no exercicio dunha potestade de policía. Pois ben, no ámbito dos municipios o **Decreto do 17 de xuño de 1955, polo que se aproba o Regulamento de Servizos das Corporacións Locais** establece no seu artigo 1 que os Concellos poderán intervenir a actividade dos seus administrados, entre outros casos que enumera, no exercicio da función

1 GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. “Deber urbanístico de conservación de inmobles e ordes de execución de obras”. *Revista práctica urbanística*. A Lei 2264/2001.

de policía, cando existir perturbación ou perigo de perturbación grave da tranquilidade, seguridade, salubridade ou moralidade cidadás, co fin de restablecelas ou conservalas.

E como vai intervir? Pois, de acordo co artigo 5 deste Decreto a intervención das corporacións locais na actividade dos seus administrados exercerase polos medios e principios enunciados na lexislación básica en materia de réxime local.<sup>2</sup>

Iso fai que de novo nos dirixamos á LBRL, e atopámonos que o artigo 84 recolle unha serie de medios que pon a disposición dos municipios para intervir na actividade dos cidadáns.

Entre estas medidas encóntranse: "Ordes individuais constitutivas de mandato para a execución dun acto ou a prohibición deste."

Continúa o artigo establecendo que a actividade de intervención das Entidades locais se axustará, en todo caso, aos principios de igualdade de trato, necesidade e proporcionalidade co obxectivo que se persegue. Estes principios estarán presentes cando se dite unha orde de execución.

A intervención administrativa, que se exercerá polos Concellos no exercicio das competencias urbanísticas que ten atribuídas, obedece á necesidade, en relación ao exercicio das facultades relativas á propiedade do solo, de que se cumpra por parte dos propietarios cos deberes inherentes á propiedade do solo. A orde de execución é, polo tanto un medio para cumprir coa función de policía que lles incumbe aos municipios, (aínda que tamén a outras Administracións), no exercicio das súas competencias.

Como manifesta o Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso-administrativo, Sección 5ª, na súa Sentenza do 1 xullo de 2002, "*nace así a potestade correlativa dos Concellos ou outros órganos competentes legalmente para ditar ordes de execución que garantan a seguridade, salubridade e ornato das construcións, constituíndo, como expresa o artigo 5, apartado c) do Regulamento de Servizos das Corporacións Locais, ordes individuais constitutivas de mandato para a execución dun acto ou a prohibición deste.*"

O Tribunal Supremo na súa sentenza do 5 de decembro de 1997 establece, despois de facer referencia aos deberes inherentes ao dereito de propiedade, que "*para garantir o cumprimento destas obrigas, o apartado 2 do mesmo artigo 181 LS confire aos Concellos potestades de policía polas que, seguindo o debido procedemento e respectando as esixencias de congruencia e proporcionalidade da intervención xurídico -administrativa, se poden impoñer aos propietarios a que se refire o artigo 181.1 ordes concretas e individuais, constitutivas de mandato para a execución de obras [artigo 5, c) do Regulamento de Servizos das Corporacións Locais], coa finalidade de manter os edificios e demais obxectos protexidos nas debidas condicións de uso, conforme ao seu destino propio,*"

Estas medidas non teñen natureza sancionadora, polo que só se deben seguir as normas xerais do procedemento administrativo. Como sinala unha parte da doutrina a orde de execución é un acto administrativo e, en consecuencia, o seu réxime xurídico e os seus requisitos en canto a contido, motivación e forma son os que resultan dos arts. 53, 54 e

---

2 Redacción dada polo Real Decreto 2009/2009, do 23 de decembro.

55 da Lei 30/1992, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común<sup>3</sup>.

Na xeración dunha orde de execución deberán de se observar unha serie de requisitos:

- a) Concorrencia dos motivos que a fundamentan cuxa realidade debe ser patente.
- b) Débese adoptar o acto de intervención menos restritivo da liberdade individual.
- c) Debe de existir congruencia entre os presupostos de feito e os fins da medida, así como proporcionalidade.

Pola súa parte, Eduardo García de Enterría e Luciano Parejo Alfonso, recoñecen o **dobro efecto da orde de execución** xa que por un lado supón un mandato ao propietario para a realización dunhas obras determinadas (propio polo tanto dun acto de gravame) mentres que, por outro lado, se lle lexítima urbanisticamente para a realización das devanditas obras (propio dun acto favorable ou declaratorio de dereitos) rexéndose polo mesmo réxime prescrito para a licenza urbanística. Como manifestan os autores *“a anomalía só atopa explicación no feito de que a licenza e a orde de execución posúen idéntico efecto final: a lexitimación de actos de edificación ou uso do solo”*<sup>4</sup>.

## 2 Fundamento normativo das ordes de execución: os deberes dos propietarios do solo

A Constitución Española, no artigo 33, recoñece que a función social do dereito de propiedade modulará o seu contido de acordo coas leis.

Á hora de falar de leis no Dereito urbanístico español é preciso referirse, dentro do marco constitucional, á **Sentenza do Tribunal Constitucional 61/1997, do 20 de marzo**, relativa aos recursos de inconstitucionalidade 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990, 2488/1990, contra a Lei 8/1990, sobre Reforma do Réxime Urbanístico e Valoracións do Solo, e recursos de inconstitucionalidade acumulados aos anteriores 2337/1992, 2341/1992 e 2342/1992, fronte ao texto refundido da Lei sobre Réxime de Solo e Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, do 26 de xuño.

Esta sentenza fixa o alcance das competencias en materia urbanística. No que interesa á materia deste traballo, obtéñense dela en relación ás ordes de execución unha serie de consideracións:

O deber de conservación que corresponde aos propietarios regulábase no artigo 245 do TRLS de 1992 e este precepto non foi declarado inconstitucional no seu apartado primeiro, que establecía que *“os propietarios de terreos, urbanizacións de iniciativa particular e edificacións deberán mantelos nas condicións e con suxeición ás normas sinaladas no artigo 21.1. “Este artigo 21 regulaba os deberes básicos de uso, conservación e rehabilitación inherentes á propiedade e tampouco foi declarado inconstitucional. Aquí, é preciso salien-*

3 GONZÁLEZ PÉREZ J., *Comentarios á Lei do Solo (texto refundido de 1992)*, Editorial Civitas, 1993. Citado en GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. “Deber urbanístico de conservación de inmoables e ordes de execución de obras”. Revista práctica urbanística. A Lei 2264/2001

4 GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo e PAREJO ALFONSO Luciano. *Leccións de Dereito Urbanístico*. Editorial Civitas, 1981, páxinas 287 e 290.

tar, que o TC na Sentenza destacou que os deberes de conservación son manifestación da función social que se recolle no artigo 33.2. da CE antes citado.

Con todo, o apartado segundo do artigo 245, que establecía que os Concellos e, no seu caso, os demais órganos competentes ordenarían a execución de obras para conservar as condicións que establecía o artigo 21.1., foi declarado inconstitucional e nulo en canto aprobado polo Estado con eficacia supletoria, por ser competencia das Comunidades Autónomas a súa regulación.

Tamén o artigo 246.2 foi obxecto de estudo polo TC nesta Sentenza e considerou que formaba parte das condicións básicas da propiedade en conexión co artigo 21, e declarou que *“sobre o propietario de toda clase de terreos e construcións peso ou deber básico de mantelos en condicións de seguridade, salubridade e ornato público e quedarán suxeitos igualmente ás normas sobre protección do medio e dos patrimonios arquitectónicos e arqueolóxicos, e sobre rehabilitación urbana (art.º 21.1) “. Ademais engade “Finalmente, dispón que o custo das obras necesarias para facer efectivos tales deberes será sufragado polos propietarios ou a Administración, nos termos que estableza a lexislación aplicable (art.º 21.2 T.R.L.S.). Salta á vista que se limita a formular uns deberes xenéricos e mínimos que haberán de ser enchidos pola lexislación sectorial aplicable ditada no marco do sistema competencial en materias como patrimonio histórico ou medio, entre outras. “*

Si foron declarados inconstitucionais e nulos en canto á súa aprobación polo Estado con eficacia supletoria os apartados primeiro e terceiro do artigo 246 do TRLS do 92 que recollían, respectivamente, que os Concello e os organismos podían ditar ordes de execución por motivos de interese turístico e estético, e que os propietarios de bens incluídos en catálogos podían solicitar para a súa conservación a cooperación das Administracións competentes que haberían de prestala en condicións adecuadas cando tales obras excedesen dos límites do deber de conservación.

Polo tanto, da Sentenza do TC 61/1997 pode concluírse que a regulación das ordes de execución será competencia das Comunidades Autónomas mentres que a regulación do uso, conservación e rehabilitación a encontraremos tanto en normativa estatal en canto ás condicións básicas da propiedade como en normativa das Comunidades Autónomas que, no exercicio das competencias urbanísticas, poderán ditar normas atinentes ao dereito de propiedade urbana, con respecto, claro está, desas condicións básicas e das demais competencias estatais que, en cada caso, sexan de aplicación.

Considerando a distribución de competencias encontrámonos con que o actual **Real Decreto Legislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da lei de solo** (en diante **TRLIS 2008**) despois de regular o réxime urbanístico da propiedade do solo no artigo 7 e as súas facultades no artigo 8, regula, no artigo 9, os deberes e as cargas que se encontran dentro do contido do dereito da propiedade do solo.

O apartado 1 dese precepto establece: *“O dereito de propiedade dos terreos, as instalacións, construcións e edificacións, comprende, calquera que sexa a situación en que se encontren, os deberes de dedicalos a usos que non sexan incompatibles coa ordenación territorial e urbanística; conservalos nas condicións legais para servir de soporte ao devandito uso e, en todo caso, nas de seguridade, salubridade, accesibilidade e ornato legalmente*

*esixibles; así como realizar os traballos de mellora e rehabilitación ata onde alcance o deber legal de conservación.*

*Este deber constituirá o límite das obras que se deban executar a custa dos propietarios, cando a Administración as ordene por motivos turísticos ou culturais, correndo a cargo dos fondos desta as obras que o superen para obter melloras de interese xeral.”*

Polo tanto, estanse a regular condicións básicas da propiedade: Estase a regular que o uso ha de ser compatible coa ordenación territorial e urbanística, e se está a regular o deber de conservación dos propietarios que se estende a conservar a propiedade en condicións de seguridade, salubridade, accesibilidade e ornato legalmente esixibles. Esta expresión, *“legalmente esixibles”*, constitúe unha verdadeira norma en branco xa que será preciso acudir á normativa sectorial aplicable para determinar cales son esas condicións que ante un incumprimento habilitarán a administración para ditar unha orde de execución.

Preténdese regular, de xeito global, que o deber de conservación e de uso, conforme á ordenación territorial e urbanística, se proxecta respecto de todos os terreos, as instalacións, edificacións e construcións.

O apartado primeiro do artigo 9 continúa regulando o seguinte:

- a) *“No solo urbanizado para os efectos desta Lei que teña atribuída edificabilidade, o deber de uso supón o de edificar nos prazos establecidos na normativa aplicable.”* Estase a dotar de contido ao uso en solo urbanizado dotado de edificabilidade establecendo o deber de edificar en prazo.
- b) *“No solo que sexa rural para os efectos desta Lei, ou estea vacante de edificación, o deber de conservalo supón manter os terreos e a súa masa vexetal en condicións de evitar riscos de erosión, incendio, inundación, para a seguridade ou saúde públicas, dano ou prexuízo a terceiros ou ao interese xeral; incluído o ambiental; previr a contaminación do solo, a auga ou o aire e as inspiracións contaminantes indebidas noutros bens e, se é o caso, recuperalos delas; e manter o establecemento e funcionamento dos servizos derivados dos usos e as actividades que se desenvolvan no solo.”* Neste parágrafo recóllense deberes concretos, uns deberes, que en caso de incumprimento, darán lugar a que se poidan ditar ordes de execución no sentido que recolla a lexislación autonómica. Estamos ante unha manifestación do dereito a un medio axeitado e ao deber de conservalo que proclama a Constitución no artigo 45 e, como mecanismo de protección deste, poderán ditarse as ordes de execución.

Continúa o precepto, no apartado segundo, recollendo unha serie de deberes do propietario que queira facer valer as súas facultades de uso da propiedade en solo rural e que non estean suxeitos a réxime de actuación de urbanización. Eses deberes poderán dar lugar a que en caso de incumprimento se diten ordes de execución, como por exemplo no suposto de que o propietario non custee e execute os traballos para conservar o solo e a súa masa vexetal no estado legalmente esixible ou non se custeen e executen as obras de conexión cos sistemas xerais coa súa posterior entrega á Administración.

**Na LOUGA** recoñécese no artigo 4.a. como fins da actividade urbanística asegurar que o solo se utilice en congruencia coa utilidade pública e a función social da propiedade, garan-

tindo o cumprimento das obrigas e cargas legalmente establecidas. Na LOUGA, o dereito de propiedade é obxecto de regulación en canto ao seu contido, e este vai estar composto tamén por unha serie de deberes. O artigo 9 da LOUGA refírese a eles. Así, os propietarios de toda clase de terreos, construcións, edificacións e instalacións teñen unha serie de deberes, obrigas que se refiren ao uso, conservación e rehabilitación.

Dentro da primeira modalidade, e ao igual que se recolle en TRLS 2008, os propietarios deberán de destinalos aos usos permitidos polo plan urbanístico (art.º 9.1.a). O contido do deber de conservación vén definido como o deber de mantelos en condicións de funcionalidade, seguridade, salubridade, ornato público e habitabilidade segundo o seu destino, e conforme ás normas de protección do medio, do patrimonio histórico e da rehabilitación (art.º 9.1.b). Cada un dos conceptos mencionados (funcionalidade, seguridade, salubridade, ornato público e habitabilidade) son conceptos que necesariamente esixen dunha análise caso por caso e con aplicación de lexislación sectorial e específica por razón da materia para determinar o seu contido e implican unha esixencia para o propietario formando parte da función social da propiedade.

Á súa vez, o cumprimento de esixencias técnicas ou construtivas que se leven a cabo para cumprir con estas condicións será diferente segundo o destino da propiedade e, ademais, virá condicionado polo necesario cumprimento da normativa reguladora da protección do medio, do patrimonio histórico e da rehabilitación.

O artigo 9 da LOUGA, definindo o seu contido, revela á súa vez que o lexislador ten unha especial consideración en canto á protección do medio rural. Recórdese que o propio título da LOUGA menciona expresamente que regula ademais da ordenación urbanística a protección do medio rural, que posteriormente se plasma na definición do obxecto da Lei no artigo 1. E, así, como manifestación desa regulación da protección do medio rural, detalla como se vai plasmar no medio rural o deber de conservación. Os propietarios de terras conservarán e manterán o solo natural e, no seu caso, a masa vexetal nas condicións precisas que eviten a erosión e os incendios, impedindo a contaminación da terra, o aire e a auga.

Non só se trata de protexer o medio rural, senón nun sentido máis amplo, protexer o dereito constitucional a un medio axeitado para o desenvolvemento da persoa, que leva consigo o deber de conservalo (art.º 45 CE).

Tamén se concreta a esixencia de cumprir co deber de conservación a que fai referencia o artigo 9.1.b. respecto dos propietarios do solo urbano consolidado no artigo 19.d. da LOUGA.

Na regulación urbanística galega, a LOUGA complementábase co Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de Disciplina Urbanística de Galicia para o desenvolvemento e aplicación da Lei do Solo de Galicia (en diante RDUG), que, como pode observarse, é anterior á propia Lei, e polo tanto, se aplicará en canto non contradiga esta. Entre ambas as dúas normas pódese observar, probablemente derivado deste feito descrito, certa asimetría na regulación das ordes de execución. Na regulación das ordes de execución pódese observar como o RDUG non recolle de xeito particular a protección do medio rural como acontece na LOUGA.

O Título II do RDUG recolle o capítulo II denominado Deber de conservación e ruína, e na súa sección primeira que se denomina “Deber de conservación” o artigo 24 establece un contido descriptivo de dito deber. Establece que os propietarios de terreos, urbanizacións de iniciativa particular e edificacións deberán destinalos efectivamente ao uso en cada caso establecido polo plan urbanístico. A vinculación ao uso específico preside axeitadamente as restantes esixencias do deber de conservación. A continuación establece, como deber inherente ao dereito de propiedade, a obriga de mantelos en condicións de seguridade, salubridade e ornato público, engadindo ademais que á hora de cumprir con ese deber farase con suxeición ás normas sobre rehabilitación do medio e do patrimonio histórico e arqueolóxico e sobre rehabilitación urbana.

Para García de Enterría e Parejo Alfonso a finalidade á que se orienta o deber de conservación é tripla, tendo cada un dos conceptos xurídicos indeterminados (seguridade, salubridade e ornato) a súa substantividade propia.

Como destaca a STS do 6 de xuño de 1998, sala terceira, sección quinta, non se require a concorrencia conxunta de todas elas, para lexitimar o ditado dunha orde de execución.

O artigo 24 do RDUG tamén recolle que os propietarios de vivendas terán a obriga de mantelas en condicións de habitabilidade de acordo coa normativa vixente e o plan. Esta regulación da habitabilidade, que ademais aparece con certo detalle no artigo 25, non aparece na regulación estatal (Real Decreto 2187/1978, do 23 de xuño, polo que se aproba o Regulamento de Disciplina Urbanística para o desenvolvemento e aplicación da Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana) que tan só se refire ás condicións de seguridade, salubridade e ornato público.

No artigo 25 do RDUG recóllense os obxectivos que perseguen as medidas a adoptar no cumprimento do deber de conservación que regula o artigo 24. Estamos ante certa definición das condicións que configuran o deber de conservación.

- O obxectivo da seguridade é evitar o risco para as persoas ou os bens mediante a conservación da estabilidade e o rematado das construcións.
- O obxectivo da salubridade é non perturbar a saúde ou a hixiene.
- O obxectivo do ornato público é non coincidir negativamente na harmonía da contorna conservando en todo caso as características estéticas dos bens.

O artigo 25 do RDUG, desenvolve no punto segundo os aspectos que se terán que ter en conta para manter as condicións mínimas de habitabilidade, e en concreto establece que se atenderá a:

- a) A estanquidade da vivenda respecto das inclemencias meteorolóxicas
- b) A resistencia e a indeformabilidade dos elementos estruturais e construtivos fundamentais da edificación
- c) Mantemento de carpintaría exterior
- d) A instalación de fontanaría e saneamento



- e) Existencia de suficiente ventilación e evacuación de fumes e gases
- f) Instalacións de electricidade
- g) Calquera outras previstas na lexislación específica aplicable.

Pola súa banda **A Lei 8/2012 do 29 de xuño de vivenda de Galicia (en diante LVG)** no seu artigo 12 regula as obrigas xerais das persoas propietarias e usuarias e establece que estas están obrigadas a manter as vivendas en bo estado de conservación, uso, mantemento e seguridade.

Ata este momento, presentouse o contido do deber de conservación que formará parte do Dereito de propiedade. Ese deber, como se mencionou, configura parte da función social da propiedade, e o seu cumprimento vai ser vixiado pola Administración na medida que a Lei a obriga a reaccionar e exercer a súa potestade de policía e ordenar a execución das actuacións necesarias para garantir o seu cumprimento.

Para o cumprimento destes deberes e como reacción da Administración ante a falta de petición dunha licenza, establécese como mecanismo de intervención administrativa as Ordes de Execución. Estas, polo tanto, non se articulan para obrigar a corrixir edificacións realizadas sen licenza ou contra licenza, en cuxo caso, o modo de proceder pola Administración será mediante a reposición da legalidade. As ordes de execución serán mandatos da Administración dirixidos aos propietarios para restablecer as condicións propias do deber de conservación, e en ocasións, derivarán da necesidade de realizar adaptacións a circunstancias cambiantes froito das novas regulacións normativas, (por exemplo, por novas esixencias de seguridade).

Na lexislación urbanística galega encontramos a regulación das ordes de execución no artigo 199 e 203 da LOUGA e nos artigos que van do 24 ao 31 do RDUG.

O artigo 199 da LOUGA que se denomina “*Deber de conservación e ordes de execución*” despois de indicar que os propietarios de toda clase de terreos, urbanizacións de iniciativa particular, edificacións e carteis deberán mantelos nas condicións establecidas no, [artigo 9 da presente Lei](#), habilita aos Concellos para que con carácter imperativo e ante un incumprimento, ordenen, de oficio ou a instancia de calquera interesado, mediante o correspondente expediente e previa audiencia dos interesados, a execución das obras necesarias para conservar aquelas condicións, con indicación do prazo de realización. Cando a entidade das obras o requira, establece, que o Concello esixirá a solicitude de licenza acompañada do proxecto técnico correspondente. Esta última previsión, que tamén recollen outras lexislacións autonómicas, prevé o suposto de que pola entidade da obra se esixa proxecto técnico e por esa mesma entidade se esixa a solicitude de licenza<sup>5</sup>.

Fronte a esta previsión, o Tribunal Supremo anulou, en moitas ocasións, a esixencia da licenza previa á realización das obras posto que entende que esta se circunscribe ao ámbito de vontade do propietario mentres que é suficiente a orde de execución cando se manifestou

---

5 TSX do País Vasco na súa sentenza do 16 de outubro de 2006: “*A necesidade de presentar proxecto técnico e solicitar licenza urbanística non se pode relacionar coa imprecisión da orde, senón coa natureza e entidade da obra a realizar e coa normativa a aplicar, o que fará que nalgúns casos a propia orde de execución sexa título abondo para a realización das obras, e noutras sexa necesario ademais a presentación dun proxecto de obras e licenza, como é o caso.*”



un incumprimento por parte do obrigado xa que esta supón a concesión da licenza para executalas<sup>6</sup>.

O art.º 199.3 da LOUGA establece que os Concellos tamén poderán ordenar as obras necesarias para adaptar as edificacións e construcións á contorna, conforme ao establecido no [artigo 104 da mesma Lei](#), tales como rematado, conservación, renovación ou reforma de fachadas ou espazos visibles dende a vía pública, limpeza e valado de terreos edificables, e retirada de carteis ou outros elementos impropios dos inmobles.

En semellantes termos, o artigo 26 do RDUG prevé que para conservar as condicións a que fai referencia o artigo 24 do mesmo regulamento (de conservación), os Concellos ordenarán, de oficio ou a instancia de calquera interesado, a execución das obras necesarias.

Polo tanto, encontrámonos ante un mecanismo ao servizo da Administración para conseguir o cumprimento do deber de conservación. Reflexo de que considera a xurisprudencia que son as ordes de execución é o manifestado polo **Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso -administrativo, Sección 5ª, na súa Sentenza do 1 Xullo 2002**, no seu fundamento xurídico quinto, que establece que *“As ordes de execución dos artigos 181.2 e 182.1 do TRLS de 1976 serven ás potestades municipais de intervención dos actos de edificación e uso do solo respecto da conservación de terreos, urbanizacións de iniciativa particular e edificios, para mantelos nunha situación idónea de conservación (artigo 245.1 TRLRS) “* e continua sinalando que *“A policía administrativa sobre as edificacións non se limita ás licenzas urbanísticas necesarias para alzas e ocupalas senón que se prorroga no tempo, tras a conclusión das obras ao abeiro dunha licenza non caducada e conforme á ordenación urbanística, mediante a esixencia dos deberes de conservación axeitada dos edificios, que acompañan como deber ás facultades do seu uso e desfrute que comprende o dereito de propiedade conforme ao artigo 348 do Código Civil (sentenzas do 6 Nov. 2000, 5 Decembro 1997 e 12 Setembro 1997)”*<sup>7</sup>.

Visto o anterior, é posible concluír que o [fundamento xeral da aparición dunha Orde de Execución se encontra no mantemento da orde urbanística na súa máis diversas manifestacións](#).

### 3 Clases de ordes de execución segundo a súa finalidade

Seguindo o artigo 9 do TRLS 2008, e a LOUGA artigo 9 e 199 encontrámonos cuns deberes e unha habilitación para actuar outorgada á Administración para o caso de incumprimento. Esta actuación levarase a cabo a través das ordes de execución.

Así, e en atención ao incumprimento, poderase ditar (respecto de terreos, instalacións, construcións e edificacións):

- I. Orde de execución para mantelos en condicións de funcionalidade.
- II. Orde de execución para mantelos en condicións de seguridade.

<sup>6</sup> Sentenza do Tribunal Supremo do 24 de novembro de 1969. Tamén no mesmo sentido Sentenza do Tribunal Supremo do 10 de xullo de 1980 ou Sentenza do Tribunal Supremo do 5 de outubro de 1987.

<sup>7</sup> O artigo 181.2 e 182.1 do TRLS de 1976 a que se refire a Sentenza do TS ten o seu reflexo no artigo 199 da LOUGA.

- III. Orde de execución para mantelos en condicións de salubridade.
- IV. Orde de execución para mantelos en condicións de ornato público.
- V. Orde de execución para mantelos en condicións de habitabilidade segundo o seu destino.

Estes conceptos xurídicos indeterminados que definen as condicións do deber de conservación, e que definen as clases de ordes de execución, vanse regular en normas sectoriais e, polo tanto, serán estas as que os doten de contido. As principais normas serán:

- A Lei 38/1999, do 5 de novembro, de Ordenación da Edificación<sup>8</sup>.
- O código técnico da Edificación.

Tamén será o plan que axude a definir e concretar estes conceptos, xa que, como establece a LOUGA, corresponde ao plan en solo urbano consolidado (art.º 54.e) a regulación detallada dos usos, volume e condicións hixiénico -sanitarias dos terreos e construcións, así como as características estéticas da edificación e da súa contorna. Así mimo, corresponderalle fixar as mesmas determinacións no solo de núcleo rural (artigo 56.1.d).

En relación coa condición de mantemento do ornato público e a consecución dunha harmonía na contorna, hai que recordar que o artigo 104 da LOUGA establece unha serie de normas de aplicación directa que se refiren á adaptación ao ambiente. Normalmente

---

8 **Artigo 3 da Lei 38/1999**, do 5 de novembro de Ordenación da Edificación. Requisitos básicos da edificación.

“1. Co fin de garantir a seguridade das persoas, o benestar da sociedade e a protección do medio, os edificios deberán proxectarse, construírse, manterse e conservarse de tal forma que se satisfagan os requisitos básicos seguintes:

a. **Relativos á funcionalidade:**

1. Utilización, de tal forma que a disposición e as dimensións dos espazos e a dotación das instalacións faciliten a axeitada realización das funcións previstas no edificio.
2. Accesibilidade, de tal forma que se permita ás persoas con mobilidade e comunicación reducidas o acceso e a circulación polo edificio nos termos previstos na súa normativa específica.
3. Acceso aos servizos de telecomunicación, audiovisuais e de información de acordo co establecido na súa normativa específica.
4. Facilitación para o acceso dos servizos postais, mediante a dotación das instalacións apropiadas para a entrega dos envíos postais, segundo o disposto na súa normativa específica.

b. **Relativos á seguridade:**

1. Seguridade estrutural, de tal forma que non se produzan no edificio, ou partes deste, danos que teñan a súa orixe ou afecten á cimentación, os soportes, as vigas, os forxados, os muros de carga ou outros elementos estruturais, e que comprometan directamente a resistencia mecánica e a estabilidade do edificio.
2. Seguridade en caso de incendio, de tal forma que os ocupantes poidan desaloxar o edificio en condicións seguras, se poida limitar a extensión do incendio dentro do propio edificio e dos lindantes e se permita a actuación dos equipos de extinción e rescate.
3. Seguridade de utilización, de tal forma que o uso normal do edificio non supoña risco de accidente para as persoas.

c. **Relativos á habitabilidade:**

1. Hixiene, saúde e protección do medio, de tal forma que se alcancen condicións aceptables de salubridade e estancidade no ambiente interior do edificio e que este non deteriore o medio na súa contorna inmediata, garantindo unha axeitada xestión de toda clase de residuos.
2. Protección contra o ruído, de tal forma que o ruído percibido non poña en perigo a saúde das persoas e lles permita realizar satisfactoriamente as súas actividades.  
Aforro de enerxía e illamento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional da enerxía necesaria para a axeitada utilización do edificio.
3. Outros aspectos funcionais dos elementos construtivos ou das instalacións que permitan un uso satisfactorio do edificio.

2. O Código Técnico da Edificación é o marco normativo que establece as esixencias básicas de calidade dos edificios e das súas instalacións, de tal forma que permite o cumprimento dos anteriores requisitos básicos.

As normas básicas da edificación e as demais regulamentacións técnicas de obrigado cumprimento constitúen, a partir da entrada en vigor desta Lei, a regulamentación técnica ata que se aprobe o Código Técnico da Edificación conforme ao previsto na disposición final segunda desta Lei.

O Código poderá completarse coas esixencias doutras normativas ditadas polas Administracións competentes e actualizarse periodicamente conforme á evolución da técnica e a demanda da sociedade”.

serán os plans xerais os que establezan condicións estéticas das edificacións sempre coa pretensión de se adaptar **á contorna** e en moitos casos á tradición. Esta función do plan vén reflectida no artigo 3.1.k da LOUGA ao recoller, como fins da competencia urbanística do plan, orientar a composición arquitectónica das edificacións e regular nos casos nos que fose necesario as súas características estéticas. Concrétase, como contido a determinar polo plan, no artigo 59.b) da LOUGA, cando reconece que lle corresponderá ao plan a determinación das condicións estéticas e características de deseño das construcións, incluíndo os materiais e cores a empregar na fachada e cuberta das edificacións, así como as normas de protección e mantemento (artigo 59.c).

Tamén encontraremos determinacións na lexislación reguladora do patrimonio cultural.

A existencia de diferentes clases de ordes de execución non impide concluír que van ter todas un contido común. Estas, deben ser precisas e concretas, non sendo admisibles intencións xenéricas, sempre dentro do racionalmente posible e previsible á súa vez. Deben concretar o prazo para o seu cumprimento e a valoración das obras que se ordenan para que o interesado se poida defender e obxectar o que considere procedente sobre a devandita obriga.

As ordes de execución non afectan á facultade de edificar senón ao desfrute do aproveitamento garantindo e que este se realice nas debidas condicións.

regap



ESTUDOS E NOTAS

## 4 Límites do contido normal do deber de conservación que condicionan as ordes de execución

Trátase neste apartado de se achegar aos límites do contido normal do deber de conservación que van incidir no ditado das ordes de execución.

Así, o límite do contido normal do deber de conservación incidirá na orde de execución no sentido de que superado aquel, o custo do ordenado non será asumido polo propietario senón polo ordenante.

O contido normal do deber de conservación determinará tamén que, superada unha determinada contía, xa non haberá lugar a unha orde de execución senón á tramitación dun expediente de ruína.

Regulación:

- a) O contido normal do deber de conservación, (artigo 9 da LOUGA) condicionará a orde de execución. Desta forma, ata o límite dese deber as obras executaranse a custa dos propietarios (apartado 3 do artigo 199 da LOUGA). Isto será tamén aplicable cando a Administración dite ordes de execución por motivos turísticos ou culturais e non se supere o contido normal do deber de conservación. No suposto de que se supere ese límite para obter melloras de interese xeral, as obras necesarias, serán a cargo da Administración que as ditou (apartado **1º parágrafo último do artigo 9 TRLS 2008 e parágrafo último do apartado 3º do artigo 199 da LOUGA**). Neste mesmo sentido pronúnciase o artigo 29 e 30 do RDUG, e tamén no artigo 31 respecto do deber de adaptación dos inmobles ás condicións da súa contorna.

O Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso -administrativo, Sección 5ª, en Sentenza do 1 de xullo de 2002, no seu fundamento xurídico sexto recolle que *“Na sentenza do 21 Setembro 2000 distinguíronse as ordes de execución esixidas pola conservación, salubridade e ornato dun edificio ordinario das que perseguen o interese público distinto de satisfacer esixencias turísticas ou estéticas e imponen obras de conservación de mellora ou de reforma en fachadas ou espazos visibles dende a vía pública polas expresadas razóns de interese turístico ou estético (artigo 182.1 e 3 do TRLS de 1976 e 246.2 do TRLRS de 1992).*

*Estas obras tamén implican un deber que debe ser soportado polo propietario, pero presentan a diferenza de que todo o que exceda do mantemento das condicións ordinarias de seguridade, salubridade e ornato públicos, é dicir, do mantemento normal dos edificios, non cabe no deber de conservación a custa do seu dono. A consecuencia é que os gastos correspondentes deben correr con cargo aos fondos da Administración que as ordene”.*

Esta obriga da Administración, de asumir os gastos inherentes á orde de execución ou a parte desta (xa que unha orde de execución pode conter actuacións que se encadren dentro do contido normal de conservación, pero tamén actuacións por enriba deste nivel ou contido normal), recóllese na normativa urbanística doutras CCAA<sup>9</sup>.

- b) O apartado terceiro do artigo 9 da LOUGA fixa como límite do contido normal do deber de conservación, para o caso das construcións, *“a metade do custo de reposición do ben ou de nova construción con características semellantes, excluído o valor do solo.”*

Esta delimitación condúcenos a establecer como límite ao deber de conservación a declaración de ruína<sup>10</sup>. Deste modo, calquera dos supostos que darán lugar á declaración de ruína van implicar a extinción do deber de conservación do propietario.

En canto aos supostos que darán lugar á declaración de ruína legal podemos diferenciar conforme ao artigo 201 da LOUGA:

- a. Cando o custo das obras necesarias exceda da metade do custo de reposición da edificación ou de nova construción con características semellantes, excluído o valor do solo
- b. Cando o edificio presente un esgotamento xeneralizado dos seus elementos estruturais fundamentais,
- c. Cando a axeitada conservación do edificio, requira a realización de obras que non poidan ser autorizadas por se encontrar este fóra de ordenación.

Nestes tres supostos cesará o deber de conservación e polo tanto a Administración non ditará ordes de execución. Nesta mesma liña o Tribunal Supremo en sentenza do

---

9 Exemplo diso, o artigo 253.2 da Lei 3/2009, do 17 de xuño, de Urbanismo de Aragón: *“En todo caso, o municipio deberá custear integramente a parte do presuposto da orde de execución que supere o contido normal do deber de conservación”.*

10 En semellantes termos STS do 9 de decembro de 1993: *“deber este que ten o seu límite ou momento de cesación na situación de ruína —art.º 183 do texto refundido—, pois cando resulta procedente a demolición do edificio se extingue, por incompatibilidade, o deber de conservación.”*

24 de xuño de 1985 sinalou que as obras de reparación fronte ás de reconstrución constitúen a liña divisoria ou fronteira entre as ordes de execución e o estado de ruína.

Polo tanto, no suposto de ruína non procederá que a Administración dite unha orde de execución senón que declare o estado ruinoso da edificación coas consecuencias que lle son inherentes á devandita declaración. Non obstante, hai que ter presente que o propietario incumpridor das ordes de execución será o único responsable da ruína posterior, e que, neste suposto, nos encontraremos ante a posibilidade de aumentar o límite do deber de conservación a aquelas obras necesarias pero que derivan do incumprimento<sup>11</sup>.

Xunto ao recoñecemento da existencia dun límite negativo ao deber do propietario de soportar as ordes de execución: a declaración de ruína do inmovible, establécese, así mesmo, unhas excepcións ao inicio do expediente de ruína. Estas excepcións serán:

- as actuacións urxentes tendentes a conseguir a seguridade das persoas e bens
- a ruína dos bens de interese cultural<sup>12</sup>.

A xurisprudencia recoñeceu que durante a substanciación e/ou ditada a resolución de ruína non caben ordes de execución, salvo as imprescindibles para manter a seguridade das persoas e os bens, ou evitar a caída da construción ou os seus elementos<sup>13</sup>. Así mesmo, se non se declara a ruína se poderán ditar ordes de execución posteriores<sup>14</sup>.

- c) Por último, existe un límite positivo recollido pola xurisprudencia que consiste na non vulneración do contido ou núcleo esencial do dereito de propiedade manifestado no dereito que ten un propietario de usar, gozar da súa propiedade, sendo conforme co plan, executada e concluída conforme a licenza, e en axeitadas condicións de conservación.

Nestes supostos, o Tribunal Supremo recoñeceu que non son viables ordes de execución, nin sequera financiadas polos ordenantes, privando do uso, aínda que sexa temporal, da propiedade. É dicir, privando dun aproveitamento que tiña adquirido co obxectivo de realizar reordenacións ou remodelacións<sup>15</sup>. Este tipo de ordes non serán viables e habería que acudir a outras figuras urbanísticas para conseguir estes fins.

11 Así o recolleu a Lei 3/2009, do 17 de xullo, de Urbanismo de Aragón no artigo 254.

12 STS. Sala terceira. 1 de xullo de 2002. Fundamento Xurídico sétimo: “o deber do propietario de soportar estas ordes de execución ten como límite negativo a declaración de ruína do inmovible (sentenzas do 23 de Febreiro de 1999, deixando a salvo, como é lóxico, actuacións urxentes de seguridade ou a especificidade da ruína dos bens de interese cultural (sentenza do 24 Xuño 2002, no recurso de casación 7730/1997).”

13 STS do 23 de febreiro de 1999.

14 STS do 16 de xuño de 1997.

15 Tribunal Supremo na súa sentenza do 1 de xullo de 2002 estableceu que “existe, tamén non obstante, o límite positivo de que as ordes de execución non poden contradicir en ningún caso o lexítimo dereito á edificación [artigo 23.1 d) do TRLRS] que asiste a todo propietario que incorporou ao seu patrimonio unha edificación executada e concluída con suxeición a unha licenza urbanística e conforme á ordenación urbanística aplicable. Na medida na que o propietario ostenta o dereito a usar e gozar libremente de edificios destinados ao uso que lles atribúe o plan en condicións axeitadas de conservación, carece a Administración de potestade para lle impoñer ordes ou mandatos de execución dirixidas contra o núcleo constitucionalmente garantido do dereito de propiedade do solo, en calquera das súas configuracións dogmáticas (artigo 33.1 CE). Excede de calquera obriga inherente ao dereito de propiedade soportar, xa sexa con fondos propios xa mesmo con cargo a fondos públicos, o que o acto impugnado denomina «reordenación urbanística do edificio» e que consiste na privación definitiva do aproveitamento dunha parte do edificado, da privación sequera sexa temporal do uso do edificio para realizar as obras de reordenación impostas e de soportar unha remodelación deste mesmo na súa fachada exterior.

## 5 As ordes de execución en solo rústico e de núcleo rural

O artigo 199 de, a LOUGA, rubricado *“Deber de conservación e ordes de execución”* encádrase dentro do capítulo II do título VI da LOUGA (*“Intervención na edificación e uso do solo”*) encabezando a sección II relativa ao *“deber de conservación e ruína”*. Pola súa banda, o artigo 203 encádrase na sección III, *“Fomento da conservación e Rehabilitación das edificacións tradicionais”*, do mesmo capítulo e título. Fronte a unha regulación xenérica do artigo 199 do deber de conservación e ordes de execución, no artigo 203 recóllese unha regulación específica tanto do deber de conservación coma das ordes de execución que se van poder ditar nunhas determinadas clases de solo (rústico e de núcleo rural).

Caber recordar que a LOUGA, tal e como recolle no seu título e no artigo 1 ten como obxecto non só a ordenación urbanística senón tamén a protección do medio rural. Pois ben, este artigo 203 encádrase dentro desta pretensión de regulación da protección do medio rural.

O artigo 31.2.d. da LOUGA establece como deberes dos propietarios do solo rústico realizar ou permitir realizar á administración competente os traballos de defensa do solo e a vexetación necesarios para a súa conservación e para evitar riscos de inundación, erosión, incendio, contaminación ou calquera outro risco de catástrofe ou simple perturbación do medio, así como da seguridade e saúde públicas.

Como se sinalou tanto no artigo 9 do TRLS do 2008 coma no artigo 9 da LOUGA establécense determinados deberes dos propietarios de solo rural.

Ante estes deberes, e para o caso de incumprimento, a normativa urbanística galega habilita a administración competente para o exercicio da potestade de policía urbanística a través das ordes de execución reguladas no artigo 203 da LOUGA: *“Ordes de execución en solo rústico e de núcleo rural”*.

No devandito artigo, habilitase ao Alcalde ou ao Conselleiro competente en materia de ordenación do territorio e urbanismo para ditar ordes de execución das obras necesarias que garantan o deber de conservación definido no artigo 9.

A norma atribúe competencias á Administración Local e á Administración Autonómica. As devanditas competencias distribúense en función da clase de solo.

**É de destacar, que o artigo 203 da LOUGA establece unha regulación potestativa e non imperativa ao optar pola expresión «poderá ordenar»,** a diferenza do que acontece no artigo 199 que, con carácter imperativo, establece que a administración *“ordenará”* as obras necesarias para conservar as condicións do artigo 9.

A continuación, o precepto establece unha serie de obras que poderán conformar o contido das ordes de execución. Así, establece no apartado a) que se poderán ordenar as obras necesarias para adaptar os inmobles ás condicións do seu ámbito, tales como a conservación e reforma de fachadas ou espazos visibles dende as vías públicas e a retirada de carteis

---

*Non se pode encontrar, dende logo, cobertura á devandita actuación nas ordenanzas e bandos a que alude o artigo 84.1 a) da Lei 7/1985. Nin pola súa forma ou aparencia externa, nin polo contido do acto, nin polo órgano municipal do que emana nin polo seu procedemento de elaboración se pode admitir que nos encontremos ante unha ordenanza municipal ou ante un bando do Alcalde, polo que é evidente que a sentenza recorrida é errónea na súa apreciación.”*

ou outros elementos improprios dos inmobles rústicos. Estas obras achéganse ao deber de conservación para lograr o mantemento do ornato público e, cabe aquí recordar que, no suposto de que as obras que se esixan vaian máis alá do seu contido, se realizarán a custa da Administración ordenante. Ademais hai que ter en conta a súa conexión directa co artigo 104 da LOUGA que regula normas de aplicación directa de adaptación ao ambiente.

No apartado b) establece que se poderán ordenar as obras de rehabilitación de inmobles e edificios de acordo co establecido no plan urbanístico.

Poderán ordenarse, de acordo co apartado c), as obras que garantan o destino rústico ou características do terreo, incluíndo a eliminación de elementos improprios da súa finalidade ou que supoñan un risco de deterioración do medio, do patrimonio cultural ou da paisaxe.

En relación coa regulación que realiza o artigo 203 LOUGA de ordes de execución que afectan a solo rústico e tamén a núcleos rurais, e o artigo 199, de carácter máis global, hai que traer a colación a Lei 3/2007, do 9 de abril, de prevención e defensa contra incendios forestais, modificada pola lei 7/2012, do 28 de xuño de Montes de Galicia, que regula expresamente ordes de execución que deberán ditar as entidades locais para a prevención e defensa contra incendios forestais. Esta Lei establece no artigo 7, "Competencias das Entidades Locais," que corresponde aos Concellos e a outras entidades locais, segundo o seu apartado d), "*Ordenar a execución das obras necesarias para conservar e manter o solo e a biomasa vexetal nas condicións precisas que eviten os incendios, en consonancia cos artigos 199.2 e 9.4 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.*"

A continuación, establece concretamente, que á Administración Local corresponde a ordenación e execución subsidiaria da xestión da biomasa nos termos dos artigos 21, 22 e 23 de dita Lei 3/2007, contando para iso coa colaboración técnica e/ou económica da Xunta de Galicia.

## 6 As ordes de execución e o patrimonio cultural

Un dos ámbitos tradicionais das ordes de execución constitúe o patrimonio histórico como se pon manifesto na normativa patrimonial estatal.

O artigo 36 da Lei 16/1985, do 25 de xuño, do Patrimonio Histórico Español, sinala que "*Os bens integrantes do Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantidos e custodiados polos seus propietarios ou, no seu caso, polos titulares de dereitos reais ou polos posuidores de tales bens.*" Tamén establece que "*Cando os propietarios ou os titulares de dereitos reais sobre bens declarados de interese cultural ou bens incluídos no inventario xeral non executen as actuacións esixidas no cumprimento da obriga prevista no apartado 1 deste artigo, a Administración competente, logo de requirimento aos interesados, poderá ordenar a súa execución subsidiaria. Así mesmo, poderá conceder unha axuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bens inmobles, será inscrita no Rexistro da Propiedade. A Administración competente tamén poderá realizar de modo directo as obras necesarias, se así o require a máis eficaz conservación dos bens.*"



O Artigo 25 da Lei 8/1995, do 30 de outubro, do Patrimonio Cultural de Galicia refírese ao deber de conservación que lle corresponde aos propietarios, posuidores e demais titulares de dereitos reais sobre bens integrantes do patrimonio cultural de Galicia, coidándoos e protexéndoos debidamente para asegurar a súa integridade e evitar a súa perda, destrución ou deterioración.

A continuación, no seu apartado segundo, establece unha obriga para os poderes públicos de garantir a protección, conservación e enriquecemento do patrimonio cultural de Galicia. E considerando a distribución competencial actual será a Consellería de Cultura quen velará polo cumprimento do deber de conservación destes bens. Así e todo, no suposto de que sexa a Administración Local a que estea a velar polo cumprimento do deber de conservación dunha propiedade que estea afectada por algún réxime de protección Histórico-Cultural deberá solicitar, antes de ditar a orde de execución, a autorización da Dirección Xeral de Patrimonio, onde se fixarán as condicións sectoriais a ter en conta para a execución das obras. Esta esixencia responde á mesma que se esixe para a concesión dunha licenza de acordo co artigo 196.5 da LOUGA.

Neste punto, é preciso sinalar que a xurisprudencia constatou que naqueles casos en que a Administración Local teña que ditar unha orde de execución afectando a inmobles que se encuentre baixo algún réxime de protección que derive dunha Lei sectorial deberá solicitar previamente a autorización da Administración sectorial tal e como deixa manifesta Enrique Sánchez Goyanes<sup>16</sup>.

Non obstante, existe unha excepción á necesidade desas autorizacións. A devandita excepción é a derivada do suposto de que exista perigo inmediato de producirse danos ás persoas ou perigo de derruba da edificación tal e como manifesta o artigo 26 do RDUG.

Á hora de falar de patrimonio é preciso sinalar que o artigo 75 da LOUGA regula os catálogos. Os catálogos son instrumentos complementarios dos plans cuxo obxecto é identificar as construcións, recintos, xardíns, monumentos, inmobles ou outros elementos que, polas súas singulares características ou valores culturais, históricos, artísticos, arquitectónicos ou paisaxísticos, se estime conveniente conservar, mellorar ou recuperar. Respecto destes, establécese unha obriga no apartado terceiro deste artigo 75 consistente en que o plan haberá de considerar as medidas necesarias para a protección, conservación, recuperación e aproveitamento social e cultural dos bens incluídos no catálogo. Para iso o plan establecerá determinacións concretas para a súa conservación, e o seu incumprimento dará lugar ás correspondentes ordes de execución.

Como medidas tendentes a incentivar o deber de conservación respecto de bens que teñan un especial interese, o lexislador autonómico previu no artigo 202 da LOUGA que os Presupostos Xerais da Comunidade Autónoma *“deberán incluír as partidas orzamentarias oportunas destinadas a accións ou subvencións de conservación, mellora ou recuperación de construcións, edificacións e elementos de carácter tradicional, así como á rehabilitación de asentamentos e espazos protexidos de especial interese, atendendo ás finalidades da presente Lei, cuxa xestión corresponderá ao Conselleiro competente en materia de ordenación do territorio e urbanismo,“*.

---

16 SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, en “Dereito Urbanístico de Galicia”. *Editorial O Consultor dos Concello e Xulgados*. Ano 2004, páx. 953.



O artigo 30 do RDUG recolle a obriga dos propietarios de conservar os bens incluídos nos catálogos de bens a protexer dos instrumentos urbanísticos, e, reconece estes propietarios a facultade de solicitar para iso a colaboración das Administracións competentes. E, respecto destas, obrígaos a prestar a devandita colaboración en condicións adecuadas cando as obras necesarias excedan dos límites do deber de conservación.

## 7 Aspectos procedementais

As ordes de execución son actos sometidos ás regras formais dos procedementos administrativos. Como novidade, o ordenamento urbanístico implanta un procedemento que se articula nas seguintes fases:

### 7.1 Inicio

Tal e como establece o art. 199 da LOUGA, e o artigo 26 do RDUG pode iniciarse:

- **De oficio.**
- **A instancia de parte.**

Darán lugar ao inicio de oficio as seguintes actuacións:

- a) Como consecuencia da actuación dalgún servizo municipal que detecte a existencia dun incumprimento dos deberes de conservación ou rehabilitación.
- b) Como consecuencia de informes evacuados polos servizos técnicos nas inspeccións programadas que se realicen.
- c) Cando os informes técnicos resultantes da correspondente inspección técnica así o recollan.
- d) Por denuncia.

Unha das causas de inicio de oficio é o exercicio da **inspección urbanística**. Forma parte do ámbito da competencia urbanística a competencia en materia de disciplina urbanística que, entre outras, comprende as facultades de inspeccionar as obras, edificacións e usos do solo para comprobar o cumprimento da legalidade urbanística <sup>17</sup>.

Da inspección urbanística pode resultar o inicio do expediente que dea lugar a ditar unha orde de execución.

A inspección urbanística vén regulada na lexislación autonómica Galega no artigo 208 da LOUGA, dentro do capítulo III do título VI denominado *“Intervención na edificación e uso do solo e disciplina urbanística”*, neste título encóntrase o artigo 199 e 203 que se refiren ás ordes de execución. Así mesmo tamén encontra regulación no RDUG.

As ordes de execución serán tamén utilizadas polas Administracións Locais como consecuencia da realización das **inspeccións periódicas** ás que se refiren o artigo 200 da

<sup>17</sup> Artigo 3.5.a. da LOUGA.

LOUGA. Este artigo sinala que por Ordenanza fixada polo Concello se establecerán as edificacións que quedan suxeitas a esta obriga en función da súa antigüidade e, en todo caso, incluírán todas as edificacións catalogadas ou de antigüidade superior a cincuenta anos, os prazos e as condicións en que se haxa de realizar a inspección técnica das edificacións a cargo de facultativo competente<sup>18</sup>. O informe que realice o facultativo competente será remitido ao Concello, e é entón, cando en aplicación do artigo 199 o Concello podería ditar ordes de execución das obras que son necesarias realizar ante un incumprimento.

En canto ao inicio a **instancia de parte**, é preciso recordar a existencia da acción pública en materia urbanística. Esta vai permitir que calquera persoa poida esixir da Administración competente que se examine a falta de cumprimento dos deberes previstos no artigo 9 da LOUGA e, en consecuencia, esixa a través dos medios establecidos o cumprimento destes.

## 7.2 Instrución

A continuación, o órgano competente municipal (o Alcalde ou persoa ou órgano en quen delegue) ou o órgano competente doutra administración pública, ordenará incoar o expediente para determinar se existe un incumprimento dos deberes do artigo 9 da LOUGA e a necesidade consecuenta de ditar orde de execución.

Así mesmo, de acordo co disposto no artigo 27 do RDUG, deberá obrar no expediente, con anterioridade a ditarse a orde de execución, informe técnico e xurídico polos servizos municipais e darse audiencia aos interesados.

## 7.3 Informe técnico

Serán os servizos técnicos os que determinen que feitos concorren en cada suposto, se hai ou non un incumprimento de deber de conservación, ou pola contra, se o estado da edificación supera o límite que poida dar lugar a unha declaración de ruína e non unha simple orde de execución. Neste suposto, o congruente sería o arquivo do expediente da orde de execución e a incoación dun expediente de ruína. Serán tamén os que determinen se se supera o contido normal deber de conservación esixido, en cuxo, caso a Administración se fará cargo do exceso. Será quen determine se **é preciso iniciar ou non un expediente de reposición de legalidade**.

Os servizos técnicos, unha vez informen da existencia do incumprimento do deber de conservación, (calquera que sexa a súa manifestación: razóns de funcionabilidade, seguridade, ornato, salubridade, habitabilidade), fixarán as obras que son necesarias para restablecer o cumprimento de dito deber de conservación así como un presuposto que reflecta o custo das devanditas obras, e o prazo que é preciso para realizalas.

Por medio das ordenanzas tamén se está a regular o contido do informe técnico. Así, a Ordenanza de conservación e rehabilitación de inmobles do Concello da Coruña no seu artigo 15, e a Ordenanza municipal reguladora do deber de conservación, da inspección técnica

---

<sup>18</sup> Así, por exemplo, a Ordenanza municipal reguladora do deber de conservación, da inspección técnica de edificacións e da declaración de ruína do Concello de Ourense nos artigos 19 e s.s., ou a Ordenanza de conservación e rehabilitación de inmobles do Concello da Coruña nos seus artigos 27 e s.s.

de edificacións e da declaración de ruína do Concello de Ourense (art.º 10), establecen o seguinte contido común dos informes:

- a) Situación do inmovible ou inmovibles afectados pola actuación a realizar, determinando se está suxeito a algún réxime de protección ou se encontran fóra de ordenación.
- b) Descrición dos danos ou deficiencias que presenta, indicando, se é o caso, as posibles causas.
- c) Actuacións necesarias para determinar e emendar os danos ou deficiencias detectadas e, no seu caso, as medidas de seguridade a adoptar.
- d) Se a entidade da obra esixe proxecto técnico ou dirección facultativa, de acordo co criterio que se estableza para a solicitude de licenzas na lexislación e no plan urbanístico vixentes.
- e) Determinación do prazo para o comezo e execución das actuacións.
- f) Cando conste, o titular da propiedade e o seu domicilio para os efectos de notificacións<sup>19</sup>.

## 7.4 Informe xurídico

A finalidade do informe xurídico obedece á necesidade de articular un mecanismo que coadxuve a reflectir a existencia dun *iter procedemental* conforme á lei. Trátase de constatar cal ha de ser o procedemento administrativo a seguir. No informe xurídico, e á vista da información que recolla o técnico, deberá de constatar se é ou non necesario outros tipos de autorizacións sectoriais.

Ambos os dous informes tanto o técnico coma o xurídico deberán emitirse polos servizos municipais.

No suposto de que o municipio non conte con servizos competentes, o Concello poderá requirir a colaboración e cooperación dos servizos de Administracións supramunicipais.

## 7.5 Trámite de audiencia

Nun expediente ordinario no que non conflúan outros factores (posto que se deberá ter en conta se é preciso ou non outras autorizacións sectoriais previas a que se dite a orde de execución), darase trámite de audiencia tal e como establece o artigo 199 da LOUGA, así como en consonancia co establecido na Lei 30/1992 de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común (en diante LRXAP-PAC) no seu artigo 84. De conformidade con este precepto, o prazo de audiencia, durante o que pode formular o interesado alegacións ou achegar cantos documentos ou xustificacións estime oportunas, deberá ser entre 10 e 15 días.

<sup>19</sup> En iguais termos, fóra da Comunidade Autónoma de Galicia, recóllese o contido do informe no artigo 29 da Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación e Estado Ruinoso das Edificacións de Madrid. Data da disposición 30/11/201.B0. Concello de Madrid 27/12/2011 núm. 6580.

Da normativa autonómica xa indicada, artigos 199 e 203 da LOUGA en relación co seu artigo 9, extráese o principio de que **o destinatario das ordes de execución será o propietario** do terreo, urbanización, edificio ou cartel afectado. A Administración actuante cumprirá a súa función de policía mediante a expedición da Orde de Execución ao propietario sen prexuízo de que esta por vía civil poida esixir ao beneficiario das obras os custos destas. Así el Tribunal Supremo en Sentenza do 8 de novembro de 1983 sinalou que *“conforme ao art.º 181 do vixente Texto Refundido da Lei do Solo, o deber de conservar e manter en perfecto estado os inmobles urbanos é unha obriga «propter rem», que se impón aos seus propietarios polo feito de selo, sen que iso sexa óbice para que, en vía civil poidan repercutir, se é o caso, os gastos que o seu cumprimento lles ocasione sobre os efectivos usuarios ou beneficiarios, permanecendo á parte, en todo caso, a responsabilidade municipal, que queda satisfeita coa esixencia aos titulares dominicais de que manteñan as súas propiedades en debido estado, conforme ás Ordenanzas.”*

As ordes de execución non se dirixen ao infractor ou perturbador das normas de execución senón aos propietarios.

Podemos formularnos que acontece no suposto de transmisión da propiedade, asume o novo titular os deberes de conservación? Conforme ao artigo 8 da LOUGA a transmisión de terreos non modificará a situación do titular destas respecto aos deberes establecidos pola lexislación urbanística ou aos esixibles polos actos de execución derivados desta. O novo titular quedará subrogado no lugar e posto do anterior propietario nos seus dereitos e deberes urbanísticos, así como nos compromisos que este tivese contraído coa administración urbanística competente e fosen obxecto de inscrición rexistral, sempre que tales compromisos se refiran a un posible efecto de mutación xurídico real e sen prexuízo da facultade de exercitar contra o transmitente as accións que procedan.

A actual regulación da vivenda detalla quen é o suxeito pasivo dos deberes de conservación e rehabilitación.

O artigo 12 da Lei 8/2012 do 29 de xuño de Vivenda de Galicia establece que será o propietario da vivenda o suxeito pasivo sobre o que recae o deber de conservación e rehabilitación. Recoñece, a continuación, o mesmo que o artigo 8 da LOUGA, é dicir, a subrogación por parte da persoa que adquira unha vivenda na posición do anterior titular respecto dos devanditos deberes, así como tamén respecto dos dereitos que puidese ter fronte á Administración, salvo os de carácter persoal. Ademais, a LVG establece, como mecanismo de publicidade, a obriga de que a persoa transmitente declare no instrumento público de transmisión estar ao corrente no cumprimento dos deberes de conservación e rehabilitación ou expresar os que teña pendentes de cumprimento.

Para lograr coñecer o propietario, se for necesario, as Ordenanzas locais prevén que se requirirá de oficio ao Rexistro da Propiedade ou calquera outro rexistro público adecuado para que informe sobre a titularidade destes.

Así e todo, a xurisprudencia dixo tamén que, en ocasións, non se pode descartar que as ordes de execución se dirixan contra o titular dunha licenza, como indicou a Sentenza do Tribunal Supremo do 5 de decembro de 1997. Tamén en Sentenza do 17 de maio de 1983 o Tribunal Supremo, e debido á concorrencia ademais de certas circunstancias, sinala que *“a única persoa obrigada fronte á Administración Municipal é o titular da licenza de obras,*

*que é a recorrente, sen prexuízo das relacións xurídicas internas que existan na meritada comunidade de bens, e que non son dilucidables neste proceso”.*

Así mesmo, de se tratar de varios propietarios, deberán de despacharse as actuacións con todos eles, xa que a ordenación dunha actuación a un deles sen contar cos demais puidera dar lugar á retroacción das actuacións administrativas ao momento no que se debesen levar a cabo con todos, como puidese acontecer no suposto de ordenar a realización de obras a unhas comunidades de propietarios e non a outras afectadas e interesadas (sentenza do TS do 7 de febreiro de 1995).

Respecto aos arrendatarios do terreo ou edificación afectados, a xurisprudencia, recoñeceu que non é necesaria a súa participación no procedemento xa que as obras que se han de executar deberá realizalas o propietario<sup>20</sup>. Cabe destacar que é frecuente que sexan os inquilinos os que insten os procedementos tendentes a que se diten unha orde de execución para manter a conservación do inmovible, fronte aos propietarios de inmobles arrendados afectados por arrendamentos históricos máis proclives a que se declare a ruína.

O carácter ordinario do procedemento que se ha de seguir para ditar unha Orde de Execución pode entrar en conflito coa urxente necesidade de que se adopten medidas para a protección de persoas e bens, e por iso, se ordenen executar obras con carácter urxente, en cuxo caso, deben de respectarse os dereitos do propietario, aínda que puidese ser de xeito sumario, tal e como indica o Tribunal Supremo en Sentenza do 17 de maio de 1983: *“intervención administrativa que por lóxicas de urxencia, nestas ordes de execución de obras de reparación normais, como entende a doutrina, que teñen como límite o estado de ruína —que é distinto—, segundo se encargou de delimitar o Tribunal Supremo en S. do 25 outubro 1978 (RX 1978 3350), recollendo unha tradición xurisprudencial anterior -SS. do 11 outubro 1973 (RX 1973 3583), 19 outubro 1974 (RX 1974 379), 23 xuño 1978 (RX 1978 3093), entre outras-, non se poden apurar os trámites formais coma se dun procedemento ordinario se tratase, senón que ha de ser sumario e rápido para eliminar o perigo que ameaza a persoas ou cousas, aínda que se dean as garantías necesarias, segundo os casos e circunstancias, para que o administrado, neste caso a recorrente, poida adoptar as medidas precisas en defensa dos seus dereitos, sempre baixo o prisma de que ben por ela mesma ou pola Administración se tomen as medidas conseguintes de seguridade para evitar o dano ás persoas ou as cousas, circunstancias e actos que no presente se cumpriron”.*

As Ordenanzas recolleron este suposto de adoptar medidas con carácter urxente e con carácter previo á audiencia cando estea en xogo a seguridade das persoas ou bens<sup>21</sup>. Tamén as Leis urbanísticas doutras Comunidades Autónomas recolleron esta posibilidade<sup>22</sup>. Reflexo da preferencia da seguridade das persoas e bens fronte ao procedemento regulado é a

20 Neste sentido a sentenza do 24 de xuño de 1985 do Tribunal Supremo: *“...e igual consideración ten de facerse a propósito da falta de citación do outro inquilino do terreo, ou sexa o do primeiro piso, pois isto é obriga da actora, segundo o disposto no art.º 19 do Regulamento de Disciplina Urbanística ( RCL 1978 1986 ) e mesmo do art.º 133 das Ordenanzas invocadas pola demandante, xa que na solicitude que presentou no expediente nada dixo ao respecto, e esta circunstancia en nada empece á decisión do acto administrativo, que afecta á orde de execución de obras dada á propietaria, neste caso a actora, que para nada se demostrou influír a falta de citación do outro inquilino, obriga como se di que compete á propietaria.”*

21 Artigo 18 da Ordenanza municipal reguladora do deber de conservación, da inspección técnica de edificacións e da declaración de ruína do Concello de Ourense.

22 Lei 3/2009 do 17 de xuño de Urbanismo de Aragón: *“Salvo nos supostos en que puidese existir urxencia xustificada ou perigo na demora, no expediente das ordes de execución darase audiencia aos interesados, detallando as obras e actuacións que se deban realizar, o seu presuposto, prazo de cumprimento e, no seu caso, a contía da subvención administrativa”*(artigo 252.2).

previsión contida no artigo 25 do RDUG. Este precepto establece que non se poderá ditar orde de execución sen a previa autorización que resulte preceptiva por razón dos réximes especiais de protección, vinculación ou servidumes legais que afecten ao terreo ou inmovible de que se trate, salvo as medidas excepcionais de protección cando exista perigo inmediato de que se poidan producir danos ás persoas ou perigo inminente de derruba da edificación.

Con carácter xeral, nos supostos de urxencia e grave perigo, a Administración adoptará as medidas técnicas precisas, (como por exemplo apuntalamentos), observando o principio de intervención mínima sen esgotar as fases do procedemento. Os custos derivados desas actuacións correrán a cargo do propietario.

A falta de audiencia, con carácter xeral, e considerando a excepción exposta, dará lugar a indefensión e vicará de nulidade o acto polo que se dite a orde de execución<sup>23</sup>.

Aínda que nin a LOUGA nin o RDUG o recollen, en Galicia, as ordenanzas que ditan os Concellos están a recoller expresamente a opción que ten o propietario en determinados supostos de instar a declaración de ruína deixando en suspenso a orde de execución cando esta supere o contido normal do deber de conservación. Xunto a esta previsión, estase a recoller que non se poderá alegar que o ordenado supera o deber de conservación cando fose acompañado de subvencións que cubran a diferenza entre o límite do deber do propietario e o custo das obras. Noutras regulacións autonómicas tamén se opta por deixar ao propietario a liberdade de solicitar as subvencións ás que ten dereito, pedir a licenza de demolición, cando corresponda, ou achegar alternativas técnicas para as obras<sup>24</sup>.

## 7.6 Resolución e notificación

Cumprido o trámite de información pública, logo de informe, se é o caso, sobre as alegacións presentadas, o órgano competente ordenará ao propietario o cumprimento das actuacións necesarias para emendar as deficiencias, nos termos e prazos establecidos polo informe técnico emitido, con advertencia da posible imposición de multa coercitiva, incoación de expediente sancionador e/ou execución subsidiaria pola Administración, a conta

23 Neste sentido, e ante a falta de audiencia previa no procedemento que desemboca no ditado dunha orde de execución, o Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso -administrativo, Sección 5ª, en Sentenza do 6 de novembro de 2001 estableceu que *"O motivo segundo suscita tamén a pertinencia da audiencia previa do interesado no procedemento polo que se ditan as ordes de execución a que se refire o artigo 251.2 do mesmo Texto Refundido catalán. Non se xustifica no motivo porqué deban entrar en xogo os artigos 181 e seguintes do TRLS de 1976 que acompañan á invocación do precepto autonómico e que non foron sequer mencionados na sentenza recorrida. Invócase correctamente, emporiso, infracción do artigo 84 da LRPAC que é un precepto de natureza estatal e se subliña pola recorrente a necesidade de outorgar audiencia ao interesado con carácter previo á emisión das ordes de execución das obras necesarias para conservar os terreos, urbanizacións de iniciativa particular, edificacións e carteis en condicións de seguridade, salubridade e ornato público. Convén advertir que a doutrina da sentenza recorrida subliña correctamente o carácter preceptivo do trámite de audiencia, como requisito esencial no procedemento, no mesmo sentido que se pronunciaron as sentenzas desta Sala do 31 Xaneiro 2001, 14 Febreiro 1997, 18 Maio 1993 e 29 Xaneiro 1992, entre outras moitas. Relativiza, non obstante, o seu alcance no caso concreto que examina, ao comprobar que a omisión desta non supuxo indefensión ningunha ao interesado comproba que o recorrente interpuxo recurso administrativo e dispuxo de amplas posibilidades de defensa, ao alegar cantos motivos tivo por conveniente, polo que conclúe que a omisión non ten relevo invalidante no caso. A devandita doutrina é correcta, conforme ao establecido no antigo artigo 48.2 da Lei de procedemento administrativo de 1958 e actual artigo 63.2 da Lei 30/1992, do 26 Novembro., de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do procedemento administrativo común. No motivo de casación non se sinala ningunha circunstancia de indefensión material que permita chegar a unha solución distinta da alcanzada pola sentenza recorrida, estendéndose o recorrente en consideracións alleas ao motivo concreto de casación que formula, polo que o motivo debe decaer."*

24 Particularmente, a lexislación urbanística valenciana recolle este suposto no artigo 212.2 da Lei 16/2005, do 30 de decembro do seguinte xeito: *"Dentro do prazo sinalado na orde de execución o propietario afectado debe solicitar as axudas económicas ás que xustifique ter dereito e pode pedir a licenza de demolición, salvo que o edificio estea catalogado. Tamén pode propoñer alternativas técnicas para as obras ou solicitar razoadamente unha prórroga na súa execución."*

da propiedade, en caso de incumprimento do ordenado; todo o cal, se comunicará, se é o caso, aos afectados.

O órgano competente nos Concellos é o Alcalde de conformidade co disposto no artigo 21.1.s da Lei 7/1985 de Bases de Réxime Local, sen prexuízo das delegacións que poidan realizar. No suposto das Entidades de Gran Poboación a atribución da competencia ao Alcalde vén dada polo artigo 124.4.ñ. da mencionada Lei 7/1985. Pola súa parte, o artigo 203.4 da LOUGA que se refire ás ordes de execución en solo rústico e de núcleo rural habilita directamente o Alcalde e ao Conselleiro competente en materia de ordenación do territorio e urbanismo. Non esquezamos, que no suposto de que sexa a Comunidade Autónoma quen dite a orde de execución haberá que estar á súa organización interna.

A orde de execución debe sempre ser motivada, polo que se recollerán os antecedentes de feito, os fundamentos xurídicos, e, na parte dispositiva, o seu contido necesario será o seguinte:

1. Ordenará a realización das obras que os servizos técnicos estableceron como necesarias para restablecer o cumprimento do deber de conservación. As obras esixidas haberán de acordarse da forma menos gravosa para o propietario.
2. Fixará o prazo para a súa execución que se contará a partir da recepción da notificación da resolución, en atención á magnitude e complexidade das obras a realizar (artigo 27 do RDUG).
3. Advertirá que, para o caso de incumprimento da orde, se poderá iniciar a execución subsidiaria mediante a interposición de multas coercitivas e, no seu caso, a execución subsidiaria con cargo ao interesado.

En liña co exposto, o apartado segundo do artigo 203 da LOUGA detalla dous dos elementos antes mencionados:

**Así, as ordes de execución deberán conter obrigatoriamente a determinación concreta e detallada das obras a realizar conforme ás condicións establecidas na LOUGA ou no plan urbanístico. Ao respecto, cabe sinalar que o Tribunal Supremo admitiu que non é preciso tal determinación cando a simplicidade das anomalías non a faga necesaria. O Tribunal Supremo Sala Terceira, do Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentenza do 9 de outubro de 2002 dixo que «Se ben é certo que este Tribunal Supremo declarou que as ordes de execución han de precisar suficientemente as obras que se ordenan, non sendo válidos os mandatos xenéricos e indefinidos, con todo será así cando a natureza e clase das obras esixa esa precisión, non cando a simplicidade das anomalías non a faga necesaria. E isto é o que acontece no caso de autos, en que o sucedido é que un muro de contención entre uns edificios sufriu unha flexión, cuxa corrección debe realizarse. Como se ve, a obra a realizar non esixe máis precisión. O que non indica a orde é a forma en que as obras se han de realizar, pero a indicación do método operativo non ten por que acompañar á orde de execución.»**

O artigo 203 da LOUGA tamén recolle expresamente que as ordes de execución deberán de fixar o prazo para o cumprimento voluntario polo propietario do ordenado,



e establece que este prazo se determinará en razón directa da importancia, volume e complexidade das obras a realizar.

En canto á necesidade de fixar un prazo o suficientemente amplo para que poida executar a persoa as obras o Tribunal Supremo, Sala Terceira, do Contencioso -administrativo, Sección 5ª, en Sentenza do 1 abril de 1998 manifesta que *“Tampouco a interposición dun recurso de reposición contra unha orde de execución forzosa dun acto non persoalísimo autoriza á Administración a supoñer que a orde non será atendida e a dispoñer a execución subsidiaria. Certamente, o art.º 106.4 LPA permite á Administración esixir con carácter preventivo, antes da execución e a reserva da liquidación definitiva, o importe dos gastos, danos e prexuízos que se orixinen á Administración que haxa de realizar un acto en execución subsidiaria, pero para que isto teña lugar é preciso que previamente, conforme ao disposto no art.º 102 da devandita Lei, se requirise ao administrado, concedéndolle un prazo prudencial para a realización do acto, e que, incumplido aquel, decida realizalo por si ou a través das persoas que se determinen, pero non resulta axustado aos devanditos preceptos un acordo en que, simultaneamente á orde de execución dunhas obras, se esixe cautelarmente unha cantidade en garantía dos gastos que para a Administración implicaría a súa eventual execución. ”*

4. Fixará se se esixe proxecto técnico e, no seu caso, dirección facultativa en razón á entidade das obras.

Unha vez ditada a resolución por parte do órgano competente, que conterá a ordenación das obras necesarias para cumprir cos deberes do artigo 9 da LOUGA, esta deberá notificarse nos termos que dispoñen os artigos 58 a 61 da LRXAP-PAC.

## 7.7 Control do cumprimento e reacción fronte ao incumplimento

Unha vez ditada e notificada a orde de execución esta terá que ser executada polo seu destinatario nos termos nos que se ditou.

As ordenanzas municipais, como a do Concello da Coruña e a de Ourense, están a completar a regulación existente na LOUGA e o RDUG regulando certos aspectos que se terán que observar no cumprimento das ordes de execución. Así, da lectura de ambas as dúas ordenanzas e das normas autonómicas extráense como aspectos a ter en conta os seguintes:

- O propietario do inmovible deberá presentar a documentación técnica completa explicativa das obras e medidas a adoptar e comunicar o inicio destas. Cando sexa necesario, e así se determinase, deberá solicitar a correspondente licenza.
- Procederá ao pagamento do imposto sobre construcións, instalacións e obras nas condicións fixadas na Ordenanza reguladora. Tamén haberá que pagar, se estivese aprobada na ordenanza correspondente, a taxa que corresponda pola prestación de servizos públicos, e se a obra require a ocupación da vía pública con valos ou outras ocupacións de similar natureza, deberase liquidar, previo ao inicio das obras, e se estivese aprobada a ordenanza correspondente, a taxa por ocupación de terreos de uso público.



- Así mesmo, antes do comezo das obras se deberá presentar, no seu caso, folla de encargo ou documento análogo visado polo colexio correspondente no que conste a localización do inmovible, as obras a realizar e a identidade da dirección facultativa, e, en caso de que sexa preciso proxecto, unha copia deste, co fin de comprobar o cumprimento dos extremos contidos na orde ditada.
- Cando se esixa proxecto técnico ou dirección facultativa, non se considerarán concluídas as obras en tanto non se presente certificado final destas visado polo Colexio Profesional correspondente. Se non se esixiu, o cumprimento do ordenado comprobárase de oficio, unha vez comunicada pola propiedade a finalización das obras.

Transcorrido o prazo para a súa execución, procederase por parte da Administración a comprobar que se cumpriu coa orde de execución. En caso de incumprimento, quedaría aberta a vía da execución subsidiaria ou a execución forzosa (artigo 28 do RDUG) como medidas de reacción fronte ao incumprimento. Pero estas dúas medidas non son as únicas que se poden adoptar ante o incumprimento das ordes de execución. Fronte á regulación doutras Comunidades Autónomas que si o recollen<sup>25</sup>, a norma urbanística galega non recolle como medida fronte a un incumprimento das ordes de execución a expropiación. Recóllese tal posibilidade no suposto de incumprimento do deber de edificar ou rehabilitar no artigo 190 e seguintes da LOUGA, pero non expresamente no suposto de incumprimento das ordes de execución.

Non obstante, a expropiación se se recolleu como medida na LVG no artigo 98 como consecuencia do incumprimento da función social da propiedade, tamén por incumprimento da accesibilidade (artigo 99), e no artigo 100 da mesma lei como medida a adoptar en caso de incumprimento de ordes de execución tras tres notificacións e non cumprir co disposto no apartado 4 do artigo 199 da LOUGA e encontrarse a vivenda nalgún dos supostos de ruína previstos nesta última Lei. Nestes últimos casos expresamente recae a competencia na administración municipal.

Como alternativa á medida expropiatoria, como se mencionou anteriormente, cabe adoptar as medidas de execución forzosa ou execución subsidiaria.

O artigo 199 da LOUGA establece estas dúas medidas como mecanismos de reacción fronte a un incumprimento da orde de execución. Tamén se regulan no artigo 203 da mesma Lei:

- 1 Ambos os dous artigos facultan á Administración para executar subsidiariamente as obras con cargo aos obrigados. A diferenza entre ambos os dous artigos é que mentres o artigo 203 habilita especificamente o alcalde ou a consellería, o artigo 199 habilita unicamente á administración municipal. Esta diferenza estriba nas competencias atribuídas á Comunidade Autónoma sobre o solo rústico fronte a outras clases de solo nas que as competencias son propiamente municipais, todo iso sen prexuízo das competencias que poidan ter outras administracións por razón do exercicio de competencias sectoriais ou sobre o dominio público. Fronte á regulación urbanística galega, outras Comunidades Autónomas nas súas normas urbanísticas, ao regular

25 Lei 7/2002, do 17 de decembro, de Ordenación Urbanística de Andalucía no seu artigo 158.2.c prevé: “A expropiación do inmovible, previa declaración do incumprimento do deber de conservación, ou a colocación do inmovible en situación de execución por substitución, mediante o correspondente concurso regulado nos artigos 151 e 152, que será instado, no seu caso, antes da declaración de ruína,” Entre outras tamén o artigo 170.2.c. da Lei 9/2001, do 17 de xullo, do Solo da Comunidade de Madrid.

as ordes de execución xa previron que estas se poidan adoptar pola administración competente en materia de protección histórico-artístico<sup>26</sup>.

- 2 Ambos os dous artigos establecen a posibilidade de optar pola execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas de 300 a 6.000 euros. O artigo 203, respecto das ordes de execución en solo rústico ou de núcleo rural, establece un máximo de multas coercitivas que será de dez sucesivas, con periodicidade mensual, polo que despois, haberá que optar pola execución subsidiaria. Pola súa banda o artigo 199 máis xenérico simplemente establece que as multas serán reiterables ata lograr a execución das obras ordenadas, polo tanto, sen límite en canto ao número máximo a impoñer.

Aqueles gastos a maiores que poidan xurdir na execución das obras tamén serán a custa do propietario. Estes gastos deberán quedar debidamente xustificadas. Así mesmo previamente á execución se hai variación no prezo desta deberá de comunicarse.

Por último, en relación a ambos os dous artigos e os mecanismos de actuación fronte ao incumprimento voluntario das ordes de execución, o artigo 203 da LOUGA sinala expresamente que se denunciarán ademais os feitos á xurisdición penal cando o incumprimento puidese ser constitutivo de delito ou falta. Con iso preténdese resaltar a protección que se lle quere dar a estas clases de solo preservando os recursos e medios naturais.

## 7.8 Custos derivados da orde de execución

Á hora de falar do cumprimento da orde de execución, o propietario sobre o que se impoña a obriga de cumprir a orde vai ter que asumir unha serie de gastos.

Estes gastos poderían chegar a ser, dependendo de que concorran ou non as circunstancias xeradores destes, os seguintes:

- a) Aboamento do Imposto sobre Construcións, Instalacións e Obras (ICIO). O Imposto, regulado no Real Decreto Lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei Reguladora de Facendas Locais (en diante TRLRFL) (artigo 100 e s.s.), é un imposto indirecto que ten que estar regulado para a súa aplicación mediante Ordenanza Fiscal Local. O feito impoñible regulado no artigo 100 do TRLRFL está constituído pola realización, dentro do termo municipal, de calquera construción, instalación ou obra para a que se esixa obtención da correspondente licenza de obras ou urbanística, se obtivese ou non a devandita licenza, sempre que a súa expedición corresponda ao concello da imposición.

Existen posturas enfrontadas en canto a se é ou non liquidable o ICIO cando se dita unha orde de execución. Un sector da doutrina entende que non, posto que non se esixe a obtención da correspondente licenza con carácter xeral, aínda que como vimos é posible a súa esixencia e a presentación de proxecto conforme á lexislación urbanís-

26 Artigo 170.1 da Lei 9/2001, do 17 de xullo, do Solo da Comunidade de Madrid: *"... Nos supostos de edificios ou construcións catalogados ou declarados de interese histórico artístico, o órgano da Comunidade de Madrid competente en materia de patrimonio histórico artístico tamén deberá ditar ordes de execución de obras de reparación, conservación ou rehabilitación destas edificacións ou construcións."*

Artigo 212.1. da Lei 16/2005, do 30 de decembro, da Generalitat Urbanística Valenciana *"... Tamén os órganos da Generalitat competentes en materia de patrimonio cultural inmovible poderán ditar, oído o Concello, as devanditas ordes respecto a edificios catalogados."*

tica galega, polo que habería que entender que ao se tratar de obras para as que se esixe licenza e se solicita esixirse así mesmo o pagamento do ICIO. Seguindo a postura de que non se pode esixir o pagamento do ICIO no suposto de expedir unha orde de execución encontrámonos coa Sentenza do Tribunal Supremo do 10 de outubro de 2003 segundo a cal: *“a doutrina do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León na Sentenza agora recorrida, aséntase, con fundadas razóns, que o Ministerio Fiscal apoia no seu informe, na diferenza entre ditas ordes de execución de obras de reparación e mantemento dos inmobles e as licenzas de obras ou urbanísticas, pero ademais—como atinadamente pon de manifesto o Avogado do Estado nas súas alegacións—non se pode esquecer que estamos en presenza dun imposto, cuxo fundamento ten de estar na manifestación da capacidade económica dos que realizan as construcións, instalacións e obras, o que esixe a voluntariedade dos potenciais contribuíntes na decisión de realizalas, o que é incompatible coa obriga legal de levalas a cabo e a súa imposición por orde administrativa.”* Non obstante, os Tribunais Superiores de Xustiza manifestáronse a favor da posibilidade de que se esixa o pagamento do ICIO con motivo de que se dite unha orde de execución<sup>27</sup> ou se execute subsidiariamente pola Administración<sup>28</sup>, xa que el TRLRFL ao definir o feito impositivo fala da realización de obras para as que se esixa licenza (polo tanto aquelas obras que conforme á normativa urbanística para a súa realización se require a previa obtención de licenza), engadindo o matiz de que haxa ou non obtido esta. Pois ben, segundo esta última postura non se obtivo a licenza pero son obras que requiren licenza conforme á normativa, e equivale á licenza. Non se debe esquecer que o propio Tribunal Supremo recoñeceu que non é necesaria a licenza previa á execución de obras que derivan dunha orde de execución posto que esta lexitima a realización das obras substituíndo a aquela.

- b) Por outro lado, o expediente tramitado, con todos os seus informes e actuacións, que conclúe no ditado da orde de execución, pode dar lugar á esixencia do pagamento dunha taxa no suposto de que así se regule mediante a correspondente ordenanza fiscal. Para a determinación da taxa, á hora de calcular o custo dos servizos no informe técnico -económico, terase que ter en conta, entre outros aspectos, o custo que supón a actuación dos servizos técnicos. Recordemos que dentro do feito impositivo da taxa se encontra (artigo 20.4 do TRLRFL) a prestación de servizos públicos ou a realización de actividades administrativas de competencia local que refiran, afecten ou beneficien de modo particular aos suxeitos pasivos. Normalmente este tipo de taxa vaise regular en Ordenanzas fiscais pola prestación de servizos urbanísticos. O importe da taxa nunca poderá superar o custo real ou previsible do servizo.
- c) No suposto de que o propietario teña que ocupar a vía pública para a execución das obras, cando estea regulado mediante a correspondente ordenanza fiscal, a ocupación orixinará o pagamento dunha taxa pola utilización do dominio público. Este suposto está tamén previsto como feito impositivo da taxa de conformidade coa regulación prevista no TRLRFL.

27 O TSX de Madrid na súa sentenza do 6 de xuño de 2000 establece que: “Pero cando iso non é así, é dicir, cando o administrado non actúa por iniciativa propia, a administración que impón a realización das obras de seguridade, lexitima esa actividade do administrado mediante unha orde de execución que só se diferencia da Licenza en canto á súa orixe. Así e todo ambas as dúas figuras coinciden en canto á súa natureza xurídica. Por todo iso non se pode entender que a administración estendese o feito impositivo do ICIO dado que a Licenza e a orde de execución teñen o mesmo efecto lexitimador das obras debendo polo tanto desestimarse a demanda”.

28 TSX do País Vasco na súa sentenza do 14 de abril de 1999.

Tanto unha coma outra taxa se liquidarán e poderán ser esixidas polo Concello en caso de incumprimento do propietario da orde de execución. Doutro xeito, estaríase a poñer nunha situación máis favorable ao incumpridor que ao que realice as obras ordenadas.

- d) Tamén será necesario, naqueles supostos en que sexa preciso autorizacións sectoriais para a realización das obras ordenadas, liquidar as taxas que teñan reguladas as Administracións competentes por razón da materia (por exemplo as que se liquiden para obter a autorización do órgano competente por razón de afección a unha estrada).
- e) A orde de execución, no suposto de que se esixa proxecto e dirección de obra, dará lugar ao pagamento dos mesmos que serán asumidos polo propietario. Tamén terá que facer fronte ao custo das obras a realizar.
- f) No suposto de que se leve a cabo un incumprimento por parte do propietario a orde de execución tamén poderá dar lugar a un novo custo: a imposición de multas coercitivas.
- g) En caso de incumprimento, este dará lugar, en substitución aos custos previstos no apartado e), aos custos derivados da execución subsidiaria, que como se indicou, se realizará a custa do propietario.
- h) Por último, o incumprimento da orde de execución, dará lugar á súa vez á comisión dunha infracción que desembocará na imposición dunha sanción.

Estes son os previsibles gastos que ante o ditado dunha orde de execución poden chegar a darse sempre e cando concorran as circunstancias que provocan o nacemento de cada un deles.

## 8 Protección da legalidade urbanística

O capítulo III do título VI da LOUGA regula a disciplina urbanística e, dentro deste capítulo, o artigo 209 regula o suposto de obras sen licenza en curso de execución.

Este artigo establece o procedemento a seguir no suposto de que se estean a executar obras sen licenza ou orde de execución ou sen se axustar ao disposto nelas. Polo tanto o artigo regula tanto o suposto de que se realicen obras sen licenza ou sen se axustar a ela pero tamén o suposto de que se realicen sen orde de execución ou sen se axustar ás condicións nela reflectidas. Nalgún caso deuse o suposto de que ante unha orde de execución ditada, o propietario, ao abeiro desta, ten extralimitado as obras realizadas ou realizou obras distintas alegando que se encontran habilitadas pola orde de execución<sup>29</sup>. Neste suposto a Administración debe reaccionar e determinar se as obras son ou non legalizables o que se

---

29 Tribunal Superior de Xustiza de Madrid na súa sentenza do 14 de outubro de 2004: "Pero é máis, é feito indubidable, pois así se recoñece no propio recurso de apelación, que se substituíu unha cuberta fráxil de uralita para a construción dun forxado de cuberta ao que se lle deu paso polo piso en cuestión, que se ben é certo puidese resultar necesaria para a colocación das estadas non está avalada pola orde de execución que non prevé a devandita substitución e que aparece convertida en terraza con acceso. E respecto á fachada sucede outro tanto do mesmo, unha lectura da orde de execución non leva á conclusión do apelante, pois confunde aquela orde coa posibilidade de executar calquera tipo de actuación xa que a fachada non se encontraba en situación de necesitar unha revocadura íntegra desta como ben se lle manifestou polo Xulgador de instancia".

determinará a través do expediente de reposición da legalidade. Encontrámonos en ambos os dous supostos en obras non lexitimadas xa sexa por licenza ou por orde de execución.

O Alcalde, nestes supostos, disporá a suspensión inmediata dos devanditos actos e procederá a incoar o expediente de reposición da legalidade comunicándollo ao interesado.

Co acordo de inicio do expediente poderán adoptarse medidas preventivas para garantir a total interrupción da actividade.

A continuación e previa instrución do procedemento, que pode levar consigo actuacións tendentes a acreditar a cualificación das actuacións mediante o informe de técnicos, así como a realización de informes xurídicos que axuden a determinar o acordo que a continuación e logo de audiencia se vai adoptar, dítase o acordo cuxo contido pode ser variable:

- a) Se as obras non fosen legalizables por ser incompatibles co ordenamento urbanístico, acordarase a súa demolición a custa do interesado e procederase a impedir definitivamente os usos a que desen lugar ou, no seu caso, á reconstrución do indebidamente demolido.
- b) Se as obras fosen legalizables por ser compatibles co ordenamento urbanístico, requirirase ao interesado para que no prazo de tres meses presente a solicitude da oportuna licenza, manténdose a suspensión das obras en tanto esta non sexa outorgada.
- c) Se as obras non se axustan ás condicións sinaladas na licenza ou orde de execución, ordenarase ao interesado que as axuste no prazo de tres meses, prorrogables por outros tres a petición do interesado, sempre que a complexidade técnica ou envergadura das obras a realizar faga inviable a súa acomodación ás previsións da licenza no prazo previsto.

Dende que se acorda polo órgano competente o inicio do procedemento de reposición da legalidade comeza a computarse o prazo para resolver o expediente que será dun ano.

Se transcorrido o prazo de tres meses dende o requirimento o interesado non solicitase a oportuna licenza ou, no seu caso, non axustase as obras ás condicións sinaladas nesta ou na orde de execución, o alcalde acordará a demolición das obras a custa do interesado e procederá a impedir definitivamente os usos a que desen lugar. De igual modo procederase no suposto de que a licenza fose denegada por ser o seu outorgamento contrario á legalidade.

En caso de incumprimento da orde de demolición, a Administración municipal procederá á execución subsidiaria desta ou á execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente ata lograr a execución polo suxeito obrigado, en contía de 1.000 a 10.000 euros cada unha.

O disposto nos números anteriores entenderase sen prexuízo da imposición das sancións que procedan e das facultades que correspondan ás autoridades competentes, en virtude do réxime específico de autorización ou concesión a que estean sometidos determinados actos de edificación e uso do solo.



Pola súa banda, no artigo 210 da LOUGA, e en relación ás ordes de execución establécese que se se tivesen rematado as obras sen licenza ou incumprindo as condicións sinaladas nesta ou na orde de execución, o alcalde ou alcaldesa, dentro do prazo de seis anos, a contar dende a total terminación das obras, incoará expediente de reposición da legalidade, procedendo segundo o disposto nos apartados 3, 4, 5, 6 e 7 do artigo 209, é dicir, incoarase o correspondente expediente de reposición da legalidade e continuarase a tramitación antes exposta. Tomarase como data de terminación das obras a que resulte da súa efectiva comprobación pola administración actuante, sen prexuízo da súa acreditación por calquera outro medio de proba válido en dereito.

Transcorrido o prazo, que é de caducidade, de seis anos sen que se tivesen adoptado as medidas de restauración da legalidade urbanística, quedarán incursas na situación de fóra de ordenación e suxeitas ao réxime previsto no artigo 103 da lei.

## 9 Suspensión ou revisión dunha orde de execución

No artigo 212 da LOUGA recóllese o procedemento que se debe seguir no suposto de que nos encontremos ante unha orde de execución ditada que é contraria a dereito.

Así, do devandito artigo despréndese que o alcalde disporá a suspensión dos efectos dunha orde de execución e, conseguintemente, a paralización inmediata das obras iniciadas ao seu amparo cando o contido dos devanditos actos administrativos constituía unha infracción urbanística grave ou moi grave calquera que sexa a data do outorgamento desta (a Lei fala neste suposto de outorgamento da licenza pero do conxunto da redacción ha de entenderse no seu caso a referencia feita ao momento de outorgamento da Orde de Execución).

A continuación no prazo de dez días deberá darse traslado directo do acto suspendido ao órgano xurisdiccional competente, na forma e cos efectos previstos na lexislación reguladora da xurisdición contencioso-administrativa.

Hai que diferenciar que este procedemento se establece para as obras en curso de execución, mentres que no suposto de que as obras xa rematadas se amparen nunha licenza ou orde de execución cuxo contido constituía unha infracción urbanística grave ou moi grave se procederá á revisión do acto por parte da Administración.

Así, o artigo 212 da LOUGA, continua sinalando que en todo caso, as licenzas ou ordes de execución contrarias ao ordenamento urbanístico deberán ser revisadas a través dalgún dos procedementos de revisión de oficio contemplados nos artigos 102 e 103 da LRXAP-PAC, ou polo procedemento do artigo 127 da Lei da Xurisdición Contencioso-Administrativa que regula o procedemento para o caso de suspensión administrativa de actos.

Todo o anterior enténdese sen prexuízo das sancións que se puidesen impoñer.

Desta reacción fronte a unha licenza ou orde de execución o Tribunal Supremo sinalou que é presuposto habilitante por igual, a existencia dunha transgresión da normativa urbanística en que se dean conxuntamente as circunstancias de constituír unha infracción urbanística (grave ou moi grave) e que a infracción non se advirta de calquera forma, senón concretamente de forma «manifesta» (como patente, notorio e manifesto) *“de maneira que non esixa a súa apreciación acudir a interpretacións analóxicas ou a intrincados razoamentos*

*xurídicos e que abonde ao respecto o simple enfrontamento do acordo co texto literal das normas incumpridas*<sup>30</sup>”.

Nos artigos 102 e 103 da LRXAP-PAC, régulase a revisión das disposicións e actos nulos e a declaración de lesividade de actos anulables respectivamente.

## 10 As infraccións e as ordes de execución

No Artigo 217 da LOUGA régulase a tipificación das infraccións urbanísticas.

Do artigo despréndese que son infraccións leves:

- A execución de obras ou instalacións realizadas sen licenza ou orde de execución cando sexan legalizables.
- O incumprimento das Ordes de execución.

Son, polo tanto, dous supostos distintos que dan lugar a que se cometa unha infracción, a diferenza do que acontece por exemplo na lexislación urbanística canaria á vista da cal o TSX sinalou que a realización de obras sen a orde de execución dá lugar a unha infracción mentres que o incumprimento da orde de execución non dá lugar a infracción senón tan só a que a Administración adopte as medidas de reacción previstas ante o incumprimento (execución subsidiaria, multas coercitivas, execución por substitución)<sup>31</sup>.

Polo tanto, e en conexión co xa manifestado, con independencia de que unha vez comprobada a falta de cumprimento da orde de execución se inicie a execución forzosa (multas coercitivas, execución subsidiaria), o devandito incumprimento dará lugar á existencia dunha infracción leve que implicará a tramitación do correspondente expediente sancionador sempre que non tivesen prescrito polo transcurso do prazo de dous anos (art.º 217 e 218 da LOUGA).

Segundo o artigo 223 da LOUGA o prazo para resolver o procedemento sancionador será dun ano a contar dende a data da súa iniciación e a súa tramitación realizarase mediante o procedemento establecido na lexislación do procedemento administrativo que se deberá axustar á Lei 30/1992 de RXAP-PAC e o disposto no Regulamento 1398/1993, do 4 de agosto, polo que se aproba o regulamento do procedemento para o exercicio da potestade sancionadora.

Transcorrido o prazo máximo para resolver sen que se ditase resolución, producirase a caducidade do procedemento. No suposto de que a infracción non tivese prescrito, se deberá iniciar un novo procedemento sancionador.

As infraccións urbanísticas leves serán sancionadas, con multa de 300 a 6.000 euros e como mínimo o 2% do valor da obra, instalación ou actuación realizada (artigo 220 da LOUGA). Neste mesmo precepto régulanse as regras para determinar a contía das sancións. Para graduar as multas atenderase primordialmente á gravidade da materia, a entidade económica

30 TS na súa sentenza do 15 de abril de 1988.

31 TSX de Canarias na súa sentenza do 28 de maio de 2007.

dos feitos constitutivos de infracción, a súa reiteración por parte da persoa responsable e o grao de culpabilidade de cada un dos infractores.

Considerarase como circunstancia atenuante a paralización das obras ou o cesamento na actividade ou uso, de modo voluntario, tras a inspección e a pertinente advertencia por axente da autoridade, e como circunstancia agravante o incumprimento dos requirimentos efectuados pola Administración para a paralización das obras e a restauración da orde urbanística, a obstrución á función inspectora e aquelas outras que se determinen regulamentariamente.

Cando concorra algunha circunstancia agravante, a sanción impoñerase sempre en contía superior á terceira parte do seu máximo. Se concorre algunha circunstancia atenuante e ningunha agravante, se impoñerá na súa contía mínima.

O responsable da infracción terá dereito a unha redución do 80% da multa que se haxa de impoñer en caso de que repoña por si mesmo a realidade física alterada antes da resolución do procedemento sancionador.

En ningún caso a infracción urbanística pode supoñer un beneficio económico para o infractor. Cando a suma da sanción imposta e do custo das actuacións de reposición dos bens e situacións ao seu primitivo estado botase unha cifra inferior ao devandito beneficio, incrementarase a contía da multa ata alcanzar o montante deste.

O órgano competente para a imposición da sanción conforme ao artigo 222 da LOUGA, e posto que se trata de infraccións leves, será nos Concello o Alcalde.

## 11 Conclusións

As Ordes de execución configúranse á vez como actos de gravame, na medida que se trata dun mandato dirixido aos propietarios para que cumpran co deber de conservación da propiedade, configurado este como parte do Dereito de Propiedade, e actos declarativos de dereitos na medida que lexitiman dende o punto de vista urbanístico a realización das obras que se ordenan para restablecer o cumprimento do deber.

Este tipo de mandato vaise exercitar polas Administracións Públicas no exercicio da potestade de policía.

As ordes de execución perseguen o que voluntariamente non se realizou, isto é, se ben os propietarios polo simple feito de selo teñen un deber como parte do contido do dereito de propiedade, que é o de conservalos nas axeitadas condicións de seguridade, habitabilidade, funcionalidade, salubridade e ornato público, ante a falta do cumprimento do deber, as administracións públicas no exercicio das súas competencias principalmente urbanísticas, cuxo ámbito se estende á intervención no exercicio das facultades dominicais relativas ao uso do solo e edificación, comprendendo a facultade de esixir aos propietarios o cumprimento das obrigas impostas legalmente, van ditar as ordes de execución como mecanismo para garantir o cumprimento da función social da propiedade.



Fronte á competencia estatal para regular as condicións básicas da propiedade, a regulación das ordes de execución é competencia autonómica, tal e como se deriva da STC 61/1997 do 20 de marzo.

A lei urbanística galega vai regular o contido do deber de conservación e como mecanismo de intervención administrativa vai regular as ordes de execución no artigo 199 e 203 da LOUGA e no RDUG.

A regulación non é unha regulación moi extensa a diferenza do que sucede noutras normas autonómicas que son máis detallistas, como a Aragonesa. Hai moitos aspectos que a Lei non regula e que deu lugar a que as ordenanzas municipais completen esta regulación que noutras Comunidades Autónomas xa se recolle na Lei.

A Lei Urbanística Galega non recolle expresamente como mecanismo de reacción ante un incumprimento das ordes de execución a posibilidade do exercicio da potestade expropiatoria por incumprimento de función social da propiedade que se recolleron outras normas autonómicas como é o caso da andaluza, a madrileña ou a extremeña. En Galicia esta posibilidade recóllese noutra norma que é a Lei de Vivenda.

Tampouco recolle expresamente a Lei Galega, nos artigos que dedica ás ordes de execución, a posibilidade de que os órganos competentes en materia de protección do patrimonio poidan ditar as ordes de execución para cumprir co especial deber de conservación que se proxecta sobre estes, a diferenza do que acontece noutras leis autonómicas como a Valenciana ou a Madrileña.

Así e todo se recolleu de xeito detallado unha clase de ordes de execución que responden ao espírito da Lei na medida en que esta non só regula a ordenación urbanística senón tamén a protección do medio rural. Estas regúlanse no artigo 203 da LOUGA e supoñen unha manifestación da protección do medio que recolle a Constitución Española no artigo 45 que recoñece, así mesmo, o dereito a un medio axeitado. Esta regulación enlázase coa existente en Galicia sobre prevención e defensa contra incendios forestais que recolle a posibilidade de que a Administración dite as ordes de execución a que se refire a LOUGA.

Existirán tantas clases de ordes de execución como medidas en cada caso haxa que adoptar para cumprir as condicións que definen o deber de conservación. Máis alá deste nivel poderemos estar ante a ruína dun inmovible, en cuxo caso o deber de conservación cesa, ou ante obras de mellora (por razóns estéticas ou turísticas, entre outras) que non sendo á súa vez de conservación se terán que realizar a custa do ordenante.

Cada unha desas condicións que conforman o deber de conservación só se definirán acudindo á lexislación sectorial, ao plan e ás ordenanzas municipais.

O procedemento que se utilizará na tramitación dun expediente de orde de execución, cuxas notas básicas se recollen na Lei e Regulamento Autonómico, será fundamentalmente o procedemento administrativo común e ante un incumprimento da orde de execución poderán impoñerse multas coercitivas ou proceder á execución subsidiaria, ademais de como vimos, á expropiación nos supostos de incumprimento de función social da propiedade.



A Lei urbanística Galega tamén regula que facer ante unha orde de execución ilegal e ante unha obra realizada sen orde de execución ou sen se axustar a ela, así como a clase de infracción e sancións que corresponden ante un incumprimento desta.

Pódese considerar que a regulación legal galega das ordes de execución hai que complementala con outras normas legais e de natureza regulamentaria. É, polo tanto, unha regulación que non é suficiente, se ben, recolleu os principios básicos das ordes de execución, aínda que, tendo en conta a existencia dunha xurisprudencia abundante das ordes de execución, talvez nas próximas normas urbanísticas que se puidesen chegar a ditar na Comunidade Autónoma de Galicia, e á vista das regulacións que fixeron outras Autonomías, esa regulación legal débese de completar.

## Bibliografía

GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. "Deber urbanístico de conservación de inmoables e ordes de execución de obras". *Revista práctica urbanística*. A Lei 2264/2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e PAREJO ALFONSO, Luciano. *Leccións de Dereito Urbanístico*, editorial Cívitas, 1981.

SÁNCHEZ GOYANES Enrique en *Dereito Urbanístico de Galicia*. Editorial O Consultor dos Concello e Xulgados. Ano 2004.

RAMOS MEDRANO J.A. "As dúas caras da Orde de Execución", *Revista de Dereito Urbanístico*, núm.127, 1992.

FERRANDO CORELL, José V. "O deber normal de conservación e o seu límite: a evolución dun concepto". *Revista de Dereito Urbanístico* núm. 207, Xaneiro 2004.

## Repertorio xurisprudencial

### Tribunal Constitucional

- STC 61/1997 do 20 de marzo.

### Tribunal Supremo

- STS do 24 de novembro de 1969
- STS do 10 de xullo de 1980
- STS do 17 de maio de 1983
- STS do 8 de novembro de 1983
- STS do 24 de xuño de 1985
- STS do 5 de outubro de 1987

- STS do 15 de abril de 1988
- STS do 17 de abril de 1989
- STS do 9 de decembro de 1993
- STS do 27 de decembro de 1994
- STS do 7 de febreiro de 1995
- STS do 16 de xuño de 1997
- STS do 5 de decembro de 1997
- STS do 1 abril de 1998
- STS do 6 de xuño de 1998
- STS do 23 de febreiro de 1999
- STS do 6 de novembro de 2001
- STS do 1 de xullo de 2002
- STS do 9 de outubro de 2002
- STS do 10 de outubro de 2003

### Tribunal Superior de Xustiza

- STSX do País Vasco do 14 de abril de 1999
- STSX de Madrid do 6 de xuño de 2000
- STSX de Madrid do 14 de outubro de 2004
- STSX del País Vasco do 16 de outubro de 2006
- STSXde Canarias do 28 de maio de 2007

Regap



ESTUDIOS E NOTAS



A última reforma da Administración periférica do Estado francés (2007-2012): análise e comparación co modelo español

## La última reforma de la Administración periférica del Estado francés (2007-2012): análisis y comparación con el modelo español

The last reform of the peripheral administration of the french State (2007-2012): analysis and comparison with the spanish model



MARTA M<sup>a</sup> VÁZQUEZ SANJURJO

Corpo Superior da Administración da Xunta de Galicia  
Doutoranda da Área de Dereito Administrativo da Universidade de Santiago de Compostela

Antiga alumna da *École National d'Administration* (Francia)  
marta.vazquez.sanjurjo@xunta.es

Recibido: 29/05/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

**Resumo:** *Coa Revolución Francesa xurdiu en Francia un modelo de organización territorial do Estado baseado no centralismo e a profesionalización: o modelo prefectoral. España adoptou este modelo, pero a recorrente presenza do absolutismo impediu que a figura do gobernador civil se profesionalizase.*

*Na actualidade, España é unha democracia consolidada que avoga por unha definitiva profesionalización das súas autoridades periféricas. En cambio, a inicial converxencia na forma de distribución territorial do poder, en ambos os dous casos moi centralista, viuse superada en España pola consolidación do Estado autonómico. Esta circunstancia determina que os principais problemas aos que se enfrontan as Administracións periféricas de ambos os dous países cambiasen.*

*No caso francés o principal desafío da súa última reforma cífrase en como lograr unha maior unidade de acción do Estado no nivel rexional, mentres que no caso español a problemática se centra en articular racionalmente a Administración periférica do Estado ante a presenza das Comunidades Autónomas.*

**Palabras clave:** *Administración periférica, reforma administrativa, organización territorial, prefecto, revisión xeral das políticas públicas.*

**Resumen:** *Con la Revolución Francesa surgió en Francia un modelo de organización territorial del Estado basado en el centralismo y la profesionalización: el modelo prefectoral. España adoptó este modelo, pero la recurrente presencia del absolutismo impidió que la figura del gobernador civil se profesionalizara.*

*En la actualidad, España es una democracia consolidada que aboga por una definitiva profesionalización de sus autoridades periféricas. En cambio, la inicial convergencia en la forma de distribución territorial del poder, en ambos casos muy centralista, se ha visto superada en España por la consolidación del Estado autonómico. Esta circunstancia determina que los principales problemas a los que se enfrentan las Administraciones periféricas de ambos países hayan cambiado.*

*En el caso francés el principal desafío de su última reforma se cifra en cómo lograr una mayor unidad de acción del Estado en el nivel regional, mientras que en el caso español la problemática se centra en articular racionalmente la Administración periférica del Estado ante la presencia de las Comunidades Autónomas.*

**Palabras clave:** *Administración periférica, reforma administrativa, organización territorial, prefecto, Revisión General de las Políticas Públicas.*

**Abstract:** *With the French Revolution a model of territorial organization of the State based on centralism and professionalization was settled in France. Spain adopted this model, but the recurrent existence of absolutist régimes prevented that the figure of the civil governor was professionalized.*

*At present, Spain is a consolidated democracy that pleads for a definitive professionalization of its peripheral authorities. On the other hand, the initial convergence in the form of territorial distribution of the power, in both cases very centralist, has been overcome in Spain with the consolidation of the Autonomous Communities. This circumstance determines that the principal problems of the peripheral administrations of both countries had changed.*

*In the French case the principal challenge of its last reform is improving unity of action of the State in the regional level. Meanwhile, in the Spanish case, the basic issue is articulating rationally the peripheral administration of the State in the presence of the Autonomous Communities.*

**Key words:** *Peripheral Administration, administrative reform, territorial administration, prefect, Public Policies General Review.*

**Índice:** *1. A organización territorial do Estado francés: organización histórica e reformas desde os anos 60. 2. A reforma da organización territorial do Estado francés no seo da Revisión Xeral das Políticas Públicas (2007 -2012). 2.1. As análises previas á nova reforma da Administración territorial. 2.2. Contido das reformas: simplificación e rexionalización. 2.3. A modo de resumo. 3. A comparación co caso español. 3.1. Organización histórica e reformas desde a Transición. 3.2. Paralelismos e diferenzas na evolución do caso español e francés. 4. Reflexións finais sobre a Administración periférica do Estado. 4.1. O caso francés: a difícil rexionalización da acción do Estado. 4.2. O caso español: a necesidade dunha nova revisión da Administración periférica do Estado. 5. Conclusións finais. 6. Bibliografía.*

## 1 A organización territorial do Estado francés: organización histórica e reformas desde os anos 60<sup>1</sup>

Tras a Revolución Francesa de 1789, e a comezos do século XIX, consolídase en Francia un modelo de estado moi centralista, o que require un centro forte, pero tamén unha implantación forte na periferia, de forma que se garanta que o centro poida controlar todo o territorio. Así se articula o modelo de división territorial en “departamentos” (que poderíamos asimilar ás provincias españolas, aínda que a extensión daqueles é moito menor)<sup>2</sup>, á fronte

1 Con carácter preliminar convén realizar un recordatorio do conxunto de Administracións públicas que conforman o mapa administrativo francés.

No ámbito do Estado existen tres circunscricións territoriais: a rexión, o departamento e o distrito (“*arrondissement*”), con servizos transversais en cada unha delas (á cuxa fronte se sitúan, respectivamente, o prefecto rexional, o prefecto departamental e o subprefecto), e con servizos ministeriais fundamentalmente nas dúas primeiras (direccións rexionais — que á súa vez adoitan ter os seus servizos departamentais dependentes — e direccións departamentais, respectivamente).

Ao lado da Administración do Estado, sitúanse as Administracións das colectividade locais: a rexión, o departamento e o municipio (“*commune*”), todas elas con asembleas e executivos electos. Francia conta actualmente con 26 rexións, 100 departamentos e 36.783 municipios. Ademais, debido ao enorme número de municipios que existen en Francia (España conta actualmente con 8.116) e ante as dificultades políticas para reducir o seu número vía fusión, proliferaron distintas formas de agrupación de municipios (ata case 20.000 estruturas).

2 Actualmente Francia conta con 100 departamentos, do que se deduce que son unidades territoriais máis pequenas que as provincias españolas (52 con Ceuta e Melilla) nun territorio total similar (675.417 km<sup>2</sup>, Francia, 504.645 km<sup>2</sup>, España).

dos cales se coloca a un prefecto, nomeado e revogado libremente polo Primeiro Ministro, polo cal a súa obediencia e fidelidade ao centro queda garantida.

Non obstante, desde a súa orixe os prefectos configúranse como perfís técnicos por enriba das ideoloxías políticas, sen vínculos co territorio para o que son nomeados, e asegurándose a súa fidelidade ao Estado mediante a súa rotación periódica obrigatoria. Desde a segunda metade do s. XIX a súa profesionalización é crecente, sendo nomeados entre altos funcionarios, aínda que a institucionalización definitiva do “corpo prefectoral”, coa configuración actual, non teña lugar ata mediados do século XX.

No modelo prefectoral o prefecto é a máxima autoridade do Estado e do goberno no seu ámbito territorial, o departamento, e da súa autoridade dependen todos os servizos do Estado cunha implantación territorial no seu departamento (servizos desconcentrados). Ademais, exerce a tutela dos municipios, efectuando un control *a priori* de legalidade e oportunidade dos seus actos<sup>3</sup>.

Non obstante, ao longo do S. XIX e máis aínda no s. XX, ao lado da prefectura e en paralelo á crecente especialización do nivel central, os distintos ministerios foron implantando no territorio un número crecente de servizos desconcentrados (moitas veces baixo a forma inicial de inspeccións) que, se inicialmente debían situarse baixo a autoridade de réxime común, o prefecto departamental, progresivamente foron desfacéndose da súa autoridade, e pasando directamente a depender do Ministro correspondente<sup>4</sup>.

En consecuencia, a organización territorial tradicional do Estado francés respondía a unha dobre lóxica: interministerial primeiro, a través da autoridade de réxime xeral do prefecto departamental, e ministerial máis tarde, a través da implantación no territorio de direccións territoriais dependentes directamente do correspondente ministerio e que, á súa vez, reduciu o papel do prefecto de autoridade xeralista no territorio a autoridade sectorial en materia de mantemento da orde e a seguridade pública.

Na segunda metade do s. XX constátase a falta dunha coordinación das distintas políticas ministeriais no nivel do territorio, o que vén acrecentado polas loitas corporativas entre os distintos corpos ministeriais, entre eles e co corpo prefectoral.

Desta constatación xorde o impulso para a realización dunha reforma, en 1964, que pretende restaurar a capacidade de coordinación interministerial dos prefectos, pero xa non no nivel departamental, senón no nivel rexional, mediante a creación do nivel da rexión como nova circunscrición administrativa do Estado, encargada do desenvolvemento económico e a planificación do territorio, a cuxo fronte se situaba a nova figura do prefecto de rexión, que era, á súa vez, o prefecto departamental do departamento principal da rexión<sup>5</sup>.

3 Esta tutela prolongarase ata 1982, ano en que aqueles adquiriron autonomía, constituíndose en auténticas colectividade locais.

4 Esta multiplicación dos servizos desconcentrados foi paralela ao crecemento da especialización no nivel central, primeiro en secretarías de estado e logo en novos ministerios, que se independizan do Ministerio do Interior. Esta vontade de separarse da autoridade do Ministerio de Interior reproducíase a nivel territorial, e foi levada a cabo a través de funcionarios pertencentes aos corpos propios de cada ministerio, e a miúdo fíxose patente tamén mediante a creación dos seus servizos desconcentrados en niveis superiores ou inferiores ao departamento (Véxase Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942).

5 Decreto n.º 64-251, de 14 de marzo de 1964, relativo á Organización do Estado nas Circunscricións de Acción Rexional.

A necesidade de dotarse de rexións fortes veu determinada tamén en Francia pola política rexional europea, que outorga fondos ás rexións sempre que amosan a súa capacidade de absorber e aplicar os recursos. Con rexións débiles e desestruturadas Francia víase obrigada a devolver moitos recursos comunitarios<sup>6</sup>.

Non obstante, a reforma de 1964 ficou na práctica reducida a unha reforma tímida, que apenas conseguiu avances na función de coordinación interministerial do prefecto de rexión, limitando o seu alcance máis ben ao da coordinación dos distintos prefectos departamentais.

Por outro lado, nos anos 80 institúense tamén como colectividade locais a Rexión e o Departamento, no que constitúe a primeira etapa da descentralización administrativa en Francia<sup>7</sup>. A descentralización administrativa complicará aínda máis a coordinación e unidade da acción pública no territorio.

Entre os anos 1992-2007 os intentos de reorganizar a organización territorial do Estado sucédense, mediante unha serie de reformas dirixidas a reforzar a lóxica transversal no territorio e a función de coordinación dos prefectos en relación cos servizos territoriais ministeriais. Paralelamente ponse en marcha a segunda etapa da descentralización administrativa, que pretende simplificar o reparto de competencias entre as distintas colectividade locais e entre estas e os servizos territoriais do Estado, ante un panorama de competencias concorrentes que dificultaba enormemente aos cidadáns o coñecemento da Administración competente en cada materia.

En efecto, desde 1992 e ata 2002 ensáanse distintas fórmulas de coordinación da administración periférica do Estado<sup>8</sup>. Non obstante, éstas revélanse inoperantes e o impulso coordinador dos prefectos vese freado pola oposición dos Ministerios a perder o control vertical dos seus servizos territoriais, así como polas colectividade locais que non queren ver desaparecer do seu territorio servizos do Estado.<sup>9</sup>

Un novo impulso á reforma da organización territorial do Estado é levado a cabo por un grupo de altos funcionarios que rodean ao novo ministro do Interior, Nicolas Sarkozy, a partir de 2002 e ata 2004<sup>10</sup>.

---

6 No caso francés, optouse porque a xestión rexional dos fondos europeos fose realizada pola Administración do Estado no nivel rexional, a prefectura de rexión, e non pola colectividade local de nivel rexional, a rexión.

7 As rexións créanse en 1972, pero como establecemento público institucional, cuxo poder executivo correspondía ao prefecto de rexión. Só desde a lei de descentralización de 1982 pasan a ter a consideración de colectividade territorial, cunha asemblea representativa (o *conseil rexional*) e un executivo propios. Pola súa banda, os departamentos xa existían cunha asemblea deliberante elixida por sufraxio universal e un presidente honorífico, pero o seu poder executivo ostentáboo o prefecto de departamento. Só desde a lei de descentralización de 1982 pasan a ter a consideración de colectividade territorial de pleno dereito, con executivo propio.

8 Entre elas, cabe citar a creación dun colexio de xefes de servizo (1992), de misións interservizos (1993), o fomento á delegación de servizos (1999) e a Circular do Primeiro Ministro de 24 de outubro de 1995, que intenta impulsar a función de coordinación interministerial dos prefectos e a de impulso das fusións entre direccións e servizos dun mesmo ministerio.

9 Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942.

10 No Decreto de atribucións do Ministerio do Interior de 15 de maio de 2002 cóidanse de reservar á competencia do Ministerio do Interior (e non a outros posibles Ministerios concernidos, como o de Orzamentos ou da Función Pública) as decisións sobre a organización territorial. Este novo impulso reformador, levado a cabo desde o Ministerio do Interior, desencadeouse, en parte, como unha forma de contraatacar a perda de poder dos prefectos operada a través da Lei Orgánica Relativa ás Leis de Finanzas (LOLF), aprobada en 2001 e cuxa entrada en vigor estaba prevista para 2006, que prevía como responsables dos créditos (organizados no que a Lei denomina Orzamento Operacional de Programa —BOP—) exclusivamente aos Ministerios e os seus órganos rexionais, e non aos prefectos.



Neste marco son aprobados en 2004 tres decretos, que supoñen un novo impulso ao nivel rexional e ás fusións de servizos.

En concreto, o Decreto de 29 de abril de 2004, relativo aos Poderes do Prefecto e a Organización do Estado, reforza novamente o papel estratéxico do prefecto de rexión, que se configura como o responsable da animación e da coordinación das políticas do Estado no territorio e, polo tanto, é o encargado de coordinar os servizos desconcentrados, tanto rexionais como departamentais (só quedan á marxe os servizos académicos, a inspección de traballo e as Administracións financeiras e fiscais) e as posibles fusións de servizos<sup>11</sup>.

Desde o nivel estatal en 2004 ponse en marcha un Proxecto de Acción Estratéxica do Estado (PASE) para intentar unha coordinación e desenvolvemento coherente das políticas públicas do Estado, que ten a súa concreción rexional, o Proxecto de Acción Estratéxica do Estado en Rexión (PASER), instrumento de planificación plurianual que establece 4 ou 5 grandes obxectivos de vocación interministerial e tradúcese nun financiamento específico no marco da LOLF, cos seus propios indicadores de resultados<sup>12</sup>.

O Decreto de 5 de outubro de 2004, relativo aos Polos Rexionais do Estado, crea unha organización lixeira, chamada “polo rexional”, que aglutina funcionalmente un conxunto de materias e servizos desconcentrados rexionais que deben actuar coordinadamente, baixo o liderado dos xefes de servizo dos ministerios máis importantes, e que “obriga” a unha actuación interministerial dos servizos rexionais concernidos en cada polo<sup>13</sup>.

A función de coordinación territorial do prefecto de rexión impleméntase mediante a creación dun “estado maior” da rexión, o Comité de Administración Rexional (CAR), no que se reúnen polo menos mensualmente baixo a presidencia do prefecto de rexión: os prefectos departamentais, os xefes de polo rexional, o secretario xeral para os asuntos rexionais (SGAR) e o secretario xeral do departamento principal da rexión.

Finalmente, o Decreto de 14 de outubro de 2004, relativo á Delegación de Xestión nos Servizos do Estado, pretende prefigurar, mediante as delegacións de xestión duns servizos desconcentrados noutros, futuras fusións de servizos<sup>14</sup>.

Nestes anos ten lugar tamén a execución da segunda etapa da descentralización administrativa en Francia, baixo a égida do principio de subsidiariedade. As leis de 2003-2004, entre outras cuestións, promoven a transferencia do Estado á colectividade local máis axeitada de “bloques de competencias”. Para o caso de que quedasen aínda competencias concorrentes ou compartidas, introdúcese tamén o concepto de colectividade “xefa de fila”, á que

11 Ademais, a Lei de 13 de agosto de 2004 amplía o seu campo de competencias ao desenvolvemento rural, a política de medio ambiente e desenvolvemento sostible, a cultura, o emprego, a vivenda e a renovación urbana, a sanidade pública, así como a todas as políticas comunitarias de competencia do Estado. Aínda que, polo momento, o nivel departamental pervive como a circunscrición de dereito común para os servizos desconcentrados do Estado.

12 Tulard, M. J., «Les services déconcentrés : le besoin d'un État territorial plus cohérent et plus efficace », *La réforme de l'État*, La Documentation française, Cahiers français, n.º 346, 2008, pp. 45-49.

13 Os 8 polos rexionais son: “Educación e Formación”, “Xestión Pública e Desenvolvemento Económico”, “Transporte, Vivenda, Ordenación do Territorio (e do Litoral)”, “Sanidade Pública e Cohesión Social”, “Economía Agrícola e Mundo Rural”, “Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible”, “Desvolvemento do Emprego e Inserción Profesional”, e “Cultura”.

14 Precisamente, nos anos 2005 e 2007 teñen lugar distintas variantes de fusións de servizos en moitos departamentos. Mención especial merece a fusión das direccións departamentais de Infraestruturas e de Agricultura de forma experimental en 8 departamentos, realizada polo Ministerio de Infraestruturas, de cara a unha posible fusión de ambos os dous Ministerios.

corresponderá a coordinación da actividade pública no ámbito sectorial no que se considere a máis axeitada<sup>15</sup>. Trátase dun novo intento por coordinar descentralización e coordinación da acción pública, neste caso, entre as colectividades locais.

Desde 2009 abriuse unha nova etapa de reforma das colectividades territoriais en Francia, centrada na simplificación do reparto de competencias e o aforro, máis que na descentralización<sup>16</sup>.

## 2 A reforma da organización territorial do Estado francés no seo da Revisión Xeral das Políticas Públicas (2007-2012)

Tras as eleccións de 2007, o novo Presidente da República acolle as suxestións para que se dea un novo impulso a unha reforma da Administración francesa. Desde 2007ponse en marcha a denominada « Révision Générale des Politiques Publiques » (coñecida máis comunmente polas súas siglas “RGPP”), cuxos obxectivos eran prestar un mellor servizo aos cidadáns, a un menor custo<sup>17</sup>.

O alcance do proceso e a metodoloxía da RGPP foron formulados en 2007 dunha forma moi ambiciosa, xa que se prevía unha revisión xeral de todas as políticas públicas e sectores da Administración e partindo, en principio, dunha análise “de 0”, unha *rémise à plat* ou recuestionamento xeral do sentido, obxectivos e conveniencia ou non da pervivencia de todas e cada unha das políticas públicas (e servizos públicos) do Estado.

Ambiciosa foi tamén a metodoloxía, impulsada por unha coidada estrutura de dirección do proxecto, formada por consultores privados e funcionarios públicos, membros dos corpos xerais de inspección, e cunha instancia de validación e seguimento de conformación política, o Consello de Modernización das Políticas Públicas (CMPP). Unha das claves do éxito

---

15 Así, a Lei de agosto de 2004 estableceu como colectividade local xefa de fila á rexión, sobre a formación profesional e a coordinación das accións de política económica (pero non o desenvolvemento económico, que segue a ser competencia do Estado) e ao departamento, sobre a acción social.

A idea era tender a recentrar os servizos do Estado sobre as competencias de soberanía, e as súas funcións de concepción e regulamentación, así como na súa función de garante dos equilibrios territoriais e da solidariedade nacional.

16 Mediante esta reforma preténdese simplificar o reparto de competencias —baixo o principio “unha competencia, unha colectividade territorial” — e de financiamentos entre as distintas colectividades locais, en aras dunha maior eficacia e lexibilidade das competencias para os cidadáns, así como a redución do elevado gasto público que representan. A este último obxectivo responden as seguintes medidas: a xeralización das estruturas intercomunais sobre todo o territorio francés (prevista para mediados de 2013), sen prexuízo do impulso á fusión voluntaria de “*communes*” (cuxo fracaso, tras o seu impulso en 1971, rematou por facer optar pola vía, máis realista, da xeralización da intercomunalidade), así como das fusións de rexións e de departamentos, e de ambos os dous entre si, e a creación da figura do conselleiro territorial, coa dobre condición de electo para o Departamento e a Rexión, que antes estaban se elixían separadamente (prevista para 2014).

Esta reforma, que parte das reflexións do Informe Balladur (Balladur, *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de décider*, La Documentation française, mars 2009) traducíuse en 4 proxectos de lei aprobados en outubro de 2009, dos cales 2 xa foron aprobados como leis. O 16/12/2010 aprobouse a Lei de Reforma das Colectividades Territoriais 2010-1563, que recolle as bases fundamentais da reforma.

Debe destacarse a función outorgada neste proceso aos prefectos departamentais, aos que se atribuíu o cometido de propoñer o mapa da intercomunalidade no seu departamento, para o seu debate e validación nun órgano colexiado do que forman parte os electos locais, a Comisión Departamental da Cooperación Intercomunal.

17 E máis en concreto:

- Preparar a reestruturación das organizacións administrativas de forma que permitisen non renovar a un funcionario de cada dous.
- Realizar economías sobre os gastos do resto do aparato produtivo do Estado (excluídos os gastos de persoal) do 10-20%, sobre todo mediante a centralización das compras.

do proceso, sen precedentes en Francia, foi precisamente o apoio político do máis alto nivel co que contou<sup>18</sup>.

En canto ao eixe de reforma da Administración territorial (RÉATE), debe precisarse, porén, que se apartou da metodoloxía xeral de análise e implementación da RGPP. Neste caso, a análise de inicio non foi realizada por equipos mixtos de consultores externos e funcionarios, baixo a dirección do Primeiro Ministro, senón baixo a influencia do Ministerio de Interior, e sen a participación de consultores externos, perpetuando a preponderancia do corpo prefectural nas análises e propostas reformadoras iniciais<sup>19</sup>.

Non obstante as propostas iniciais deste equipo de dirección (presentadas no primeiro CMPP, en decembro de 2007), que consolidaban a función de dirección dos prefectos sobre os servizos desconcentrados dos Ministerios, obtiveron unha forte contestación por parte destes. Como consecuencia, a dirección da reforma tivo que ser reconducida á órbita do primeiro Ministro que, en adiante, proseguiu co proceso.

## 2.1 As análises previas á nova reforma da Administración territorial

As análises previas á posta en marcha da RGPP apuntaban as causas fundamentais que deron lugar ao convencemento unánime na doutrina e no discurso dominante nos medios político-administrativos desde facía xa vinte anos, da necesidade dunha urxente reforma administrativa que abranguese, en particular, a restructuración dos servizos desconcentrados do Estado.

Como adiantamos, a RGPP responde primeiramente a un obxectivo de aforro no gasto que supoñen as Administracións públicas, e enmárcase nunha estratexia xeral de redución da elevada débeda pública e déficit público que aumentara sen parar nos últimos 25 anos, e cuxa redución convertérase xa nunha necesidade prementoria.

A multiplicación de estruturas a nivel territorial considerábase, en primeiro lugar, altamente ineficiente, xa que supoñía reproducir en cada dirección xeral, dirección departamental ou outras unidades desconcentradas un conxunto de servizos e medios de funcionamento, materiais, inmobiliarios e humanos propios. Ademais, a Administración territorial do Estado seguía un modelo uniforme en todo o territorio independentemente da poboación e problemática específicas de cada territorio, podendo existir direccións locais que ían desde uns poucos axentes a outras con varios centos. Esta multiplicidade foise revelando aínda máis inxustificada co traspaso de competencias ás colectividades territoriais nas sucesivas etapas da descentralización administrativa producidas desde 1982 en Francia, que non viñeron acompañadas da desaparición dos servizos correspondentes do Estado.

Algúns informes recomendaban reducir os servizos desconcentrados do Estado, sobre todo a nivel departamental, en favor do municipio ou a intercomunalidade, para as políticas de proximidade, e da rexión, para as decisións estratéxicas, por ser as máis axeitadas<sup>20</sup>.

18 Actualmente, tras o resultado das eleccións presidenciais de maio de 2012 e a vitoria de François Hollande, o futuro da RGPP é, porén, incerto.

19 Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942.

20 Véxase Informe Camdessus : Camdessus, M., *Le Sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation Française, París, 2004. Máis tarde, o Informe Balladur preconiza ideas semellantes : Balladur, *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de*



Ademais, as unidades infradepartamentais considerábanse cada vez máis innecesarias coa perda de importancia progresiva da vida rural<sup>21</sup>.

Ademais de ineficiente, esta multiplicidade de estruturas considerábase tamén un obstáculo á eficaz acción pública, xa que existía unha gran necesidade de coordinar as distintas estruturas existentes, o que retardaba e dificultaba a acción pública<sup>22</sup>, e era pouco operativa para afrontar problemáticas transversais, tales como crises alimentarias ou desastres naturais, nas que debían intervir unha gran multiplicidade de órganos.

Por outra banda, este gran número de estruturas estatais, ás que hai que engadir as das colectividade territoriais, con crecentes competencias, e todas elas compartindo competencias entre si supoñía un grande obstáculo á lexibilidade dos servizos públicos para os cidadáns<sup>23</sup>.

Finalmente, a posta en marcha da RGPP pon particular interese no avance da administración electrónica, que pode supoñer tamén unha redución das Administracións de proximidade.

## 2.2 Contido das reformas: simplificación e rexionalización

A día de hoxe, as reformas fundamentais xa executadas na Administración territorial do Estado francés no marco da RGPP son as seguintes:

- 1ª Redución e integración do número de direccións rexionais (de 23 a 8), seguindo o esquema da nova organización ministerial.

As análises que foran realizados en anos anteriores sinalaban que a acción do goberno no nivel central, estaba cada vez máis fragmentada, o que multiplicara a necesidade de coordinación interministerial. Pero esta coordinación revelárase en gran medida ineficaz para acadar unha acción política coordinada do goberno, xa que se producía unha continua elevación dos asuntos ao Primeiro Ministro para a súa arbitrase; os expertos recomendaban, en consecuencia, a redución do número de ministerios para internalizar dentro dos mesmos estas arbitrases<sup>24</sup>.

Seguindo estas recomendacións, o primeiro goberno de F. Fillon decidiu en 2007 unha integración de ministerios en 3 grandes ministerios intersectoriais<sup>25</sup>. Como reflexo

---

*décider*, La Documentation française, mars 2009.

- 21 Véxase Informe Pébereau: Péberau, M., *Rompre avec la facilité da dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, La Documentation française, 2005
- 22 Véxase Informe Pébereau. En particular, sinala que os instrumentos para articular a coordinación local da acción dos servizos do Estado e colectividade locais se sucederon: documentos estratéxicos (tales como os Proxectos territoriais ou os Proxectos de acción estratéxica) e estruturas de coordinación (tales como os polos de competencia interministeriais, delegacións interministeriais, misións interservizos). Pero aínda que constituíron un avance para a xestión de políticas cada vez máis transversais, como a política da cidade, o emprego, ou o medio ambiente, para unha maior eficacia e eficiencia concluía que debían ir acompañados de reorganizacións administrativas.
- 23 Todas estas consideracións aparecen recollidas no documento *Pourquoi changer?*, que resume as análises do primeiro Consello de Modernización de Políticas Públicas (informe de etapa de 12 de decembro de 2007), consultado en decembro de 2011 en: <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>.
- 24 Para unha análise crítica dos mecanismos de coordinación interministerial, véxase: VV.AA: *La coordination du travail interministériel: mission d'audit de modernisation*, Conseil d'État et Inspection général des finances publiques, La Documentation française, 2007.
- 25 Os tres grandes ministerios intersectoriais creados foron o Ministerio de Economía, Finanzas e Emprego, o Ministerio do Orzamento, as Contas Sociais, a Función Pública e a Reforma do Estado e o Ministerio da Ecoloxía, a Enerxía, o Desenvolvemento Sostible e a Ordenación

desta decisión na Administración central, decidiuse tamén reducir o número de direccións rexionais, que pasaron de 23 a 8<sup>26</sup>, seguindo, en xeral, o perímetro dos novos ministerios, ou mesmo abrangendo a 2 deles, e que viñan substituír, mediante unha agrupación orgánica, a agrupación funcional que se establecera en 2004 a través dos 8 Polos rexionais.

- 2ª Ademais, o nivel rexional —e non o departamental— converteuse no nivel de dereito común da Administración do Estado no territorio<sup>27</sup>, o que levou a unha gran redución dos servizos departamentais, concentrando as dez existentes en só dúas ou tres Direccións Departamentais Interministeriais (DDI): a DDI dos Territorios e a DDI de Protección da Poboación e a Cohesión Social, escindíndose esta última nunha terceira nos departamentos de máis de 400 000 habitantes. Producíronse, en consecuencia, dous cambios fundamentais: os servizos departamentais perden o seu carácter ministerial, polo que deixan de depender dos directores rexionais e pasan a estar baixo a autoridade do Prefecto Departamental e, paralelamente, as direccións rexionais deixan de ter servizos departamentais<sup>28</sup>.

Cómpre salientar que, neste chanzo, a autoridade dos prefectos departamentais sobre os directores departamentais está especialmente garantida a través do poder daqueles no nomeamento (e, eventualmente, no cesamento) destes: os directores departamentais pasan a ser nomeados polo Primeiro Ministro, pero entre os candidatos propostos polo prefecto departamental<sup>29</sup>.

Neste punto, convén destacar que todos os Informes de etapa das reunións da CMMP, así como a normativa e circulares que van implementar as súas decisións, insisten en que a división rexional e departamental responden a criterios diferentes.

A organización do nivel rexional responde a un criterio de territorialización da acción de goberno, isto é, ao obxectivo dunha acción coordinada das políticas do Estado no territorio, que corresponde asegurar, en última instancia, ao prefecto de rexión. Porén, a organización do Estado no departamento responde a un obxectivo distinto, xa non ao de territorializar a acción de goberno, pois non se considera necesaria unha territorialización a ese nivel tan fragmentado, como si acontecera historicamente, senón a un criterio de proximidade ao cidadán dos servizos públicos: todos os servizos que non esixan para prestarse unha proximidade ou contacto directo co cidadán no nivel departamental deben eliminarse ou reagruparse no nivel rexional<sup>30</sup>.

---

do territorio (MEEDAT).

- 26 As novas direccións rexionais (DDRR) son a DR das Empresas, a Competencia e o Consumo, o Tráballo e o Emprego (DIRECCTE), a DR da Xuventude, o Deporte e a Cohesión Social (DRXSCS) —ambas as dúas comúns a 2 Ministerios—, a DR do Medio Ambiente, a Ordenación do Territorio e a Vivenda (DREAL), a DR da Alimentación, a Agricultura e Montes (DRAAF), a DR da Cultura (DRAC), a Axencia Rexional de Saúde (ARS), a DR das Finanzas Públicas, e o Reitorado Universitario.
- 27 Como excepción, a Inspección de Educación e a Dirección Departamental das Finanzas Públicas perviven no nivel departamental.
- 28 Como excepción, tres DDRR conservan servizos departamentais, agora denominadas unidades territoriais (UT): a DRAC, a DIRECCTE e a DREAL. Non obstante, nestes casos, articulouse unha complexa rede de dependencias funcionais: do prefecto de rexión, a través das DDRR, para a organización do servizo, a súa xestión, organización da súa actividade e cumprimento das misións de carácter rexional, e dos prefectos departamentais, respecto das misións locais. Ademais, aa Axencia Rexional de Saúde (ARS) tamén ten delegacións departamentais.
- 29 Decreto 2009-360, de 31 de marzo de 2009, sobre os Empregos de Dirección da Administración Territorial do Estado.
- 30 Neste sentido, na gran maioría dos servizos que perviviron no nivel departamental parece que pode colixirse doadamente esa necesidade de proximidade ao cidadán: así, os servizos de inspección da sanidade animal e a seguridade alimentaria e a protección dos consumidores (DDI protección da poboación) ou os de prevención dos riscos naturais (DDI Territorios). Igualmente na UT de traballo e emprego da DI-

3ª Fortalecéronse os poderes dos prefectos respecto dos servizos desconcentrados do Estado e, en particular, o poder do prefecto de rexión.

O prefecto de rexión é o responsable da coordinación das políticas públicas no nivel rexional, que se considera o máis axeitado para a programación e o impulso das estratexias do Estado.

Para o cumprimento desta tarefa o prefecto rexional foi dotado dunha serie de poderes. Respecto das direccións rexionais, a súa coordinación deberá efectuarse de modo coloxial, a través do CAR, no que están presentes directores rexionais, reitor e director da Axencia Rexional de Saúde e prefectos departamentais, baixo a presidencia do prefecto de rexión. Non obstante, non se afirma unha superioridade xerárquica ou funcional do prefecto de rexión sobre as direccións rexionais, o que si se afirmou das direccións departamentais interministeriais, respecto dos prefectos departamentais.

E é ao CAR ao que se atribúe a función de elaborar a estratexia do Estado na rexión e de propoñer o orzamento necesario para iso.

Respecto dos prefectos departamentais, o poder do prefecto de rexión tamén se ve fortalecido, pois se afirma a súa “autoridade” sobre os mesmos<sup>31</sup>, podendo dirixirles instrucións, agás para as materias de orde pública e seguridade pública, que seguen territorializadas directamente no nivel departamental. Ademais, recoñécese ao prefecto de rexión un poder de abocación dos asuntos que considere de especial interese rexional. E tamén se lle recoñece a competencia para o reparto dos créditos orzamentarios do programa 307 “Administración territorial”, que agrupa os créditos necesarios para o desenvolvemento das accións que son competencia das prefecturas, así como do programa 333, que agrupa os créditos de funcionamento e inmobiliario das prefecturas e da maior parte dos servizos desconcentrados do Estado. En canto aos créditos dos programas ministeriais (que financian a acción dos servizos ministeriais desconcentrados) recoñécéuselle tamén aos prefectos rexionais unha función de supervisión e informe das asignacións territoriais, así como de reparto dos créditos territoriais entre os correspondentes servizos (aínda que parece que, na práctica, e tendo en conta a exigua estrutura das prefecturas de rexión, serán os responsables territoriais (directores rexionais xeralmente) os que efectivamente repartan os créditos entre os seus servizos).

Finalmente, os prefectos tamén ven a súa autoridade fortalecida respecto dos servizos desconcentrados non integrados nas direccións rexionais ou interdepartamentais, incluídas as axencias, respecto dos que pasan a ser o seu delegado territorial.

---

RECCTE ou no servizo de vixilancia de riscos industriais da DREAL. En só algúns resulta máis difícil colixir esta necesidade de proximidade ao cidadán (como, por exemplo, a promoción do desenvolvemento sostible —DDIT—). O que si pode destacarse, aínda apreciando a posible necesidade de proximidade, é que algúns dos servizos mantidos, tales como algúns servizos sociais da DDCE, a promoción da vida asociativa, as prácticas deportivas e a favor dos mozos e a execución de accións sociais en materia de política urbanística parece poderían reagruparse no nivel rexional ou traspasarse ás colectividade locais.

31 Decreto de 16 de febreiro de 2010, que modifica o Decreto de 29 de abril de 2004, relativo ao Poder dos Prefectos. Destacar, porén, que tivo que eludirse o termo “superioridade xerárquica”, xa que gran parte do corpo prefectoral rexeitaba a xerarquía entre prefecto de rexión e prefecto de departamento.

Esta maior preeminencia do prefecto de rexión e do nivel rexional, en xeral, fixo necesario un fortalecemento da estrutura na prefectura rexional. Neste sentido producíronse dúas importantes reformas.

En primeiro lugar, o secretariado xeral para os asuntos rexionais (SXAR), que era basicamente unha especie de secretario xeral para os servizos comúns da prefectura rexional (ademais de ter a competencia sobre a xestión dos fondos estruturais) viu as súas funcións e medios incrementados. Desde este momento pasa a ser o responsable do impulso ás fusións de servizos do Estado na rexión, así como de impulsar a plataforma de apoio interministerial á xestión de recursos humanos (é dicir, de establecer unha plataforma que permita a mobilidade territorial dos axentes do Estado). Ademais, a súa presenza e función de coordinación no CAR rexional, unido á súa competencia tradicional na xestión dos fondos estruturais, abócanno tamén, na práctica, ao apoio ao prefecto na coordinación política territorial.

En segundo lugar, a estrutura coa que ata agora contaba o prefecto rexional para realizar a coordinación política no territorio ou o impulso de accións rexionais desde a prefectura, os “Encargados de misión” (*Chefs de mission*), unha especie de “conselleiros rexionais” do prefecto, pasou a ter unha dotación propia no orzamento da prefectura rexional. Ata ese momento eran pagados polos ministerios, que os poñían a disposición das prefecturas rexionais, con cargo ao seu orzamento, o que dificultaba que os prefectos rexionais puideran reclutalos.

Finalmente, debe destacarse tamén que o informe de etapa da RXPP de marzo de 2011 volvíu sinalarse que para a rexionalización da acción do Estado se empregarían, entre outros, dous instrumentos: unha estrutura lixeira, denominada “Grupo dos 40”, que consistiría en reunións regulares dos secretarios xerais de todos os ministerios e os prefectos de rexión organizadas polo Secretario Xeral do Goberno, para favorecer o diálogo centralizado entre centro e territorios, e un instrumento xa existente, o PASE, que debía ser concretado a nivel rexional antes de xuño de 2011 e así o foi, segundo pode constatarase no balance de medidas recollido no informe de decembro de 2011.

Así mesmo, neste informe alúdese tamén á creación dun novo tipo de circulares ministeriais, denominadas “instrucións de goberno”, dirixidas aos prefectos para que estes poidan coñecer as orientacións estratéxicas das políticas públicas directamente do ministro, isto é, sen mediación dos delegados territoriais.

### 2.3 A modo de resumo

En resumo, as reformas levadas a cabo ata o momento no marco da RXPP supoñen unha aposta decidida pola lóxica transversal no territorio. Non obstante, só no nivel departamental se estableceron os mecanismos xurídicos necesarios para que poida producirse unha auténtica integración baixo a autoridade do prefecto departamental. Entre estes mecanismos xurídicos, podemos destacar os seguintes:

- 1º As estruturas ministeriais departamentais intégranse organicamente na prefectura departamental.



2º Garántese a superioridade xerárquica do prefecto departamental sobre os titulares das direccións departamentais interministeriais, a través da intervención no seu nomeamento (os directores departamentais son nomeados entre os candidatos propostos polo prefecto).

3º Elimínase a reprodución da estrutura ministerial no nivel departamental, o que dificulta o control ministerial dos servizos departamentais.

En canto ao nivel rexional, aínda que na relación de obxectivos ou eixes da RXPP no territorio faise fincapé na preeminencia do prefecto rexional sobre os servizos desconcentrados do Estado no territorio, non se lle dotou en cambio dos mecanismos xurídicos necesarios para iso. En concreto, pode constatarase que:

1º Non se produciu unha integración orgánica das direccións rexionais na prefectura rexional.

2º O prefecto de rexión non ten poder no nomeamento dos directores rexionais.

3º As direccións rexionais seguen a estrutura ministerial, o que facilita a pilotaxe das mesmas desde cada ministerio.

Por outro lado, a autoridade dos prefectos rexionais sobre os prefectos departamentais, tamén preconizada pola RXPP, afirmouse finalmente dun modo tímido, xa que, entre outras cuestións, ambos os dous teñen competencias distintas e o primeiro non ten poderes de nomeamento sobre os segundos, nin sequera autoridade directa sobre o mesmo en materia de seguridade cidadá.

Só se intentou reforzar un pouco a estrutura da prefectura rexional, a través do SXAR e os xefes de misión, así como outras estruturas e instrumentos máis ou menos lixeiros de coordinación (CAR, PASER) e de relación directa con París (Grupo dos 40, impulso á comunicación directa dos ministros cos prefectos rexionais a través de instrucións ministeriais).

Adicionalmente, incrementáronse os seus poderes no reparto de créditos no territorio, tanto dos créditos asignados ás prefecturas, como, aínda que máis timidamente, dos programas ministeriais. Esta competencia pode darlles na práctica unha maior preeminencia sobre os prefectos departamentais, aínda que parece que, coa exigua estrutura e competencias dos prefectos rexionais no ámbito dos programas ministeriais, a autorización no reparto de créditos entre servizos dunha dirección rexional vai ser unha competencia máis nominal que efectiva.

En canto á competencia no reparto dos créditos de funcionamento e inmobiliarios de prefecturas e servizos ministeriais desconcentrados, non parece desdeñable en tempos de reorganizacións e fusións administrativas, pero unha vez estabilizada a estrutura territorial do Estado, a súa importancia minguará notablemente.

O que si debe destacarse, en cambio, é o peso político maior que teñen con carácter xeral os prefectos rexionais sobre os departamentais, xa que o prefecto rexional é á súa vez o prefecto do departamento principal da rexión e, polo tanto, o máis importante politicamente entre os prefectos na rexión. Este factor político non é desdeñable, e malia os obstáculos



sinalados, ten na práctica grande importancia para a efectiva autoridade dos prefectos rexionais sobre os departamentais.

Por outro lado, a práctica político-administrativa dos últimos anos demostra que os prefectos rexionais si están reunindo con carácter periódico ao CAR, e a súa autoridade viuse ademais reforzada pola emisión polo Presidente da República e o Primeiro Ministro de numerosas instrucións directas dirixidas aos prefectos rexionais para a coordinación de importantes asuntos. Entre eles cabe citar a implementación e seguimento de medidas contra a crise económica e, en particular a canalización e selección de proxectos para a súa inclusión no plan de reactivación económica, equivalente ao Plan Español para o Estímulo da Economía e o Emprego (“Plan E”) español, e, por outro lado, precisamente, o informe RÉATE, cuxas propostas de reorganización en cada rexión se coordinaron e canalizaron a través dos prefectos rexionais.

Finalmente o que si se produciu é unha notable racionalización e simplificación das estruturas administrativas desconcentradas, á que seguiu unha etapa de fusións de servizos e medios inmobiliarios aínda en desenvolvemento.

### 3 A comparación co caso español

#### 3.1 Organización histórica e reformas desde a Transición

A organización territorial do Estado español, tal como a coñecemos actualmente, conformouse a partir de comezos do século XIX, tras a invasión napoleónica. José Bonaparte realizou unha división administrativa en departamentos, con prefecturas e subprefecturas, seguindo o modelo francés.

Pero non será ata 1833, tras a morte de Fernando VII, cando se realiza a división provincial definitiva. Así o Real Decreto do 23 de outubro de 1833, de Javier de Burgos, divide o territorio en 49 provincias e establece como figura central no territorio, a do subdelegado de fomento, que obtén a denominación definitiva de gobernador civil pouco despois, en virtude do Real Decreto de 29 de setembro de 1847.

O gobernador civil configúrouse como o delegado do goberno na provincia, nomeado polo rei, cun dobre carácter: en canto axente subordinado á Administración central, era a máxima autoridade administrativa do Estado na provincia, e en canto xefe superior dos entes locais supervisaba e controlaba a actividade dos concellos (en moitas épocas mesmo nomeaba aos alcaldes, agás os dos grandes municipios) e das deputacións provinciais, que presidía.

A doutrina sinalou que o gobernador civil español do século XIX se inspira, en parte, na tradición absolutista española, pero sobre todo, do modelo revolucionario francés, que erixe ao prefecto departamental en peza clave no territorio dun sistema fortemente centralista. O gobernador civil, asimíllase así ao prefecto departamental francés, configurado tamén como vicario do goberno no territorio e como xefe ou supervisor dos entes locais<sup>32</sup>.

32 Sobre a filiación francesa do noso gobernador civil, véxase Sarmiento Acosta, *La organización de la Administración periférica*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, pp 59 e ss. y p. 71. Ademais das semellanzas na posición e funcións de ambas as dúas figuras, incluída

Non obstante, a doutrina destacou que, a diferenza do prefecto departamental francés, en que predomina o seu carácter técnico e profesionalizado, o gobernador civil español, sobre todo na época da Restauración, uniu ás súas competencias xurídico-formais unha función de compoñedor na engrenaxe política do sistema oligarquista-caciquista, influíndo nos procesos electorais, para a elección dos candidatos propugnados desde Madrid<sup>33</sup>.

En suma, o gobernador civil configurouse, fundamentalmente, como gardián da orde pública (nun século enchido de levantamentos) e como xefe político no territorio, con preeminencia sobre a súa función de xefe administrativo na provincia.

Durante o réxime franquista, o binomio gobernador civil-alcalde segue sendo o garante do centralismo estatal, e a figura do gobernador civil consolida este perfil netamente político e de gardián da orde pública e de control das entidades locais<sup>34</sup>.

Non obstante, á marxe da figura do gobernador civil e do seu control, vai xurdindo, sobre todo ao longo do século XX e especialmente desde os anos 50, unha estrutura máis especializada da Administración periférica do Estado cos seus propios medios persoais e financeiros, as delegacións ministeriais, así como os seus organismos autónomos. Mediante Decreto de 27 de novembro de 1967, de reorganización da Administración civil do Estado, trátase de ordenar estas estruturas periféricas especializadas no chanzo provincial, baixo a dependencia das delegacións provinciais<sup>35</sup>.

Unha vez superada a etapa franquista, podemos distinguir 3 grandes etapas de reforma da Administración periférica<sup>36</sup>, con carácter previo á reforma operada pola Lei 6/1997, de 14 de abril, de Organización e Funcionamento da Administración Xeral do Estado (LOFAXE):

**1ª etapa:** o fortalecemento do centralismo baseado no gobernador civil durante a Transición (1977)

Como destacan algúns autores<sup>37</sup>, na época da Transición, e contrariamente aos ventos descentralizadores que se aveciñaban, asistíuse a un proceso de fortalecemento da Administración periférica do Estado e da figura do gobernador civil, ao que tratou de dotalo dunha estrutura burocrática maior, para poder exercer as súas funcións de control.

As reformas leváronse a cabo a través dun Real Decreto-Lei de 2 de xuño de 1977, seguido de varios reais decretos, o 1467/1977, de 17 de xuño e 2668 e 2669/1977, de 15 outubro.

---

a xefatura das deputacións provinciais - equivalente á que o prefecto departamental exercía ata hai moi pouco sobre o *Conseil départemental* francés-, o autor destaca, en particular, que a primeira división territorial do Estado español foi a realizada por José Bonaparte, en 1810. Tamén destaca a formación francófila de Javier de Burgos. Finalmente o autor cita tamén, en aboamento desta tese, a García de Enterría, no seu traballo "Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración periférica en España", incluído no seu libro *La Administración Española*.

33 Castells Arteché, J.M., *La reforma de la Administración periférica del Estado*, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995, pp.231 e ss. e Sarmiento Acosta, *op. cit.*, pp. 98 e ss.

34 É o xefe da Policía e da Garda Civil, ostenta a policía de espectáculos, actos públicos, reunións e asociación, é o encargado de preservar o sistema no seu territorio —sendo o xefe provincial da Falanxe Española Tradicionalista e das Xuntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista— e é o gardián do mantemento da orde pública e da moral do réxime, ostentando a potestad sancionadora para o seu mantemento.

35 O artigo 16 deste Decreto dispoñía: "1. Os servizos e organismos de cada departamento ministerial integráranse nunha delegación provincial única. 2. As xefaturas e os servizos de ámbito supraprovincial integráranse administrativamente na delegación da provincia en que aquelas teñan a súa sede".

36 Castells Arteché, J.M., *op. cit.*, pp. 234-240.

37 Sarmiento Acosta, *op. cit.*, pp. 115-116.

Substituíuse a obsoleta Comisión Provincial de Servizos Técnicos por dúas novas comisións: a Comisión Provincial de Goberno, chamada a coordinar a Administración periférica baixo a autoridade do gobernador civil, e a Comisión Provincial de Colaboración do Estado coas Corporacións Locais, encargada de distribuír o Fondo Nacional de Cooperación Municipal. Ademais, fortaleceuse a figura do gobernador civil, permitíndose mesmo o nomeamento de subgobernadores civís para as provincias que considerase axeitado.

**2ª etapa:** redución da Administración periférica, intento de integración de servizos baixo o gobernador civil e primeiro intento de outorgar unha función directiva da Administración periférica aos delegados do goberno (1980-1983)

A comezos dos anos 80, apróbanse unha serie de normas dirixidas a fortalecer a figura do gobernador civil, integrando baixo a súa autoridade os servizos periféricos do Estado.

Cabe destacar o Real Decreto de 22 de decembro de 1980, de Regulación do Estatuto dos Gobernadores Civís, e o Real Decreto de 24 de xullo de 1981, de Reforma da Administración Periférica do Estado.

O primeiro atribúe ao gobernador civil a representación do Goberno na provincia e a suprema dirección de todos os servizos periféricos desa Administración. Non obstante, engadíase que as direccións provinciais departamentais dependían orgánica e funcionalmente dos respectivos ministerios, de forma que na práctica non puido consolidarse unha relación de xerarquía entre o gobernador civil e os directores provinciais e o gobernador civil seguiu a ser un verdadeiro delegado só nas materias propias do Ministerio do Interior.

O segundo introduciu importantes reformas, como a profesionalización dos directores ministeriais, coa excepción dos gobernadores civís e os delegados do goberno; propugnou a integración dos servizos provinciais nas direccións provinciais departamentais, e destas nos gobernos civís. Non obstante, esta integración na práctica foi máis nominal que efectiva.

En 1981 ve a luz o Informe da Comisión de Expertos sobre Autonomías, que critica a falta de racionalización da Administración periférica do Estado. As reflexións dos informes plas máronse na Lei do Proceso Autonómico, de 14 de outubro de 1983, en concreto nos artigos 22 e 23, nos que expresamente se propugna a supresión das delegacións ministeriais e o agrupamento dos servizos que deban subsistir baixo a autoridade do gobernador civil e, paralelamente, o agrupamento dos servizos periféricos de chanzo supraprovincial baixo a autoridade do delegado do goberno.

Mediante Orde de 25 de xuño de 1982 establécese a estrutura das secretarías xerais dos gobernos civís, subliñándose a integración nese órgano das direccións provinciais ministeriais. O Real Decreto de 4 de maio de 1983, de Medidas de Reorganización da Administración Periférica do Estado, recolle a supresión daquelas direccións provinciais correspondentes de servizos transferidos ás comunidades autónomas, e prescribe respecto das non transferidas que pasarán a integrarse en unidades dependentes dos respectivos gobernadores civís.

Finalmente, a Lei de 16 de novembro de 1983, de desenvolvemento do artigo 154 da Constitución, regula a figura do delegado do goberno, nomeado polo Consello de Ministros a proposta do Presidente do Goberno, e ao que se lle atribúe a dirección funcional dos gobernadores civís e do resto dos servizos periféricos do Estado, así como unha función

de coordinación da actividade do Estado coa da Administración autonómica. Non obstante, os delegados do goberno non conseguiron, de modo efectivo, realizar ningunha das dúas funcións atribuídas, de modo que a Administración periférica seguiu recibindo as súas instrucións directamente dos ministerios e a coordinación da comunidade autónoma co Estado central seguiu producindo tamén a nivel de Administración central, quedando o labor do delegado do goberno restrinxido a un mero labor representativo e protocolario, sen incidencia ningunha sobre o funcionamento dos servizos periféricos do Estado.

### **3ª etapa:** unha marcha atrás en favor da lóxica ministerial (1993)

A principios dos anos 90 constátase o fracaso na función de dirección da Administración periférica dos delegados de competencia xeral, tanto dos gobernadores civís como, máis aínda, dos delegados do goberno, así como dos órganos colexiados creados para este fin: a Comisión Provincial de Goberno e a Comisión de Coordinación que preside o delegado do goberno.

No plano dos feitos, a Administración periférica segue dirixida polos ministerios en Madrid, sen que os fluxos de información nin as decisións a nivel territorial pasen polos delegados de competencia xeral.

En 1993 apróbanse varios decretos que reestruturan os servizos periféricos cunha orientación distinta do que se intentara nas dúas etapas anteriores, ao propugnar a concentración dos servizos periféricos arredor das direccións provinciais ou territoriais (nivel de comunidade autónoma), afirmando a súa dependencia do correspondente ministerio, e forzando a súa estrutura orgánica autónoma, aínda que se seguiu afirmando timidamente a autoridade do gobernador civil ou do delegado do goberno, respectivamente.

Así, a mediados dos 90 seguen abertas as grandes cuestións respecto da organización da Administración periférica do Estado: a opción entre continuar co impulso ao predominio dunha lóxica transversal no territorio, tal como se viña producindo a nivel normativo, ou ben optar por consolidar o que se viña producindo pola vía dos feitos, o predominio total da lóxica ministerial e da dependencia efectiva de Madrid e, no caso de optarse por continuar o impulso á lóxica transversal, con que alcance: seguir persiguindo a integración dos servizos periféricos baixo os órganos de competencia xeral ou establecer unha mera coordinación e supervisión daqueles por estes últimos e, en consecuencia, o papel e funcións que deben ter, no seu caso, as autoridades de competencia xeral no territorio e, en particular, a relación que han de ter entre si e en relación aos servizos ministeriais, así como a cuestión de se a circunscrición de dereito común no territorio debía ser a comunidade autónoma ou a provincia e, en consecuencia, se debían xeralizarse as direccións territoriais ou as provinciais.

### **A actual etapa da Administración periférica.** A situación creada pola LOFAXE

A LOFAXE supuxo a reforma de maior calado da Administración periférica do Estado desde a súa creación. Desde o inicio do proceso autonómico e, particularmente, tras as reformas estatutarias de 1994, que aumentaron notablemente as competencias das comunidades autónomas, fíxose necesario que se abordase a adaptación da Administración periférica do Estado á nova realidade dun Estado politicamente descentralizado, sobre todo, polo que se refire á necesaria redución desta última.

Respecto das grandes cuestións, aínda abertas nos anos 90, sobre a Administración periférica do Estado, sinaladas anteriormente, a LOFAXE fixo unha aposta decidida polo fortalecemento da lóxica transversal no territorio, propugnando como regra xeral a integración de servizos periféricos nas delegacións do goberno, e establecendo, respecto dos servizos que non se integrasen, o seu impulso e supervisión polo delegado do goberno. A LOFAXE fixo, así mesmo, unha aposta decidida polo chanzo rexional, tanto respecto da autoridade con competencia xeral, o delegado do goberno, que pasa a ser a máxima autoridade do Estado sobre o territorio, á que quedan subordinados os novos subdelegados do goberno na provincia, como respecto dos servizos ministeriais.

En concreto, na LOFAGE propugnábase:

1º O fortalecemento da figura do delegado do goberno.

Concedéuselle o rango de subsecretario pero, a diferenza deste (e do resto de órganos directivos ordinarios da Administración Xeral do Estado: secretarios xerais técnicos, subdirectores e mesmo, como regra xeral, respecto dos directores xerais), non se esixe o seu nomeamento entre funcionarios de carreira do subgrupo A1, configurándose como unha figura netamente política.

A LOFAGE, a diferenza do que ocorre co prefecto rexional francés, non profesionalizou a figura do delegado do goberno (como si fixo respecto aos subdelegados do goberno, como veremos), optando por conservar na cúspide da Administración periférica española unha figura política.

Entre as súas novas funcións, como importante novidade, atribuíuselle expresamente a función de dirixir a delegación do goberno, nomear os subdelegados do goberno nas provincias e impulsar e supervisar a actividade dos restantes servizos da Administración periférica na comunidade autónoma, informando as propostas de nomeamento dos directores ministeriais dos servizos non integrados na delegación. Tamén se lle atribuíu expresamente a xefatura das Forzas de Seguridade do Estado na comunidade autónoma (que anteriormente ostentaban os gobernadores civís), a potestade de suspender os actos ditados polos servizos periféricos, as potestades sancionadoras en materia de protección da seguridade cidadá e en materia de tráfico, que antes correspondían aos gobernadores civís así como a atribución, en xeral, de todas as demais competencias que a lexislación atribuíu aos gobernadores civís (Disposición adicional cuarta da lei).

Ademais, reforzáronse as súas competencias en materia de relacións interadministrativas, en particular coa comunidade autónoma, debendo garantir a axeitada coordinación e cooperación coa Administración autonómica, así como participar nas comisións mixtas de transferencias e as comisións bilaterais de cooperación e promover a celebración de convenios de colaboración con aquelas.

Finalmente, tamén se lle atribuíu a función de velar polo cumprimento das competencias atribuídas constitucionalmente ao Estado e a correcta aplicación da súa normativa.

2º A despolitización da figura e a diminución de funcións do gobernador civil.



O gobernador civil, que pasou a denominarse subdelegado do goberno, perdeu a súa condición de alto cargo, debendo ser nomeado en adiante entre funcionarios de carreira do antigo grupo A (hoxe A1). Deixou, polo tanto, de ser nomeado polo goberno central (nomeábase por decreto da presidencia do goberno), pasando a ser nomeado polo delegado do goberno e estableceuse expresamente a súa subordinación xerárquica a este. En xeral, perdeu a titularidade orixinaria das súas funcións en favor do delegado e as funcións de dirección dos servizos periféricos de nivel provincial, as relacións coas Administracións de nivel provincial e cos órganos territoriais da Administración autonómica, así como as funcións en materia de mantemento da seguridade cidadá e dirección da protección civil, pasaron a ser exercidas de acordo coas instrucións que dite o delegado do goberno.

3º O establecemento do nivel rexional como nivel de dereito común dos servizos periféricos ministeriais e a integración como regra xeral.

O artigo 6.1 da LOFAXE establecía o principio xeral de xestión territorial e integrada en delegacións do goberno nas comunidades autónomas, agás as excepcións previstas na lei.

A LOFAXE optou por intentar novamente unha prevalencia da lóxica transversal. O artigo 22 da lei é tallante: os delegados do goberno exercen a dirección e a supervisión de todos os servizos da Administración Xeral do Estado e os organismos públicos situados no seu territorio. E, en particular, apostou pola integración de servizos nas delegacións do goberno.

Non obstante, outras disposicións do texto legal, como o artigo 33, prevían a existencia de servizos non integrados nas delegacións e subdelegacións, que quedarían directamente vinculados aos servizos centrais, naqueles casos excepcionais en que, pola singularidade das súas funcións ou polo volume de xestión, resultase aconsellable, deixando por tanto a cuestión aberta ao desenvolvemento regulamentario posterior. Aínda que, en todo caso, mesmo respecto dos servizos non integrados atribuíu ao delegado do goberno funcións de impulso e coordinación, así como o preceptivo informe dos nomeamentos dos directores<sup>38</sup>.

Respecto da opción entre o chanzo rexional ou provincial como o nivel de dereito común no territorio, aínda que o artigo 6.1 da LOFAXE optaba polo principio de rexionalización baixo a autoridade do delegado do goberno, os artigos 33.2 e 34 deixaron a cuestión aberta ao desenvolvemento regulamentario posterior, especialmente para o caso dos servizos que non se integrasen.

No Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, integráronse algúns servizos periféricos na nova estrutura das delegacións do goberno. En concreto creáronse 4 áreas funcionais nas delegacións<sup>39</sup>: de Fomento, de Industria e Enerxía, de Agricultura, e Pesca

---

38 Ademais, a doutrina puxo de relevo ese intento de atenuación do paralelismo entre a estrutura ministerial central e a correspondente aos servizos territoriais, mediante a estruturación dos servizos periféricos integrados en áreas funcionais, non coincidentes co perímetro dos ministerios.

39 Non obstante, malia que las áreas funcionais teñen ámbito rexional, incardínanse baixo a dependencia do subdelegado capitalino, o que, unido á existencia de dependencias provinciais das áreas nas provincias non capitalinas, fai que, na práctica esa rexionalización se vira moi desvirtuada (véxanse os organigramas tipo no *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Peri-*

cando haxa litoral, e de Sanidade que teñen á súa vez dependencias nas subdelegacións. En 1998 engadíronse dúas novas: as de Traballo e de Obxección de Conciencia, esta última agora xa extinguida. Finalmente engadiuse unha sexta: Alta Inspección de Educación. Non obstante, as competencias das áreas funcionais son moi exiguas.

Pola contra, remataron por configurarse como servizos non integrados a inmensa maioría dos servizos periféricos do Estado, moitos deles na forma de organismos autónomos. Entre eles, perviven como servizos non integrados algúns tan importantes como os servizos de infraestruturas (Demarcacións de Estradas, Demarcacións de Costas, Concas Hidrográficas, o Administrador de Infraestruturas Ferroviarias —ADIF—, Aeroportos Nacionais e Navegación Aérea —AENA— ou as Autoridades Portuarias), os de traballo e seguridade social (Inspección de Traballo e Seguridade Social —ITSS—, Instituto Nacional da Seguridade Social —INSS—, Servizo Público de Emprego Estatal —SPEE—, Tesourería Xeral de Seguridade Social —TXSS—), as Delegacións de Economía e Facenda, e a Axencia Estatal de Administración Tributaria —AEAT— ou as Direccións Territoriais e Provinciais de Comercio Exterior<sup>40</sup>.

En consecuencia, son os servizos non integrados, que funcionan na práctica sen dependencia ningunha dos delegados e subdelegados do goberno, os que ostentan a gran maioría das competencias do Estado no territorio.

Polo tanto, podemos concluir que os principios propugnados pola LOFAXE se viron claramente desvirtuados na práctica e a realidade segue a ser que os servizos ministeriais do Estado seguen dependendo directamente de Madrid. Mesmo respecto das áreas funcionais, aínda que si exerzan un control político no nomeamento dos xefes de área, a súa intervención administrativa posterior é mínima, circunstancia á que contribúe a inadecuación dos perfís —excesivamente políticos e non profesionalizados— dos delegados.

En consecuencia, o papel dos delegados e subdelegados do goberno na Administración periférica segue a ser exíguo, non moi diferente ao anterior á LOFAXE, coa diferenza de que as delegacións pasaran a asumir as competencias de personal e a habilitación de pagamentos das delegacións e subdelegacións, que antes ostentaban os gobernadores civís.

### 3.2 Paralelismos e diferenzas na evolución do caso español e francés

As respectivas evolucións das Administracións periféricas dos Estados francés e español teñen certas similitudes.

En primeiro lugar, na súa orixe, créanse institucións semellantes no territorio: o prefecto departamental e o gobernador civil, aínda que os nosos gobernadores civís tiveron sempre

*férica del Estado en 2010*, consultado o 23 de febreiro de 2012 na páxina web da Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.

40 Para unha descrición exhaustiva dos servizos non integrados, véxase o *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010*, consultado o 23 de febreiro de 2012 na páxina web da Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.

un perfil máis político que os prefectos franceses, nomeados entre funcionarios de corpos superiores, e posteriormente dun corpo específico, o corpo prefectoral.

En segundo lugar, en ambos os dous casos conséntase historicamente un intento de re-conducir baixo a autoridade con competencia de carácter xeral a acción dos servizos ministeriais no territorio que foron xurdindo ao longo dos séculos XIX e XX, co progresivo incremento de funcións e tecnocratización do Estado.

En efecto, co crecemento destes servizos ministeriais no territorio, en Francia hai un control inicial destes polos prefectos, pero enseguida aqueles van desembarazándose da súa autoridade.

En España conséntase tamén enseguida o funcionamento autónomo dos servizos ministeriais desconcentrados que ían xurdindo, aínda que cun maior atraso, sobre todo na primeira metade do século XX.

En España, o primeiro intento de implantar no territorio unha lóxica transversal prodúcese durante a Transición, aínda que neste caso se produce só un intento de fortalecer as funcións de coordinación do gobernador civil, sen intentar unha auténtica integración. Este intento de integración producírase nos anos 80, baixo a dependencia do gobernador civil, e o segundo intento prodúcese en 1997, coa LOFAXE, baixo a dependencia do delegado do goberno.

En Francia, o primeiro intento de volta á lóxica transversal no territorio prodúcese en 1964, coa creación do prefecto rexional, ao que se lle atribúen funcións de coordinación da política do Estado no territorio, aínda que na práctica non se conseguiu ese obxectivo. Tras este primeiro intento, nos anos 90 e sobre todo no ano 2004, mediante a creación do CAR e dos polos rexionais, sucedéronse as iniciativas para fortalecer a coordinación transversal. Así mesmo, deuse un novo impulso á configuración do prefecto rexional como a autoridade de coordinación da acción dos servizos periféricos do Estado no territorio (intento de alcance semellante ao que se produce en España durante a Transición, aínda que no noso caso baixo a autoridade do delegado provincial con competencias de carácter xeral). Finalmente, coa RXPP, desde 2007, prodúcese o impulso máis potente á lóxica transversal no territorio mediante a integración dos servizos departamentais baixo a dependencia do prefecto departamental, mediante o fortalecemento da figura e instrumentos ao servizo do prefecto rexional para que poida levar a cabo a súa función de coordinación interdepartamental, así como mediante a introdución dunha relativa subordinación do prefecto departamental á autoridade do prefecto rexional, para os asuntos de interese rexional.

En terceiro lugar, coa RXPP acométese a maior racionalización e redución da Administración periférica do Estado francés, facéndose eco das consecuencias da descentralización administrativa. A maior racionalización e redución administrativa que se levou a cabo en España, prodúcese a raíz da LOFAXE, coa que se pretende tamén extraer as consecuencias derivadas da descentralización, neste caso en favor das comunidades autónomas.

As diferenzas na evolución de ambas as dúas Administracións periféricas ata a actualidade son, porén, importantes:



- 1ª En España, na cúspide da Administración periférica do Estado perviviu sempre unha figura política. O delegado do goberno seguiu a ser unha figura política, ao non esixirse como requisito de nomeamento a condición de funcionario.

En cambio, a cúspide da Administración periférica francesa, o prefecto rexional, si goza da súa tradicional profesionalización.

- 2ª En España, desde os anos 80 vaise consolidando un modelo de estado descentralizado política e administrativamente, sobre todo desde a reforma dos estatutos de autonomía de 1994, o que levou a que a Administración periférica do Estado (o que en España se denomina a Administración Xeral do Estado) ostente poucas competencias executivas.

Pola contra, Francia foi e segue a ser un Estado centralista política e administrativamente, aínda que se propugnara unha descentralización administrativa, a principios dos 80 e desde o ano 2003. En consecuencia, as funcións, tamén administrativas, e o tamaño do Estado central, e polo tanto dos seus servizos desconcentrados territoriais, é moito maior que no Estado español. Por ese carácter centralista, tamén pervive un maior nivel de control e supervisión dos entes descentralizados.

- 3ª En España, desde 1997, establécese con determinación a superioridade xerárquica dos delegados do goberno sobre os subdelegados do goberno na provincia, dotando aos primeiros dos mecanismos xurídicos necesarios para garantir esta superioridade. En cambio, os prefectos departamentais ostentan as súas propias competencias, diferentes ás dos prefectos rexionais, e seguen a ser nomeados desde París.

- 4ª En España, tamén coa LOFAXE, establécese un principio xeral de integración dos servizos periféricos do Estado, preferentemente nas delegacións do goberno, aínda que tras o desenvolvemento normativo posterior a maioría dos servizos do Estado seguen sendo servizos non integrados. En Francia si se produciu unha integración no nivel departamental, pero non no nivel rexional, onde cabe prever que a lóxica ministerial se siga impondo na práctica, sendo difícil que o prefecto rexional poida desenvolver a súa función de coordinación, establecida a nivel normativo coa estrutura actual da prefectura, moi semellante por outro lado á que se dotaba ao delegado do goberno na súa lei de creación, en 1983.

En consecuencia, no chanzo rexional constátase un maior avance da lóxica transversal a nivel normativo en España, aínda que na práctica tamén en España gran maioría dos servizos, mesmo os integrados, funcionan cunha grande autonomía e dependencia de Madrid. Esta situación débese, en primeiro lugar, a que os servizos desconcentrados reciben as súas ordes directamente desde Madrid, sen que os ministerios cursen as súas instrucións a través dos delegados do goberno. En segundo lugar, a que os delegados do goberno teñen a miúdo perfís moi políticos, sen que se busquen perfís tecnócratas con vocación de dirixir ou, polo menos, coordinar tecnicamente os servizos periféricos do Estado, máis alá das materias de mantemento da orde pública e seguridade cidadá.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

Chegados a este punto, realizaremos unhas reflexións finais sobre as principais problemáticas subxacentes no deseño das Administracións periféricas de ambos os dous países na actualidade.

## 4 Reflexións finais sobre o modelo de Administración periférica do Estado

### 4. O caso francés: a difícil rexionalización da acción do Estado

Parece que a idea de seguir unha lóxica transversal e territorial das políticas públicas no ámbito territorial da rexión, sobre todo a nivel das competencias en materia de política económica, é unha estratexia comunmente aceptada en Europa<sup>41</sup>.

Esta idea de territorializar a acción do Estado, sobre todo en materia de planificación económica, está presente nas reformas da Administración periférica do Estado en Francia desde os anos 60, sobre todo mediante a creación e progresivo fortalecemento da figura do prefecto de rexión. A esta mesma idea responde tamén a creación, como ente descentralizado administrativamente, da rexión, á que se lle atribuíron tamén funcións de coordinación das accións de política económica, medioambientais e de ordenación do territorio e de definición e xestión da formación profesional na rexión<sup>42</sup>.

Non obstante, o liderado do prefecto de rexión nesta tarefa, tanto na fase de definición da estratexia como, sobre todo, da súa tradución en programas e accións sectoriais concretas, atopa na actualidade certos obstáculos:

En primeiro lugar, non se lle atribuíron suficientes poderes sobre as estruturas ministeriais: non ostenta ningún poder sobre o nomeamento e cesamento dos directores rexionais, que seguen a ser nomeados polos ministros, nin sobre a execución orzamentaria dos créditos (tan só se lle outorga un poder de supervisión no reparto destes entre os servizos), polo que é moi difícil que poida impoñerlles a súa autoridade.

Adicionalmente, tampouco se lle dotou da infraestrutura propia necesaria para poder ter un coñecemento e exercer un control efectivo da acción dos servizos ministeriais, xa que conta cunha infraestrutura moi exigua (composta polos encargados de misión, que son a miúdo estruturas unipersonais, encargadas dun ámbito de extensión ás veces coincidente cunha ou varias direccións rexionais). Por outro lado, o crecemento destas estruturas parece que resulta disfuncional e ineficiente, pois supón duplicar funcións cos servizos ministeriais.

En segundo lugar, a atribución desta función a un funcionario do Estado, que ademais ten a obriga de rotar periodicamente, resulta disfuncional, xa que non se garante o seu coñecemento do territorio e as súas especificidades. Ademais, os prefectos ata agora teñen un perfil profesional propio do Ministerio do Interior, con competencias específicas en materia de seguridade e xestión de crises, máis que no campo do desenvolvemento económico,

41 A actuación da Unión Europea en materia de desenvolvemento económico, baseada na unidade territorial rexional desde a mesma creación da Dirección Xeral de Política Rexional a finais dos anos 60, así como a prosecución das actuacións neste ámbito, son boa mostra diso.

42 Véxase o Informe Balladur : Balladur, E., *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de décider*, La Documentation française, mars 2009, pp. 31 e ss.

polo que resultaría máis axeitado diferenciar o perfil e o posto de prefecto de rexión do de prefecto de departamento. O prefecto de rexión responde a unha lóxica totalmente diferente ao prefecto de departamento. O prefecto de rexión debería ser máis ben dun corpo técnico xeralista, en vez de provir do corpo prefectoral do Ministerio do Interior.

Outro obstáculo a esa función de dirección e coordinación da política rexional é o da deficiente coordinación coa colectividade local de nivel rexional, a rexión (co seu presidente e *Conseil Rexional*), que nin sequera está presente no CAR. Neste sentido, a descentralización administrativa veu a dificultar aínda máis a coordinación da acción pública no territorio.

Por todas estas razóns non parece que o empeño dos reformadores da RXPP en erixir ao prefecto de rexión en impulsor da política do Estado no territorio vaia consolidarse na práctica. Parece máis ben que onde si pode erixirse en impulsor e responsable rexional é no ámbito das fusións e reorganizacions de servizos, xa que, en efecto, as propostas neste sentido foron elevadas a París a través do prefecto de rexión, e este foi e segue a ser o interlocutor da Administración central neste terreo<sup>43</sup>.

Abundando na cuestión de como acadar unha territorialización de determinadas políticas do Estado, sobre todo en materia de ordenación do territorio e planificación económica, a forma máis axeitada parece a da descentralización. Deste modo, a necesaria coordinación entre políticas realizaríase por cargos electos e técnicos da propia Administración territorial vinculados por unha relación de servizo á Administración propia dese territorio. Sería por iso máis axeitado que as competencias ligadas ao desenvolvemento económico rexional fosen exercidas por un ente descentralizado, tal como ocorre en España, cun presidente e un órgano colexiado interministerial de autogoberno.

Non obstante, para que ese labor de planificación poida realizarse axeitadamente, tanto na fase de deseño como na fase de implementación, debería ser realizada por unha Administración descentralizada forte, con competencias nun gran número de materias ligadas ao desenvolvemento económico (tales como a ordenación do territorio, vías de comunicación e transportes, agricultura e pesca, industria, turismo e comercio, cultura, medio ambiente, formación profesional e universitaria, etc.), e non só administrativas, senón tamén normativas. No marco dun Estado centralista como o francés, a rexión francesa non pode ostentar competencias legislativas nin parece que vaia reunir tampouco competencias administrativas en todas esas materias<sup>44</sup>.

43 En confirmación desta hipótese podemos traer a conto a experiencia española, que tamén intentou (primeiro coa lei de 1983, posteriormente, e con instrumentos moito máis vigorosos que os postos ao servizo do prefecto rexional a raíz da RXPP francesa, coa LOFAXE) esa dirección rexional das políticas públicas polo delegado do goberno. Ata o momento constatouse que a acción dos servizos ministeriais, tanto os que fican non integrados, como os poucos que finalmente se integraron nas delegacións do goberno, seguen dependendo funcionalmente na práctica dos seus ministerios en Madrid, e non dos delegados territoriais, que seguen limitando a súa competencia ás funcións de seguridade pública e xestión de crises. E iso nun Estado como no español, política e administrativamente descentralizado, no que o número de competencias administrativas no Estado son moito menores que en Francia.

As delegacións do goberno na actualidade exercen basicamente un control sobre a xestión de recursos humanos das delegacións e subdelegacións (incluíndo o persoal dos servizos integrados), elaborando as relacións de postos de traballo correspondentes, así como un control dos medios materiais, ao ostentar a habilitación de Capitulo II (gastos en bens e servizos), isto é, exercen basicamente como xefes de servizos comúns da delegación e subdelegacións do goberno. É probablemente nestas competencias internas de carácter transversal onde os prefectos de rexión atoparán menores obstáculos á súa consolidación.

44 Esta situación constitúe un argumento a favor da tese de que a forma de estado máis axeitada nos estados de certa extensión e alta densidade de poboación en todo o territorio é a federal ou politicamente descentralizada, de modo que a planificación económica territorial poida realizarse polos entes politicamente descentralizados, sen prexuízo de que outras razóns, de índole histórico-cultural, poidan prevalecer nesta cuestión.

En todo caso, aínda que sexa para unha mera coordinación das políticas sectoriais no territorio, parece difícil que o prefecto de rexión, coa súa débil configuración actual, poida realízarla. Tal función esixiría unha integración efectiva das direccións rexionais nas prefecturas rexionais, un poder de nomeamento dos directores rexionais, e dos prefectos departamentais, polo prefecto de rexión, así como a atribución de poderes na execución orzamentaria dos créditos ministeriais, así como un necesario cambio a un perfil técnico de tipo xerencial nos prefectos rexionais.

## 4.2 O caso español: a necesidade dunha nova revisión da Administración periférica do Estado

No caso español, o delegado do goberno non ten como misión principal, como o prefecto rexional francés tras as reformas operadas no marco da RXPP, a de acadar a territorialización da acción de goberno e a elaboración da estratexia do estado na Rexión, sobre todo en materia de planificación económica. A consecución deste obxectivo no Estado español tras a Constitución de 1978 canalizouse fundamentalmente a través da descentralización a favor das comunidades autónomas, que asumiron as competencias en materia de desenvolvemento e planificación económica, ao lado da gran maioría das competencias sectoriais necesarias para implementala.

As funcións principais atribuídas aos delegados do goberno na LOFAXE son, ademais das referidas ao mantemento da orde pública e da seguridade cidadá, as de dirección dos servizos integrados do Estado no territorio e de supervisión e impulso dos non integrados e exercer a coordinación e cooperación coas comunidades autónomas (e entidades locais), así como o control de legalidade da súa acción.

Tal como sinalamos anteriormente, na actualidade os delegados do goberno non exercen na práctica nin o impulso e coordinación da acción dos servizos non integrados, nin tampouco están exercendo a dirección político-técnica da acción ordinaria dos servizos integrados (respecto de cuxos titulares ostentan poderes de nomeamento), debido aos perfís puramente políticos —e non técnicos— que normalmente teñen os delegados e mesmo os seus colaboradores directos (secretario xeral, subdelegados).

En canto á coordinación político-técnica da acción do Estado coa comunidade autónoma, tampouco se realiza a través dos delegados do goberno, senón fundamentalmente de modo sectorial e, xeralmente, ademais, centralizado en Madrid.

Finalmente, tamén o labor tradicional de control de legalidade dos actos das comunidades autónomas e entidades locais foi perdendo intensidade ao longo dos últimos 20 anos, sendo actualmente practicamente anecdótica.

En resumo, podemos constatar que, na práctica, a configuración e funcións que a LOFAXE pretendeu atribuír hai xa catorce anos aos delegados do goberno, máis alá daquelas en materia de interior, non se consolidaron na práctica<sup>45</sup>.

---

45 Véxase o *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010*, consultable en: <http://www.seap.minhap.gob.es>, en especial as pp. 25 e ss.

Ante esta constatación, cabe cuestionarse cal ha de ser o papel dos delegados do goberno nun Estado política e administrativamente moi descentralizado, como é o noso na súa configuración actual.

Parece que as súas funcións poderían reconducirse ás seguintes:

- 1ª Coordinar, máis que impulsar, a acción dos servizos non integrados e dirixir efectivamente os servizos integrados.

Como vimos, a maioría dos servizos do Estado no territorio non se integraron nas delegacións do goberno. Non parece realista nin tampouco prioritario postular a súa integración, ao tratarse na súa maioría de servizos altamente tecnificados. Respecto dos mesmos, o labor do delegado sería o de detectar e evitar incoherencias en políticas que interaccionen (por exemplo, en materia de infraestruturas). Respecto dos poucos servizos non integrados que, residualmente, quedan nas delegacións do goberno, a súa función si debe seguir sendo a de dirixilos, aínda que formulándose en cada caso se é necesaria a súa implantación provincial, con dependencias nas subdelegacións ou mesmo se é necesaria a súa implantación rexional ou se, pola contra, sería suficiente a súa prestación directamente desde Madrid e/ou por medios telemáticos.

- 2ª Exercer o necesario control de legalidade dos actos e normas das comunidades autónomas e entidades locais.

- 3ª Informar aos servizos centrais encargados da planificación económica nacional ou aos ministerios, respecto da acción dos servizos do Estado no territorio, así como das accións da comunidade autónoma (configurándose como unha sorte de embaixador do Estado na comunidade autónoma). Tal labor de información podería ir tendencialmente acompañado, na medida en que os medios que se poñan á súa disposición o permitan, dun labor de asesoramento aos servizos centrais, sexa de carácter transversal ou ministerial, de acordo co que xa actualmente sinala o artigo 23.2 da LOFAXE, respecto da concreción das políticas nacionais no seu territorio.

- 4ª A coordinación e cooperación política coa comunidade autónoma.

Esta función debería potenciarse, precisamente con base á posición preeminente das comunidades autónomas no territorio. Neste sentido, os delegados do goberno serían tamén os interlocutores territoriais do goberno central de carácter transversal que poderían apoiar ás comunidades autónomas nos seus labores de planificación económica.

Para propiciar unhas exitosas relacións de colaboración parece axeitado que as comunidades autónomas fosen consultadas preceptivamente no nomeamento dos delegados do goberno.

- 5ª Exercer as funcións de mantemento da orde pública e seguridade cidadá e xestión de crises.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

- 6ª Exercer as accións conxunturais de carácter transversal que requiran unha implantación no territorio que lles sexan encomendadas desde Madrid.<sup>46</sup>
- 7ª Como xefe dos servizos comúns da delegación, subdelegacións e servizos integrados, correspóndelle tamén al delegado propoñer e dirixir as reorganizacións administrativas necesarias no seo das mesmas, en particular, ao fío das transferencias de competencias ás comunidades autónomas.

En suma, as funcións principais do delegado serían as de evitar incoherencias na acción do Estado no territorio, informar aos servizos centrais transversais da acción do Estado e da comunidade autónoma e, tendencialmente, consolidar unha función de asesoramento na planificación económica do Estado respecto do seu territorio (o que vería unido ao incremento das unidades de estudos nas delegacións), e exercer as funcións en materia de mantemento da orde pública e seguridade cidadá. Adicionalmente, exercer a coordinación política coa comunidade autónoma e entes locais e aquelas funcións de coordinación técnica de carácter transversal que se lle encomenden desde Madrid e coordinar a necesaria reorganización e racionalización dos servizos das delegacións, subdelegacións e servizos integrados.

Para o axeitado exercicio das súas funcións parece imprescindible unha profesionalización da figura, esixíndose que sexa nomeado entre funcionarios do grupo A1, tal como ocorre cos prefectos franceses, aínda que tal como propugnamos respecto dos prefectos rexionais, parece máis axeitado que proveñan dun corpo xeralista, para o axeitado desempeño das súas funcións “xerenciais”, podendo ter delegadas ou mesmo desconcentradas nun órgano dependente do delegado do goberno as funcións de seguridade e mantemento da orde pública.

## 5 Conclusións finais

Na actualidade, o principal desafío ao que se enfrenta a Administración periférica do Estado en Francia é o de acadar unha maior coordinación e unidade de acción do Estado no ámbito rexional, fundamentalmente no ámbito da planificación económica, pois é o nivel rexional o que a Unión Europea sinalou como o óptimo para a acción pública nesta materia.

Esta coordinación é dificultada pola aínda forte dependencia dos directores rexionais respecto dos ministerios en París, así como pola atribución de competencias ás colectividades territoriais, sobre todo a Rexión, que responde ás súas propias lóxicas políticas, o que dificulta a súa coordinación co Estado.

Adicionalmente, a función de dirección e coordinación rexional demanda un cambio de perfil do prefecto rexional cara funcionarios de corpos “xerenciais” e non vinculados á materia de interior.

En todo caso, parece que a actividade de deseño e implementación da planificación económica require dunha Administración con competencias nun gran número de materias ligadas

---

46 Como exemplo destas accións conxunturais de carácter transversal podemos citar o labor de información e asesoramento na presentación polos concellos das solicitudes do “Plan E”, que se realizou a través das delegacións do goberno. Non obstante, parece aconsellable que as actividades executivas conxunturais que sexan necesarias sexan exercidas polas CCAA vía encomenda de xestión.

ao desenvolvemento económico e non só administrativas, senón tamén normativas, que non ostentan nos estados centralistas nin as prefecturas rexionais, nin tampouco as colectividade locais, o que apunta cara unha vantaxe técnica neste campo nos estados federais ou politicamente descentralizados.

No caso español, a principal problemática aínda non resolta na Administración periférica estatal é a derivada da presenza das Administracións autonómicas. Esta presenza aconsella a cesión de todas aquelas competencias administrativas non ligadas ao mantemento dos principios de unidade e solidariedade nacionais, concentrándose a Administración periférica estatal nas funcións de coordinación coa acción autonómica e de asesoramento ao Estado central na concreción no seu territorio das políticas nacionais, así como o necesario control da legalidade da actividade autonómica e local.

Finalmente, para o axeitado exercicio tanto as funcións de execución e coordinación sobre os servizos periféricos do Estado, como as de coordinación técnica coas comunidades autónomas, que ostentan os delegados do goberno, parece aconsexable introducir a esixencia de que sexan nomeados de entre funcionarios do subgrupo A1, completando así a profesionalización prevista na LOFAXE para os restantes órganos directivos da Administración Xeral do Estado.

## 6 Bibliografía

### 6.1 Bibliografía utilizada

Arenilla, Manuel, *Modernización de la Administración periférica*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.

Bezes, Philippe et Le Lidec, Patrick, «L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'État territorial», *Revue française d'administration publique*, n.º 136, 2010, p. 919-942.

Balladur, F. (coord.): *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de décider*, La Documentation française, mars 2009 (Informe Balladur).

Camdessus, Michel, *Le Sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, 2004 (Informe Camdessus).

Castells Arteché, J. M., "La reforma de la Administración periférica do Estado", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995.

López Gorra, Luis, "Organización Periférica en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública", *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, setembro 1996-abril 1997.

Péberau, Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, 2005.

Regap



ESTUDOS E NOTAS

Pérez Calvo, Alberto, "Administración Periférica del Estado: el Delegado del Gobierno en el Estado Autonómico", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 32, 2001.

Sánchez Morón, Miguel, "Racionalización administrativa y organización territorial", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, 1994.

Sarmiento Acosta, Manuel J., *La organización de la Administración periférica*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.

Tornos Más, Joaquín, "La reforma de la Administración periférica del Estado", *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, setembro 1996-abril 1997.

Tulard, Marie-José, «Les services déconcentrés: le besoin d'un État territorial plus cohérent et plus efficace», *La réforme de l'État*, La Documentation française, Cahiers français, n.º 346, 2008, pp. 45-49.

Vivancos Comes, Mariano, "Gobernadores civiles: crónica de una muerte anunciada. La figura del subdelegado del gobierno", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Furió Ceriol*, 18/19, 1997.

VV.AA., *Service Publique, Dossier Réorganisation territoriale de l'État: piloter et accompagner la mise en œuvre*, n.º 143, xuño 2009.

VV.AA.: *La coordination du travail interministériel: mission d'audit de modernisation*, Conseil d'État et Inspection Générale des Finances Publiques, La Documentation française, 2007.

## 6.2. Recursos electrónicos

Informes de seguimiento da RXPP (desde decembro de 2008 ata o 10 de maio de 2012)

- *RXPP: primeiro informe de etapa ao Presidente da República* (decembro de 2008)
- *RXPP: segundo informe de etapa ao Presidente da República* (maio de 2009)
- *RXPP: terceiro informe de etapa ao Presidente da República* (febreiro de 2010)
- *RXPP: cuarto informe de etapa ao Presidente da República* (xuño de 2010)
- *5º Consello de modernización das Políticas Públicas* (marzo de 2011)
- *6º Consello de modernización das Políticas Públicas* (decembro de 2011)

Consultados na páxina web dedicada á Revisión Xeral das Políticas Públicas: <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>.

- Sobre a reforma das colectividades locais en Francia: <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites>.
- *Informe de Avaliación sobre o Funcionamento dos Servizos da Administración Periférica do Estado en 2010* (n.d.), consultado na páxina web da Secretaría de estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.



# Regap

Comentarios e crónicas

2



# Crónica parlamentaria do primeiro período de sesións de 2014. Aspectos institucionais da Cámara e avaliación lexislativa da Lei de turismo de Galicia

Crónica parlamentaria del primer período de sesiones de 2014.

Aspectos institucionais de la Cámara y evaluación legislativa de la Ley de Turismo de Galicia

Parliamentary chronicle of the first period of sessions of 2014.

Institutional aspects of the Chamber and legislative evaluation of the Law of Tourism of Galicia

46  
Regap

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

PATRICIA MURIAS GIL

Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
patriciamuriasgil@gmail.com

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Secretario xeral da CALRE  
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

Recibido: 02/06/2014 | Aceptado: 05/06/2014

**Índice:** I. Introducción. II. Composición da Cámara. Baixas e altas de deputados. III. Reunións dos órganos da Cámara. Calendario de actividades. IV. Procedementos de natureza normativa. V. Procedementos de control, impulso e información. VI. Declaracións institucionais. VII. Procedementos de control económico e orzamentario. VIII. Procedementos relativos a outras institucións e órganos. IX. Procedementos de designación e propostas de nomeamento. X. Solicitude de creación de comisións non permanentes. XI. Solicitude de creación de comisións de investigación. XII. Avaliación lexislativa da Lei de turismo de Galicia.

## I Introducción

A actividade parlamentaria deste período de sesións viuse complementada coa importancia que supón asumir a presidencia da CALRE por parte da Presidencia do Parlamento de Galicia.

O acto de traspaso da titularidade da presidencia tivo lugar na sede do lexislativo galego e contou coa asistencia da presidenta saínte da CALRE e titular do Parlamento de Bruxelas Capital, Françoise Dupuis, o presidente da Xunta de Galicia, o delegado do Goberno, o alcalde de Santiago, os integrantes da Mesa do Parlamento e portavoces dos grupos parlamentarios, e a presidenta do Parlamento das Illas Baleares na súa condición de actual presidenta da Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos de España (COPREPA), entre outras personalidades.

Pilar Rojo foi elixida presidenta da CALRE por unanimidade na Asemblea anual desta organización celebrada en Bruxelas a finais de outubro de 2013. Daquela, Rojo Noguera declarou que asumía esta responsabilidade co reto de acadar unha maior colaboración entre todos os parlamentos rexionais que forman parte da CALRE como foro de debate e de intercambio de experiencias<sup>1</sup>.

## Aspectos institucionais da presidencia da CALRE neste período de sesións

Hai que destacar a intervención da presidenta do Parlamento na súa condición de presidenta da CALRE en el Annual Meeting of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TCF) que dá conta do alcance da presidencia desta organización internacional interparlamentaria.

A **CALRE** son as siglas de “Conference of Regional Legislative Assemblies of the European Union” (Conferencia de Asembleas Rexionais con poder lexislativo) e está composta por **74 Asembleas Rexionais** con poder lexislativo de **8 países** da Unión Europea que representan máis de 200 millóns de habitantes. Os 8 países son os seguintes: **Bélxica, Alemania, Italia, Austria, Portugal, Reino Unido, Finlandia e España**.

A CALRE componse de catro órganos principais e dous órganos subsidiarios e o seu funcionamento atópase regulado polo Regulamento interno da CALRE.

Os catro **órganos principais** da CALRE son: a Presidencia, a Vicepresidencia, o Comité Permanente e a Asemblea Xeral.

**A Presidencia:** é o representante da CALRE e ten potestade para tomar todas as decisións relativas á aplicación das decisións adoptadas polos órganos da asociación. É de duración anual, a solicitude do membro interesado.

**O Comité Permanente:** está formado por o/a presidente/a da actual Conferencia, o/a vicepresidente/a, un presidente/a por estado e o/a presidente/a dos grupos de traballo. E tal e como se establece no noso Regulamento interno, reunírase un máximo de tres veces ao ano.

**A Asemblea Plenaria:** convócase unha vez ao ano, concretamente a celebramos nos días 6, 7, 8 de novembro de 2014.

Os órganos subsidiarios da CALRE son: a Secretaría Xeral e os Grupos de Traballo.

---

1 [Acción exterior autonómica y parlamentos territoriales: recapitulación a la luz de la STC 31/2010, de 28 de junio](#) Xosé Antón Sarmiento Méndez. Anuario da Facultade de Dereito de Ourense, ISSN 1695-3452, Nº. 1, 2009-2010, páxs. 427-454.

Durante a Presidencia 2014 da CALRE establecéronse cinco **Grupos de Traballo**:

- O Grupo de Traballo sobre a subsidiariedade
- O Grupo de Traballo sobre política de cohesión
- O Grupo de Traballo sobre e-democracia
- O Grupo de Traballo sobre inmigración
- O Grupo de Traballo sobre políticas territoriais e do medioambiente da Unión Europea

A CALRE fundouse en Oviedo o 7 de outubro de 1997 co obxectivo de outorgar un papel máis influente aos Parlamentos rexionais no procedemento legislativo europeo.

Como base para o desenvolvemento da CALRE tivéronse en conta declaracións centradas nas relacións do Parlamento Europeo cos Parlamentos rexionais; no papel dos Parlamentos rexionais nas políticas da Unión Europea e no principio de subsidiariedade.

Por que resulta importante o labor da CALRE?

Porque o **Parlamento Europeo** desempeña un papel importante no **procedemento legislativo europeo**, xa que se converte en colexislador xunto co Consello da Unión Europea, e as políticas europeas interfírense, cada día máis, no ámbito das competencias que corresponden aos parlamentos rexionais. E o **principio de subsidiariedade**<sup>2</sup>, regulado no art.5 do Tratado da Unión Europea, é o principio base da defensa dun goberno de proximidade na Unión Europea. Encárgase de asegurar que as decisións tomadas en Europa se realicen ao nivel máis próximo posible dos cidadáns. Isto implica que as decisións adoptadas a nivel europeo deberán xustificarse en relación coas posibilidades dispoñibles a nivel nacional, rexional ou local. Agás nos seus ámbitos de competencia exclusiva, só intervén na medida en que a súa acción sexa máis eficaz que unha intervención a nivel nacional, rexional ou local. Este principio, está estreitamente vinculado ao principio de proporcionalidade en virtude do cal a acción da UE non debe exceder do necesario para acadar os obxectivos dos Tratados.

Por todo iso, durante os seus primeiros anos a CALRE centrou o seu traballo:

- no reforzamento das **relacións entre o Parlamento Europeo e os Parlamentos rexionais**.
- na defensa do **dereito de acción directo** ante o Tribunal de Xustiza da Unión Europea.
- na defensa dunha **clara división de competencias** entre os diferentes niveis de poder, desde o máis inferior, o nivel local e rexional, ata o nivel superior, o nivel europeo, pasando polo nacional.

<sup>2</sup> [El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad](#): su aplicación por el Parlamento Vasco. [José Luis de Castro Ruano](#). Revista CIDOB d'afers internacionals, ISSN-e 1133-6595, N.º 99, 2012. (Exemplar dedicado a: Las comunidades autónomas españolas en el proceso decisorio de la UE. Un callejón con salida), páxs. 93-111.



- na **participación dos parlamentos rexionais** con poder lexislativo no **procedemento lexislativo europeo**.
- e no establecemento de **comisións de asuntos europeos nos parlamentos rexionais**.

Coa entrada en vigor do Tratado de Lisboa no 2009, acadáronse algúns logros en relación co principio de subsidiariedade<sup>3</sup> xa que a partir deste momento os Parlamentos rexionais obteñen un maior papel como defensores deste principio a escala europea a través do sistema de alerta temperá. Este sistema permítelles abordar as iniciativas europeas nunha fase inicial do procedemento lexislativo para determinar se vulneran as competencias rexionais ou non.

Pero, tamén quedaron sen abordar outros temas reivindicados dende a existencia da CALRE como é o dereito de acción directo ante o Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXUE) tras a aprobación do Tratado de Lisboa. Este dereito outorga o poder de acudir ante o Tribunal de Xustiza da UE para a defensa dos dereitos vulnerados por parte das institucións europeas. Non obstante, este dereito si foi concedido ao Comité das Rexións (órgano representativo da voz das autoridades rexionais e locais da UE).

Por iso, desde o 2009 a estratexia da CALRE foi dirixida cara a un enfoque de representatividade máis directa ante as institucións europeas, desprazando as súas reunións de traballo a Bruxelas, centro institucional e do procedemento lexislativo europeo.

Na actualidade tamén podemos sinalar que unha das liñas estratéxicas da CALRE céntrase en solicitar unha maior presenza dos entes rexionais con capacidade lexislativa no seo do Comité das Rexións (CdR), órgano europeo encargado de representar os niveis de goberno sub-estatais, como punto de partida para reivindicar a defensa dos seus intereses na escena europea.

Durante a presidencia 2014, presidencia que recae sobre o Parlamento de Galicia, o programa de traballo anual da CALRE establece as seguintes prioridades:

- **Reforzar a colaboración da CALRE coas institucións europeas**, como son o Comité das Rexións, a Comisión Europea e o Parlamento Europeo. O obxectivo é o de aumentar a visibilidade da realidade rexional europea, amosando as súas fortalezas para o servizo público e para a participación cidadá.
- A promoción da **participación dos parlamentos rexionais no proceso ascendente de formación do dereito da Unión**.
- **Manter os vínculos establecidos coas asociacións que representan ás entidades locais e rexionais**, coa finalidade de establecer accións conxuntas e, en especial, traballar en liñas de democratización do Congreso de Poderes Locais e Rexionais do Consello de Europa.

3 El parlamentarismo español ante el sistema Alerta Temprana sobre el Principio de Subsidiariedad: a propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad (2011) José Joaquín Fernández Alles. Revista General de Derecho Constitucional, ISSN 1886-6212, Nº. 11, 2011, pág. 5.

- **Reforzamento na observancia do principio de subsidiariedade**<sup>4</sup> como garantía para a execución eficiente das iniciativas legislativas europeas.
- **Regulación intelixente e Programa de adecuación e eficacia da regulamentación** coa finalidade de analizar a incidencia que ten o fenómeno da lexislación excesiva (goldplanting) por parte dos Estados membros sobre o reparto de competencias normativas cos entes sub-estatais a fin de evitar que os custos, políticos e económicos, da busca da eficacia regulatoria tendan a recaer acriticamente sobre as rexións con competencia lexislativa.
- **Traballar coa Axencia de Dereitos Fundamentais da Unión Europea (FRA)** en proxectos de defensa e estudo de dereitos, sobre todo conectados co nivel lexislativo e a representación cidadá.
- **Colaborar co Consello de Dereitos Humanos de Nacións Unidas**, examinando a calidade da lexislación propia no fortalecemento dos dereitos fundamentais.
- O seguimento do procedemento de execución de la política de cohesión na Unión Europea que posúe espacial incidencia sobre os entes rexionais e locais.
- Crise e oportunidade post-2015: **o rol esencial das autoridades rexionais nos procesos de descentralización do poder** e da toma de decisións **como mecanismo de desenvolvemento sostible**, apoderamento cidadán e a loita contra a pobreza.
- **Impulso para unha maior colaboración entre todos os membros da CALRE**, como foro de debate e de intercambio de experiencias fomentando un maior achegamento entre todos os integrantes da CALRE.
- **Eleccións ao Parlamento Europeo 2014**. A CALRE debe contribuír a mobilizar aos cidadáns para superar os elevados niveis de abstención que caracterizan aos comicios europeos e reforzar así a lexitimidade democrática da UE. Os parlamentos rexionais desempeñan, pola súa proximidade ao cidadán, un papel esencial á hora de promover unha dinámica de maior participación en asuntos europeos.
- **O Parlamento rexional como un referente, o parlamento rexional como unha necesidade**. A permanente actualización das cámaras rexionais permitirá satisfacer as novas esixencias cidadás que xiran arredor de perspectivas de acción con máis expectativas.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

## II Composición da Cámara. Baixas e altas de deputados

Non se produciron dentro deste período renuncias á condición de deputado.

4 [El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea](#), Gracia Vara Arribas, Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”, ISSN-e 2254-4445, Nº. 2, 2011, págs. 1-9.

### III Reunións dos órganos da Cámara. Calendario de actividades

A ordenación do traballo parlamentario e o calendario de actividades para este período aprobouse na Mesa-Xunta de Portavoces (artigo 67 do Regulamento do Parlamento de Galicia).

O resumo estatístico deste período é o seguinte:

Órgano		Núm. reunións
MESA		28
XUNTA DE PORTAVOCES		15
PRESIDENTES/AS DE COMISIÓN		6
PLENO		13
DEPUTACIÓN PERMANENTE		1
Comisións	Comisión 1ª. Institucional, de Administración Xeral, Xustiza e Interior	12
	Comisión 2ª. Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente e Servizos	10
	Comisión 3ª. Economía, Facenda e Orzamentos	10
	Comisión 4ª. Educación e Cultura	28
	Comisión 5ª. Sanidade, Política Social e Emprego	15
	Comisión 6ª. Industria, Enerxía, Comercio e Turismo	11
	Comisión 7ª. Agricultura, Alimentación, Gandería e Montes	10
	Comisión 8ª. Pesca e Marisqueo	10
	Comisión do Regulamento	1
	Comisión do Estatuto dos Deputados	0
	Comisión de Peticións	2
	Comisión de Control da CRTVG	6
	Comisión para as Relacións co Consello de Contas	4
	Comisión de Asuntos Europeos	2
	Comisión de estudo sobre a seguridade viaria en Galicia	33
	Comisión non permanente de estudo para a elaboración dunha nova Lei do solo de Galicia	12
Comisión non permanente para o seguimento das políticas relativas á discapacidade	6	
Comisión non permanente para a igualdade e para os dereitos das mulleres	8	



## IV Procedementos de natureza normativa<sup>5</sup>

Durante este primeiro período ordinario presentáronse 5 proxectos de lei:

1. Proxecto de lei de accesibilidade.
2. Proxecto de lei de arquivos e documentos de Galicia.
3. Proxecto de lei de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración Local.
4. Proxecto de lei polo que se modifica a Lei 8/2009, do 22 de decembro, pola que se regula o aproveitamento eólico en Galicia e se crean o canon eólico e o Fondo de Compensación Ambiental.
5. Proxecto de lei polo que se modifica a Lei 14/1985, do 23 de outubro, reguladora dos xogos e apostas en Galicia.

Destes aprobáronse 3, xa convertidos en lei; son as seguintes:

1. Lei 4/2014, do 8 de maio, pola que se modifica a Lei 8/2009, do 22 de decembro, pola que se regula o aproveitamento eólico en Galicia e se crean o canon eólico e o Fondo de Compensación Ambiental.
2. Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración Local.
3. Lei 6/2014, do 26 de xullo, pola que se modifica a Lei 14/1985, do 23 de outubro, reguladora dos xogos e apostas en Galicia.

Por conseguinte, os dous proxectos de lei que se atopan en trámite son:

1. Proxecto de lei de accesibilidade.
2. Proxecto de lei de arquivos e documentos de Galicia.

Presentáronse tamén neste primeiro período, **12 proposicións de lei**:

1. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Popular de Galicia, do Consello Consultivo de Galicia.
2. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Popular de Galicia, de reforma da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia e do Regulamento do Parlamento de Galicia.
3. Proposición de lei a iniciativa do G.P. AGE, de consultas populares de Galicia.

<sup>5</sup> Sobre esta función pode consultarse: Cuadros Anexos: Procedimiento legislativo común (multicameral); Elaboración de los presupuestos en sede parlamentaria; El derecho a la información de los parlamentarios en el proyecto de presupuestos (...). Patricia Murias Gil, Manual de actuación del parlamentario / coord. por Xosé Antón Sarmiento Méndez, Editorial El Derecho, 2011, páxs. 73-78.

4. Proposición de lei a iniciativa do G.P. AGE, de modificación da Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia.
5. Proposición de lei a iniciativa do G.P. AGE, de reforma da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia.
6. Proposición de lei a iniciativa do G.P. Mixto de modificación da Lei 5/2010, do 23 de xuño, pola que se regula unha rede de apoio á muller embarazada.
7. Proposición de lei a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, de modificación do Decreto lexislativo 1/2008, do 13 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei da función pública de Galicia.
8. Proposición de lei a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, de modificación do Decreto lexislativo 1/2008, do 13 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei da función pública de Galicia.
9. Proposición de lei a iniciativa do G.P. Mixto de derogación da Lei 3/2011, do 30 de xuño, de apoio á familia e á convivencia de Galicia.
10. Proposición de Lei a iniciativa do G.P. AGE, de reforma da Lei 1/1993, do 18 de abril, de protección de animais domésticos e salvaxes en cativeiro.
11. Proposición de lei a iniciativa de dona Consuelo Martínez García do G.P. AGE, de modificación da Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia.
12. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, de dereitos e garantías da dignidade dos enfermos terminais.

Destes aprobáronse 2, xa convertidos en lei; son as seguintes:

1. Lei 2/2014, do 14 de abril, pola igualdade de trato e a non discriminación de lesbianas, gays, transexuais, bisexuais e intersexuais en Galicia. DOG núm. 79, 25-4-14.
2. Lei 3/2014, do 24 de abril, do Consello Consultivo de Galicia. DOG núm. 80, 28-4-14.

Non se tomaron en consideración as seguintes:

1. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de reforma da lei de eleccións ao Parlamento de Galicia.
2. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, pola que se modifica a lei 10/2008, do 3 de novembro, de residuos de Galicia.
3. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, de creación do Instituto Galego de Crédito e Investimento.
4. Proposición de lei, a iniciativa do Bloque Nacionalista Galego, de consultas populares en Galicia.

5. Proposición de lei a iniciativa do G.P. Mixto de modificación da Lei 5/2010, do 23 de xuño, pola que se regula unha rede de apoio á muller embarazada.
6. Proposición de lei a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, de modificación do Decreto legislativo 1/2008, do 13 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei da función pública de Galicia.

E dúas proposicións de lei foron retiradas antes da toma en consideración:

1. Proposición de lei a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, de modificación do Decreto legislativo 1/2008, do 13 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei da función pública de Galicia.
2. Proposición de lei a iniciativa do G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de consultas populares de Galicia.

Xa que logo, atópanse neste momento en trámite as seguintes:

1. Proposición de lei, a iniciativa do Bloque Nacionalista Galego, de reforma da lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa legislativa popular.
2. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Alternativa Galega de Esquerda (EU-ANOVA) de modificación da Lei de ordenación da minaría de Galicia, relativa á prohibición do uso de tecnoloxías mineiras a base de cianuro en Galicia e a constitución de garantías suficientes fronte ás indemnizacións por danos.
3. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, galega de fomento da corresponsabilidade.
4. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. Popular de Galicia, de reforma da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, e o Regulamento do Parlamento de Galicia.
5. Proposición de lei a iniciativa do G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de modificación da Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa legislativa popular ante o Parlamento de Galicia
6. Proposición de lei a iniciativa do G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de reforma da Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia.
7. Proposición de lei a iniciativa do G.P. Mixto de derogación da Lei 3/2011, do 30 de xuño, de apoio á familia e á convivencia de Galicia.
8. Proposición de Lei a iniciativa do G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de reforma da Lei 1/1993, do 18 de abril, de protección de animais domésticos e salvaxes en cativeiro.
9. Proposición de Lei a iniciativa do G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de modificación da Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia.
10. Proposición de lei, a iniciativa do G.P. dos Socialistas de Galicia, de dereitos e garantías da dignidade dos enfermos terminais.

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

En canto ás **proposicións de lei de iniciativa lexislativa popular**, mantéñense dúas precedentes da anterior lexislatura:

1. Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para a creación e regulación da Área Metropolitana de Vigo.
2. Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para o aproveitamento da lingua portuguesa e vínculos coa lusofonía.

Presentáronse dúas novas:

1. Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para a modificación do artigo 3 da Lei 8/2012, do 29 de xuño, de vivenda de Galicia.
2. Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular, de medidas para restituír os dereitos laborais, profesionais e retributivos do profesorado e mellorar a calidade do ensino en Galicia.

Foi aprobada unha:

1. Lei 1/2014, do 24 de marzo, para o aproveitamento da lingua portuguesa e vínculos coa lusofonía.

Caducada unha:

1. Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para a modificación do artigo 3 da Lei 8/2012, do 29 de xuño, de vivenda de Galicia.

E non tomada en consideración unha tamén:

1. Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular, de medidas para a creación de emprego en Galicia.

Xa que logo, atópanse en trámite as seguintes:

- Proposición de lei iniciativa de lexislativa popular para a creación e regulación da Área Metropolitana de Vigo.
- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular para garantir a prestación das especialidades de Hemodinámica, Radioterapia e Medicina Nuclear en igualdade de condicións para toda a cidadanía galega con independencia do seu lugar de residencia en Galicia.
- Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular, de medidas para restituír os dereitos laborais, profesionais e retributivos do profesorado e mellorar a calidade do ensino en Galicia.

E, por último, o balance das **Proposicións de lei ante o Congreso** é o seguinte:

- Presentáronse 5:

1. Proposición de Lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de modificación da Lei 46/1977, do 15 de outubro de amnistía.
2. Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia dos servizos meteorolóxicos radicados en Galicia á Xunta de Galicia.
3. Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de competencias á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo e loita contra a contaminación mariña.
4. Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de competencias á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo e loita contra a contaminación mariña.
5. Proposición de Lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, relativa á modificación do artigo 82 da Lei orgánica de réxime electoral.

Regap



Foi aprobada unha:

1. Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de reforma da Lei 9/2012, do 14 de novembro, de reestruturación e resolución de entidades de crédito, para garantir a devolución íntegra do valor nominal das participacións preferentes e outros instrumentos híbridos de capital e débeda subordinada aos aforradores e pequenos investidores sen experiencia financeira. BOPG núm. 256, 19-3-14.

Dúas foron rexeitadas na toma en consideración:

- Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia dos servizos meteorolóxicos radicados en Galicia á Xunta de Galicia.
- Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, de modificación da Lei 46/1977, do 15 de outubro de amnistía.

Unha foi retirada:

- Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de competencias á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo e loita contra a contaminación mariña.

Atópanse en trámite as seguintes:

- Proposición de lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de competencias á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo e loita contra a contaminación mariña.
- Proposición de Lei perante o Congreso dos Deputados, a iniciativa do G.P. do Bloque Nacionalista Galego, relativa á modificación do artigo 82 da Lei orgánica de réxime electoral.

É de subliñar a alta presenza das iniciativas lexislativas populares no noso Parlamento, que se sitúa como o que ten tramitado o número maior de toda España. Este dato, unido ás medidas de participación cidadá a través das novas tecnoloxías, coloca á Cámara galega ao fronte das vías de participación cidadá do noso sistema constitucional<sup>6</sup>.

A Mesa da Cámara nesta liña ven de aprobar o Plan de Seguridade do Parlamento de Galicia que suporá un incremento nas garantías dos cidadáns nas relacións telemáticas coa Cámara, sendo o primeiro parlamento de España en establecer estas medidas de facilitación do trato telemático de todos os parlamentos autonómicos. Trátase en definitiva de cumprir o previsto na Lei 11/2007, do 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos e o desenvolvemento polo Real Decreto 3/2010, do 8 de xaneiro, que regula o esquema nacional de seguridade no ámbito da administración electrónica.

## V Procedementos de control, impulso e información

### Procedementos de control e impulso<sup>7</sup>

Durante o primeiro período de sesións de 2014 presentáronse 589 **proposicións non de lei** en pleno; foron rexeitadas 55, aprobadas con modificacións 11, aprobadas sen modificacións 13, e ningunha retirada.

**En Comisión** presentáronse 760 **proposicións non de lei**, das que foron rexeitadas 55, aprobadas con modificacións 19 e aprobadas sen modificacións 22, e retiradas 4.

En canto ás **mocións**, foron presentadas 30, das que se rexeitaron 25, se aprobaron con modificacións 4, e decaídas 1.

### Procedementos de información

O control dos grupos parlamentarios sobre o Executivo a través das **solicitudes de comparecencia, interpelacións e preguntas**, reflíctese neste período no seguinte cadro:

6 Nun momento anterior chamei a atención sobre estes cambios normativos en: [Novas regras do xogo na procura da centralidade política na Cámara galega](#). Xosé Antón Sarmiento Méndez, REGAP: Revista Galega de Administración Pública, ISSN 1132-8371, Nº. 30, 2002, páxs. 203-213.

7 [El control parlamentario del gobierno de España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de gobierno](#), Ramón Punset Blanco. [El control del Gobierno en democracia](#) / coord. por Francesc Pau i Vall, 2013, ISBN 978-84-309-5855-9, páxs. 157-178.

<b>Solicitudes de comparecencia</b>	
<b>En Pleno</b>	
Presentadas	57
Tramitadas	43
Retiradas	2
<b>En Comisión</b>	
Presentadas	43
Tramitadas	14
Retiradas	3

<b>Interpelacións</b>	
Presentadas	290
Tramitadas	30
Retiradas	4

<b>Preguntas</b>	
<b>Orais en Pleno dirixidas aos membros da Xunta</b>	
Presentadas	763
Tramitadas	85
Retiradas	14
Aprazadas	3
<b>Orais en Pleno urxentes</b>	
Presentadas	45
Tramitadas	29
<b>Orais en Pleno dirixidas ao Presidente da Xunta</b>	
Presentadas	1.134
Tramitadas	265
Aprazadas	55
Retiradas	5
<b>Orais en Comisión</b>	
Presentadas	1.134
Tramitadas	265
Aprazadas	55
Retiradas	5
<b>Con resposta escrita</b>	
Presentadas	716
Tramitadas	1.453
Retiradas	25

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

## VI Declaracións institucionais

Acordos non previstos no Regulamento do Parlamento de Galicia pero que se aceptan por unanimidade de todos os grupos políticos.

- Declaración institucional sobre o Día de conmemoración anual en memoria das vítimas do Holocausto. Pleno día 11-2-14, DS núm.51. BOPG núm. 237 fasc. 3º, 13-2-14.
- Declaración institucional do Parlamento de Galicia sobre o pobo palestino. Pleno día 6-5-14, DS núm. 65.
- Declaración institucional en relación co secuestro de nenas nun colexio de Nixeria. Pleno día 27-5-14, DS núm. 67. BOPG núm. 298, 30-5-14.
- Declaración institucional relativa á difusión do dominio .gal. Pleno 25-6-14. BOPG núm. 309, 27-6-14.
- Declaración institucional relativa á solicitude de indulto parcial de dona Ana María González Outerelo e dona Tamara Vidal García. Pleno 25-6-14. BOPG núm. 309, 27-6-14.

## VII Procedementos de control económico e orzamentario

Dentro desta clase de procedementos podemos citar:

### Informes de fiscalización

- Informe de fiscalización correspondentes ao Plan de Traballo do ano 2012 (exercicio económico de 2010). Aprobación do ditame e propostas de resolución - BOPG núm. 254 fasc. 2º, 14-3-14.
- Informe de fiscalización de regularidade das contabilidades electorais das eleccións ao Parlamento de Galicia do 21 de outubro de 2012. Propostas de resolución aprobadas - BOPG núm. 240 fasc. 2º, 19-2-14.

### Informes sobre o estado de execución do orzamento

- Estado de execución orzamentaria cuarto trimestre 2013. BOPG núm. 269 fasc. 1º, 9-4-14.
- Estado de execución orzamentaria primeiro trimestre 2014. BOPG núm. 307, 25-6-14.

### Modificacións orzamentarias

- Modificacións do mes de novembro de 2013.. BOPG núm. 226 fasc. 1º, 21-1-14.
- Modificacións do mes de decembro de 2013. BOPG núm. 266 fasc. 1º, 3-4-14.
- Modificacións do mes de xaneiro de 2014. BOPG núm. 266 fasc. 1º, 3-4-14.
- Modificacións do mes de febreiro de 2014. BOPG núm. 266 fasc. 1º, 3-4-14.
- Modificacións do mes de marzo de 2014. BOPG núm. 281 fasc. 3º, 30-4-14.
- Modificacións do mes de abril de 2014. BOPG núm. 297 fasc. 1º, 28-5-14.
- Modificacións do mes de maio 2014. BOPG núm. 307, 25-6-14.
- Modificacións do mes de xuño 2014. BOPG núm. 317 fasc.2º, 16-7-14.

### Información sobre a situación das operacións de crédito e préstamos vixentes do IGAPE

- Información sobre concesión de préstamos do IGAPE no 4º trimestre do ano 2013. BOPG núm. 290 fasc. 1º, 14-5-14.
- Información sobre a regulación dos avais do IGAPE no 4º trimestre do ano 2013. BOPG núm. 290 fasc. 1º, 14-5-14.



- Información sobre concesión de préstamos do IGAPE no 1º trimestre do ano 2014. BOPG núm. 299 fasc. 1º, 4-6-14.
- Información sobre os avais do IGAPE no 1º trimestre do ano 2014. BOPG núm. 299 fasc. 1º, 4-6-14.

### Informes sobre a disposición do fondo de continxencia<sup>8</sup>

- Informe sobre a disposición do fondo de continxencia das seccións 5001 e 23 correspondente ao último trimestre de 2013. Publicación - BOPG núm. 269 fasc. 1º, 9-4-14. Dación de conta - Comisión 3ª, 6-6-14.
- Informe sobre a disposición do fondo de continxencia das seccións 5001 e 23 correspondente ao primeiro trimestre de 2014. Publicación-BOPG núm. 277 fasc. 3º, 23-4-14. Dación de conta-Comisión 3ª, 19-6-14.

## VIII Procedementos relativos a outras institucións e órganos

### Consello de contas

- Plan anual de traballo do Consello de Contas de Galicia para o ano 2014.
- Memoria corresponden ao Plan de Traballo do ano 2012.

### Valedor do pobo

- Informe anual correspondente ao ano 2013.
- Informe extraordinario do Valedor do Pobo “Os dereitos das persoas con discapacidade intelectual en Galicia”.

### Tribunal constitucional

- Solicitud de Grupo Parlamentario do BNG de interposición de recurso de inconstitucionalidade contra a Lei orgánica 8/2013, do 9 de decembro, de mellora na calidade educativa. Publicación do acordo desestimatorio.
- Solicitud de Grupo Parlamentario Socialistas de Galicia de interposición de recurso de inconstitucionalidade contra a Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local.
- Solicitud de G.P. do Bloque Nacionalista Galego de interposición de recurso de inconstitucionalidade contra a Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local.

8 [El fondo de contingencia en las comunidades autónomas](#). Eva Díaz Álvarez. Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, ISSN 1136-517X, Nº. 61, 2013, páxs. 69-74.

## Unión europea<sup>9</sup>

- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa á redución das emisións nacionais de certos contaminantes atmosféricos e pola que se modifica a Directiva 2003/35/CE (Texto pertinente para efectos do EEE) [2013/0443 (COD)] {SWD(2013) 531 final} {SWD(2013) 532 final} {SWD(2013) 537 final}.
- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello sobre a limitación das emisións á atmosfera de determinados axentes contaminantes procedentes das instalacións de combustión medianas (Texto pertinente para efectos do EEE) [COM(2013) 919 final] [2013/0442 (COD)] {SWD(2013) 531 final} {SWD(2013) 532 final} {SWD(2013) 536 final}.
- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de directiva do Consello relativa á introdución no mercado de alimentos derivados de clons de animais [COM(2013) 893 final] [2013/0434 (APP)] {SWD(2013) 519 final} {SWD(2013) 520 final}.
- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello relativo aos novos alimentos (Texto pertinente para efectos do EEE) [COM(2013) 894 final] [2013/0435 (COD)].
- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa á clonación de animais das especies bovina, porcina, ovina, caprina e equina criados e reproducidos con fins gandeiros [COM(2013) 892 final] [2013/0433 (COD)] {SWD(2013) 519 final} {SWD(2013) 520 final}.
- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello polo que se modifica o Regulamento (CE) n.º 539/2001 polo que se establecen a lista de terceiros países nos que os nacionais están sometidos á obriga de visado para cruzar as fronteiras exteriores e a lista de terceiros países nos que os nacionais están exentos desa obriga [COM(2013) 853 final] [2013/0415 (COD)].
- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de decisión do Consello pola que se modifica a Decisión 2009/831/CE respecto do seu período de aplicación [COM(2013) 930 final] [2013/0446 (CNS)].
- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de decisión do Consello pola que se modifica o Regulamento (UE) n.º 260/2012 polo que respecta a migración a transferencias e cargos domiciliados comúns a toda a Unión (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM(2013) 937 final] [2013/0449 (COD)].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello relativa a unha rede europea de servizos

<sup>9</sup> Para un estudo deste procedemento pode consultarse: [La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y control del principio de subsidiaridad](#) Miquel Palomares Amat *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN 1138-4026, Año n.º 15, Nº 38, 2011, págs. 19-58.

- de emprego, ao acceso dos traballadores aos servizos de mobilidade e a maior integración dos mercados de traballo (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM(2014) 6 final] [2014/0002 (COD)] {SWD(2014) 9 final} +{SWD(2014) 10 final}.
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de decisión do Consello que modifica a Decisión 2004/162/CE no relativo á súa aplicación a Mayotte a partir do 1 de xaneiro de 2014 [COM(2014) 24 final] [2014/0010 (CNS)].
  - Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello polo que se modifican o Regulamento (UE) núm. 1308/2013 e o Regulamento (UE) núm. 1306/2013 no que atinxe ao réxime de axudas para a distribución nos centros escolares de froitas e hortalizas, de plátanos e de leite [COM(2014) 32 final] [2014/0014 (COD)] {SWD(2014) 28 final} {SWD(2014) 29 final}.
  - Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello polo que se modifican os Regulamentos (CE) n.º 715/2007 e (CE) n.º 595/2009 no que respecta á redución das emisións contaminantes dos vehículos de estrada (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM(2014) 28 final] [2014/0012 (COD)] {SWD(2014) 32 final} {SWD(2014) 33 final}.
  - Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de decisión do Parlamento Europeo e do Consello relativa ao establecemento e funcionamento dunha reserva de estabilidade de mercado no marco do réxime de comercio de dereitos de emisión da Unión, e pola que se modifica a Directiva 2003/87/CE (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM (2014) 20 final] [2014/11 (COD)] {SWD 2014 17 final} {SWD (2014) 18 final}.
  - Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello que modifica as directivas 89/608/CEE, 90/425/CEE e 91/496/CEE no que respecta ás referencias á lexislación zootécnica (Texto pertinente para efectos do EEE) [COM (2014) 4 final][2014/0033 (COD)].
  - Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello relativo ás condicións zootécnicas e xenealóxicas para o comercio de animais reprodutores e os seus produtos reprodutivos e a súa importación á Unión (Texto pertinente para efectos do EEE) [COM (2014) 5 final] [2014/0032 (COD)].
  - Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello sobre a participación da Unión Europea na ampliación de capital do Fondo Europeo de Investimentos [COM (2014) 66 final] [2014/0034 (COD)].
  - Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello sobre a notificación das operacións de financiamento de valores e a súa transparencia (Texto pertinente para efectos do EEE) [OCM (2014) 40 final] [2014/0017 (COD)]{SWD (2014) 30 final} {SWD (2014) 31 final}.

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello sobre medidas estruturais para aumentar a resiliencia das entidades de crédito da UE (Texto pertinente para efectos do EEE) [COM (2014) 43 final] [2014/0020 (COD)] {SWD (2014) 30 final} {SWD (2014) 31 final}.
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de decisión do Consello pola que se autoriza a Portugal a aplicar unha redución dos xuros especiais na rexión autónoma de Madeira en relación co ron e os licores alí producidos e consumidos, así como na rexión autónoma dos Azores en relación cos licores e augardentes alí producidos e consumidos [COM (2014) 117 final] [2014/0064 (CNS)].
- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de decisión do Consello sobre o imposto AIEM aplicable nas Illas Canarias [COM(2014)171 final] [2014/0093 (CNS)].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa á aproximación das lexislacións dos Estados membros sobre caseínas e caseinatos destinados ao consumo humano e pola que se derroga a Directiva 83/417/CEE do Consello [COM (2014) 174 final] [2014/0096 (COD)].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello que fixa para o ano civil 2014 unha porcentaxe de axuste dos pagamentos directos previsto no Regulamento [COM (2014) 175 final] [2014/0097 (COD)].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello sobre a produción ecolóxica e etiquetaxe dos produtos ecolóxicos, polo que se modifica o Regulamento (UE) n.º xxx/xxx do Parlamento Europeo e do Consello [Regulamento sobre controis oficiais] e se derroga o Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Consello [COM (2014) 180 final] [2014/0100 (COD)] {SWD (2014) 65 final} {SWD (2014) 66 final}.
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de decisión do Parlamento Europeo e do Consello polo que se modifica a Decisión 2004/162/CE relativa ao réxime do arbitrio insular nos departamentos franceses de ultramar, en canto ao seu período de aplicación [COM (2014) 181 final] [2014/0101 (CNS)].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello relativo aos equipos de protección individual (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM (2014) 186 final] [2014/0108 (COD)] {SWD (2014) 118 final} {SWD (2014) 119 final}.
- Consulta sobre aplicación do principio de subsidiaridade sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello relativo ás instalacións de transporte por cable (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM (2014) 187 final] [2014/0107 (COD)] {SWD (2014) 116 final} {SWD (2014) 117 final}.

- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello polo que se establece un visado itinerante e polo que se modifica o Convenio de aplicación do Acordo de Shengen e os Regulamentos (CE) n.º 562/2006 e (CE) n.º 767/2008 [COM (2014) 163 final] [2014/0095 (COD)].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa ás actividades e a supervisión dos fondos de pensións de emprego (refundición) (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM (2014) 167 final] [2014/0091 (COD)] [SWD 2014) 103 final] [SWD (2014) 104 final].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa á creación dunha plataforma europea para reforzar a cooperación en materia de prevención e desincentivación do traballo non declarado (Texto pertinente para efectos do EEE) [COM(2014) 221 final] [2014/0124 (COD)] [SWD(2014) 137 final] [SWD(2014) 138 final].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello pola que se modifica a Directiva 2007/36/CE no que respecta ao fomento da implicación a longo prazo dos accionistas e a Directiva 2013/34/UE no que respecta a determinados elementos da declaración sobre gobernanza empresarial (Texto pertinente para efectos do EEE) [COM(2014) 213 final] [2014/0121 (COD)] [SWD(2014) 126 final] [SWD(2014) 127 final] [SWD(2014) 128 final].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa ás sociedades unipersoais privadas de responsabilidade limitada (Texto pertinente para efectos do EEE) [COM(2014) 212 final] [2014/0120 (COD)] [SWD(2014) 123 final] [SWD(2014) 124 final] [SWD(2014) 125 final].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello relativo ao Código sobre visados da Unión (Código de visados) (refundición) [COM(2014) 164 final] [2014/094 (COD)] [SWD(2014) 67 final] [SWD(2014) 68 final].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello pola que se derroga a Directiva 93/5/CEE do Consello, do 25 de febreiro de 1993, relativa á asistencia á Comisión por parte dos Estados membros e a súa cooperación en materia de exame científico das cuestións relacionadas con produtos alimenticios (Texto pertinente para efectos do EEE) [COM (2014) 246 final] [2014/0132 (COD)].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello sobre os aparellos de combustibles gasosos (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM (2014) 258 final] [2014/0136 (COD)] [SWD 2014) 150 final] [SWD (2014) 151 final].

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de modificación da Proposta de Directiva do Parlamento Europeo e do Consello sobre o marco xurídico da Unión para as infraccións e sancións aduaneiras [COM (2013) 884 final] [2013/0432 (COD)] {SWD (2013) 513 final} {SWD (2013) 514 final} {SWD (2013) 515 final}.
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa á difusión con fins comerciais de datos procedentes de satélites de observación da Terra [COM (2014) 344 final] [2014/0176 (COD)] {SWD (2014) 184 final}{SWD (2014) 185 final} [COM (2014) 344 final Anexo].
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello polo que se modifica o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no que respecta ao establecemento dun controlador das garantías procedementais [COM (2014) 340 final] [2014/0173 (COD)] {SWD 2014 183 final} .
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de regulamento do Parlamento Europeo e do Consello polo que se modifica o Regulamento (CE) n.º 604/2013 no que se refire á determinación do Estado membro responsable do exame da solicitude de protección internacional dun menor non acompañado que non teña ningún membro da familia, irmáns ou parente presente legalmente nun Estado membro [COM (2014) 382 final] [2014/0202 (COD)] 71036.
- Consulta sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta de decisión do Parlamento Europeo e do Consello polo que se establece un programa relativo ás solucións de interoperabilidade para as administracións públicas, as empresas e os cidadáns europeos (ISA2). A interoperabilidade como medio de modernización do sector público (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM (2013) 367 final] [2014/0185 (COD)].

## Comité das Rexións

- Consulta á Rede de seguimento da subsidiariedade sobre a aplicación do principio de subsidiariedade na Proposta dun novo regulamento sobre produción e etiquetaxe dos produtos ecolóxicos (COM (2014) 180).

## IX Procedementos de designación e propostas de nomeamento

### Consello Social da Universidade de Santiago de Compostela

- Elección dunha vacante no Consello Social da Universidade de Santiago, por renuncia de Don Juan Bautista de la Salle Barreiro Pérez. Elección do candidato - Pleno día 27-5-14, DS núm. 67. Designación de D. Juan Luís Castro Rodríguez - BOPG núm. 297 fasc. 1º, 28-5-14.

## Consello Consultivo de Galicia

- Procedemento de designación de tres membros electivos do Consello Consultivo de Galicia. Elección dos tres membros - Pleno día 27-5-14, DS núm. 67. Designación de D. Ignacio de Loyola Aranguren Pérez, D. José Abelardo Blanco Serrano e D. José Luís Costa Pillado - BOPG núm. 297 fasc. 1º, 28-5-14.

## Maxistrados do Tribunal Constitucional

- Designación de candidato para cubrir unha vacante no cargo de maxistrado do Tribunal Constitucional para presentar ao Senado producida polo pasamento de D. Francisco José Hernando Santiago. Designación de D. José Luis Costa Pillado - Pleno día 11-2-14, DS núm. 51

## X Solicitud de creación de comisións non permanentes

- Solicitud, formulada polo Grupo Parlamentario Popular de Galicia, de creación dunha Comisión non permanente especial de estudo para a elaboración dunha nova lei do solo de Galicia.

Acordo de creación - BOPG núm. 200, 21-11-13.

Aprobación do ditame da Comisión - BOPG núm. 287, 9-5-14.

- Solicitud, formulada por iniciativa de 18 deputadas e deputados pertencentes ao G.P. dos Socialistas de Galicia, de creación dunha Comisión non permanente de estudo para a mellora da representación e da participación política en Galicia.

Rex. entrada núm. 17711, 22-1-14.

Rexeitamento da solicitud - Xunta de Portavoces 4-2-14.

Publicación do acordo desestimatorio - BOPG núm. 233, 7-2-14.

- Solicitud, formulada polo Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia, de creación dunha Comisión especial non permanente de estudo sobre os ingresos e o sistema de financiamento da Comunidade Autónoma de Galicia.

Solicitud - BOPG núm. 287 fasc. 3º, 23-4-14.

Rexeitamento da solicitud - Xunta de Portavoces 29-4-14.

Publicación do acordo desestimatorio - BOPG núm. 281 fasc. 2º, 30-4-14.

- Solicitud, formulada polos GG.PP. Mixto, BNG, AGE e Socialistas de Galicia, de creación dunha Comisión especial non permanente para o estudo, diagnose e elaboración de propostas para a adaptación do sistema educativo no medio rural galego ás súas características, necesidades e potencialidades.

Rex. entrada núm. 22584, 24-4-14.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Rexeitamento da solicitude - Xunta de Portavoces 29-4-14.

Publicación do acordo desestimatorio - BOPG núm. 281 fasc. 2º, 30-4-14.

- Solicitude, formulada polos GG.PP AGE e BNG, de creación dunha Comisión non permanente para o estudo da sinistrabilidade marítima.

Solicitude - BOPG núm. 285 fasc. 3º, 7-5-14.

Rexeitamento da solicitude - Xunta de Portavoces 20-5-14;

Publicación do acordo desestimatorio - BOPG núm. 294 fasc. 2º, 22-5-14.

- Solicitude, formulada polo grupo parlamentario dos Socialistas de Galicia, de creación dunha Comisión especial non permanente para o estudo das listas de espera da saúde en Galicia.

Solicitude - BOPG núm. 285 fasc. 3º, 7-5-14.

Rexeitamento da solicitude - Xunta de Portavoces 20-5-14.

Publicación do acordo desestimatorio - BOPG núm. 294 fasc. 2º, 22-5-14.

## XI Solicitude de creación de comisións de investigación<sup>10</sup>

- Solicitude de creación dunha Comisión de investigación, a iniciativa dos GG.PP. da Alternativa Galega de Esquerda e do Bloque Nacionalista Galego, sobre as causas do accidente ferroviario de Santiago do pasado 24 de xullo, así como sobre as condicións de seguridade na rede ferroviaria de alta velocidade en Galicia. Admisión a trámite - Mesa 30-1-14.
- Solicitude de creación dunha Comisión de investigación, a iniciativa dos GG.PP. Alternativa Galega de Esquerda e do G.P. Bloque Nacionalista Galego, sobre as decisións políticas do Goberno galego en relación coa xestión de Alimentos Lácteos S.A., das que se adoptaron ao longo da súa xestión e do destino das axudas públicas que durante todos estes anos lle foron concedidas. Solicitude - BOPG núm. 250 fasc. 1º, 6-3-14. Debate Pleno - Pleno día 11-3-14, DS núm. 57. Publicación do acordo desestimatorio - BOPG núm. 254 fasc. 2º, 14-3-14.

## XII Avaliación lexislativa da Lei de turismo de Galicia

A Lei 7/2011, do 27 de outubro, do turismo de Galicia supón un fito fundamental na evolución normativa por parte do Parlamento de Galicia da materia turística. Transcorridos case tres anos desde a súa aprobación cómpre facer unha valoración da súa aplicación e do control parlamentario da execución por parte do goberno galego. A estes efectos é preciso lembrar que, como consecuencia dos procesos de competencias do Estado ás comunidades

<sup>10</sup> El control parlamentario a través de las comisiones de investigación, Montserrat Auzmendi del Solar, Treinta años de Constitución / coord. por Francisco Javier García Roca, Enoch Albertí Rovira, 2010, ISBN 978-84-9876-741-4, páxs. 953-972.



autónomas e conseguintes traspasos de funcións e servizos en materia de turismo, o panorama actual presenta un ámbito de responsabilidades turísticas moito máis importantes no plano autonómico que no do Estado e no das corporacións locais<sup>11</sup>.

## Iniciativas parlamentarias en materia turística posteriores á aprobación da Lei de turismo de Galicia durante a VIII Lexislatura

### 1 Política xeral turística

08/2POC-000824	10-05-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a avaliación da Xunta de Galicia do funcionamento do Observatorio de Turismo e as previsións existentes respecto da realización da denominada "conta satélite"
08/5PRE-006893	27-10-2011	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as cantidades adebedadas pola Consellería de Cultura e Turismo, nomeadamente a Axencia Galega das Industrias Culturais, a S.A. de Xestión do Plan Xacobeo e a Fundación Cidade da Cultura, ás industrias do sector, as razóns da demora no seu pagamento e as súas repercusións
08/5PRE-006972	16-11-2011	D. Henrique Viéitez Alonso Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre o grao de execución orzamentaria da Secretaría Xeral para o Turismo, dividida por capítulos e conceptos, ata a data da resposta
08/5PRE-007008	25-11-2011	Dª María del Carmen Cajide Hervés Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o orzamento destinado e as actuacións concretas previstas pola Consellería de Cultura e Turismo nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2012 para o cumprimento do principio de transversalidade recollido na Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes
08/5PRE-007571	27-10-2011	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os efectos económicos da demora da Consellería de Cultura e Turismo no pagamento das súas débedas ás industrias culturais galegas
08/5PRE-008335	27-10-2011	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as cantidades adebedadas pola Consellería de Cultura e Turismo, nomeadamente a Axencia Galega das Industrias Culturais, a S.A. de Xestión do Plan Xacobeo e a Fundación Cidade da Cultura, ás industrias do sector, as razóns da demora no seu pagamento e as súas repercusións
08/5PRE-008447	25-11-2011	Dª María del Carmen Cajide Hervés Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o orzamento destinado e as actuacións concretas previstas pola Consellería de Cultura e Turismo nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2012 para o cumprimento do principio de transversalidade recollido na Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes
08/5PRE-008765	31-01-2012	Dª María José Caride Estévez Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos aos cambios levados a cabo no organigrama e no persoal adscrito con motivo da reestruturación efectuada no Goberno galego e da supresión da Consellería de Cultura e Turismo
08/5PRE-009599	26-04-2012	D. Abel Fermin Losada Álvarez Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos ás débedas da Consellería de Cultura e Turismo o 31 de decembro de 2011

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

11 Neste sentido pode consultarse o Manual de Francisco Domínguez Moliner: Derecho administrativo y legislación turística. Colección de Estudios Turísticos. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A. Madrid 1995, páxina 155.

08/5PRE-009968	10-05-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a avaliación da Xunta de Galicia do funcionamento do Observatorio de Turismo
08/6PRE-001601	10-05-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a avaliación da Xunta de Galicia do funcionamento do Observatorio de Turismo e as previsións existentes respecto da realización da denominada "conta satélite"
08/6PRE-002224	31-01-2012	Dª María José Caride Estévez Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos aos cambios levados a cabo no organigrama e no persoal adscrito con motivo da reestruturación efectuada no Goberno galego e da supresión da Consellería de Cultura e Turismo
08/CPC-000389	22-05-2012	Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias	Da secretaria xeral para o Turismo, para informar do estado de execución dos plans de dinamización e competitividade turística da Comunidade Autónoma
08/IN9-001419	30-07-2012	D. Abel Fermín Losada Álvarez Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Información ao abeiro do artigo 9 sobre o informe relativo ao proxecto de decreto para a creación da Axencia de Turismo de Galicia, tramitado no Consello da Xunta o día 26 de xullo de 2012
08/PNC-002202	14-11-2011	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre a creación e o desenvolvemento dun sistema integrado e homoxéneo de recollida e tratamento de datos estatísticos nas oficinas de turismo de Galicia
08/PNP-001468	14-11-2011	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre a creación e o desenvolvemento dun sistema integrado e homoxéneo de recollida e tratamento de datos estatísticos nas oficinas de turismo de Galicia
08/POC-008619	25-11-2011	Dª María del Carmen Cajide Hervés Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o orzamento destinado e as actuacións concretas previstas pola Consellería de Cultura e Turismo nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2012 para o cumprimento do principio de transversalidade recollido na Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes
08/POC-009205	31-01-2012	Dª María José Caride Estévez Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos aos cambios levados a cabo no organigrama e no persoal adscrito con motivo da reestruturación efectuada no Goberno galego e da supresión da Consellería de Cultura e Turismo

## 2. Promoción turística<sup>12</sup>

08/2POC-000763	08-05-2012	D. Juan Carlos Francisco Rivera Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a valoración da Secretaría Xeral de Turismo de Galicia das actuacións desenvolvidas durante o ano 2011 con cargo ao Plan de competitividade turística Portas de Galicia, os criterios empregados para os cambios levados a cabo na súa xerencia e o procedemento seguido para a adjudicación de contratos, así como o gasto nese ano en publicidade e propaganda
08/2POC-000766	08-05-2012	D. Juan Carlos Francisco Rivera Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o orzamento consignado pola Xunta de Galicia nos anos 2010, 2011 e 2012 para o desenvolvemento do Plan de competitividade turística Portas de Galicia e a valoración da Secretaría Xeral para o Turismo ao respecto
08/2POC-001380	31-07-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as accións de promoción do turismo vinculado á actividade pesqueira previstas pola Consellería do Medio Rural e do Mar

12 Carmen Fernández Rodríguez ten chamado a atención sobre a multidimensionalidade do fenómeno turístico, aspecto que se manifestad un xeito destacado na promoción turística e as diversas modalidades de intervención administrativa na mesma. Derecho administrativo del turismo. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2001. Páx. 15. Tamén: *Las nuevas formas de turismo como instrumento para lograr un desarrollo sostenible e integrador*. Antonio Villanueva Cuevas. *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, Nº. 2 (maio), 2012, páxs. 1-14.

08/5PRE-009847	08-05-2012	D. Juan Carlos Francisco Rivera Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a valoración da Secretaría Xeral de Turismo de Galicia das actuacións desenvolvidas durante o ano 2011 con cargo ao Plan de competitividade turística Portas de Galicia, os criterios empregados para os cambios levados a cabo na súa xerencia e o procedemento seguido para a adjudicación de contratos, así como o gasto nese ano en publicidade e propaganda
08/5PRE-009849	08-05-2012	D. Juan Carlos Francisco Rivera Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o orzamento consignado pola Xunta de Galicia nos anos 2010, 2011 e 2012 para o desenvolvemento do Plan de competitividade turística Portas de Galicia e a valoración da Secretaría Xeral para o Turismo ao respecto
08/6PRE-001025	22-02-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as xestións e actividades levadas a cabo pola Consellería do Medio Rural e do Mar no ámbito do impulso ao turismo mariñeiro
08/CPC-000384	03-05-2012	Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Da Secretaria Xeral de Turismo, para dar conta das actuacións e execución dos gastos do denominado Plan de competitividade turística "Puertas de Galicia"
08/PNC-002200	14-11-2011	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre a realización no ano 2012, a través de Turgalicia, dunha campaña de promoción do turismo enolóxico nos principais mercados emisores nacionais
08/PNP-001466	14-11-2011	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre a realización no ano 2012, a través de Turgalicia, dunha campaña de promoción do turismo enolóxico nos principais mercados emisores nacionais
08/POC-008430	27-10-2011	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as cantidades adebedadas pola Consellería de Cultura e Turismo, nomeadamente a Axencia Galega das Industrias Culturais, a S.A. de Xestión do Plan Xacobeo e a Fundación Cidade da Cultura, ás industrias do sector, as razóns da demora no seu pagamento e as súas repercusións
08/POC-009428	22-02-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as xestións e actividades que vai promover a Consellería do Medio Rural e do Mar no ámbito do turismo mariñeiro, así como as que levou a cabo para o seu impulso
08/POP-003510	22-02-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as xestións e actividades levadas a cabo pola Consellería do Medio Rural e do Mar no ámbito do impulso ao turismo mariñeiro
08/POP-004086	31-07-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as accións de promoción do turismo vinculado á actividade pesqueira previstas pola Consellería do Medio Rural e do Mar

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

### 3 Defensa de valores turísticos concretos

Blanco Herranz<sup>13</sup> explicou a importancia do principio de cooperación e colaboración en materia de política turística entendido co necesario respecto ao criterio de lealdade constitucional entre Estado e as comunidades autónomas, e este principio ten consecuencias moi relevantes cando se trata da efectivización da defensa dos valores turísticos dun país. Da análise das iniciativas parlamentarias das que se da conta neste apartado, pode colixirse dun xeito nidio a importancia da negociación e intercambio de coñecementos entre as administracións públicas, estatal, autonómica e local<sup>14</sup>.

13 "Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español. Proceso, instrumentos y propuestas de futuro". Revista de estudios turísticos núm. 137, Madrid, 1998.

14 Las entidades locales en la legislación turística. Pedro Luis Martínez Pallarés. Cuadernos de derecho local, ISSN 1696-0955, Número 9, 2005, páxs. 72-86.

08/2POC-000014	24-04-2012	Dª María Teresa Villaverde Pais Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as actuacións de consolidación e divulgación programadas pola Secretaría Xeral para o Turismo para o castro de Baroña e a súa planificación temporal
08/5PRE-007034	28-11-2011	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as razóns polas que segue pendente de pagamento a achega comprometida pola Consellería de Cultura e Turismo para o Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)
08/5PRE-007636	28-11-2011	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as razóns polas que segue pendente de pagamento a achega comprometida pola Consellería de Cultura e Turismo para o Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)
08/5PRE-008470	28-11-2011	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as razóns polas que segue pendente de pagamento a achega comprometida pola Consellería de Cultura e Turismo para o Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)
08/5PRE-008668	19-01-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os plans e as actuacións levadas a cabo pola Secretaría Xeral de Turismo para dar a coñecer e promocionar no aspecto turístico o complexo da Cidade da Cultura, os datos referidos aos turistas que a visitaron no ano 2011, así como a súa incidencia no turismo de Santiago de Compostela e de Galicia nese ano, e os obxectivos previstos ao respecto para o ano 2012
08/5PRE-009140	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a avaliación e as actuacións previstas pola Xunta de Galicia respecto da decisión do Ministerio de Industria de suspender indefinidamente a construción do Parador de Turismo de Muxía comprometido no Plan Galicia, as iniciativas complementarias de desenvolvemento económico da Costa da Morte que se van desenvolver, así como o orzamento que se vai destinar no ano 2012
08/5PRE-009230	02-04-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as razóns da adjudicación pola Secretaría Xeral de Turismo do contrato de redacción dun proxecto de rehabilitación do castelo de Pambre, no concello de Palas de Rei, a demora da formalización da súa adquisición e as previsións ao respecto
08/5PRE-009713	02-05-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as previsións da Secretaría Xeral para o Turismo respecto da adecuación dun edificio para albergue turístico no concello de Portomarín, a data de adjudicación e o custo do proxecto
08/5PRE-009714	02-05-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o investimento previsto pola Secretaría Xeral para o Turismo no concello de Portomarín con cargo á partida orzamentaria 616.6160 correspondente ao ano 2012
08/6PRE-001232	24-04-2012	Dª María Teresa Villaverde Pais Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as actuacións de consolidación e divulgación programadas pola Secretaría Xeral para o Turismo para o castro de Baroña
08/6PRE-001456	24-04-2012	Dª María Teresa Villaverde Pais Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as actuacións de consolidación e divulgación programadas pola Secretaría Xeral para o Turismo para o castro de Baroña e a súa planificación temporal
08/6PRE-001914	02-01-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o criterio da Consellería de Cultura e Turismo respecto da necesidade de construción dun albergue de peregrinos en Sigüeiro, o prazo previsto para a licitación das obras e o orzamento que se vai destinar para este fin no exercicio de 2012
08/6PRE-002048	19-01-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os plans e as actuacións levadas a cabo pola Secretaría Xeral de Turismo para dar a coñecer e promocionar no aspecto turístico o complexo da Cidade da Cultura, os datos referidos aos turistas que a visitaron no ano 2011, así como a súa incidencia no turismo de Santiago de Compostela e de Galicia nese ano, e os obxectivos previstos en relación con ela para o ano 2012

08/6PRE-002485	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a avaliación e as actuacións previstas pola Xunta de Galicia respecto da decisión do Ministerio de Industria de suspender indefinidamente a construción do Parador de Turismo de Muxía comprometido no Plan Galicia, as iniciativas complementarias de desenvolvemento económico da Costa da Morte que se van desenvolver, así como o orzamento que se vai destinar no ano 2012
08/6PRE-002550	02-04-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as razóns da adjudicación pola Secretaría Xeral de Turismo do contrato de redacción dun proxecto de rehabilitación do castelo de Pambre, no concello de Palas de Rei, a demora da formalización da súa adquisición e as previsións ao respecto
08/6PRE-002700	10-07-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o coñecemento e a valoración da Secretaría Xeral para o Turismo das intencións do alcalde de Portomarín de non abrir o albergue ao público salvo en ocasión de emerxencia
08/PPP-000395	03-02-2012	Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Do Sr. presidente da Xunta de Galicia, de quen depende a Secretaría Xeral de Turismo, para dar conta da situación da torre de Hércules e das xestións encamiñadas á normalización do seu funcionamento e ao correcto cumprimento das normas vixentes en materia laboral por correcto cumprimento das normas vixentes en materia laboral por parte do Concello da Coruña
08/PPP-000414	15-03-2012	Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Do Sr. presidente da Xunta de Galicia para informar das razóns polas que, logo de dez anos de producirse o compromiso de construción dun parador de Turismo en Muxía, o Ministerio de Industria anuncia a súa suspensión "sine die", unha vez redactado o proxecto, licitada a obra e adjudicada
08/INT-001194	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a avaliación e as actuacións previstas pola Xunta de Galicia respecto da decisión do Ministerio de Industria de suspender indefinidamente a construción do Parador de Turismo de Muxía comprometido no Plan Galicia
08/PNC-002246	09-12-2011	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a presentación pola Consellería de Cultura e Turismo do Plan director do monte Tegra para o seu posterior desenvolvemento
08/PNC-002493	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a demanda ao Goberno central da continuidade do proceso de construción dun parador de turismo na localidade de Muxía no prazo e co orzamento que figuran na licitación e contratación das obras
08/PNC-002585	18-04-2012	Dª María Carmen Acuña do Campo Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o financiamento polo Goberno galego do Plan director para o Consorcio de Turismo de Trives-Valdeorras, así como o compromiso da colaboración económica necesaria para a súa execución
08/PNP-001500	09-12-2011	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a presentación pola Consellería de Cultura e Turismo do Plan director do monte Tegra para o seu posterior desenvolvemento
08/PNP-001676	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a demanda ao Goberno central da continuidade do proceso de construción dun parador de turismo na localidade de Muxía no prazo e co orzamento que figuran na licitación e contratación das obras
08/PNP-001752	18-04-2012	Dª María Carmen Acuña do Campo Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o financiamento polo Goberno galego do Plan director para o Consorcio de Turismo de Trives-Valdeorras, así como o compromiso da colaboración económica necesaria para a súa execución
08/POC-008645	28-11-2011	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as razóns polas que segue pendente de pagamento a achega comprometida pola Consellería de Cultura e Turismo para o Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

08/POC-008795	02-01-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o criterio da Consellería de Cultura e Turismo respecto da necesidade de construción dun albergue de peregrinos en Sigüeiro, o prazo previsto para a licitación das obras e o orzamento que se vai destinar para este fin no exercicio de 2012
08/POC-008972	19-01-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os plans e as actuacións levadas a cabo pola Secretaría Xeral de Turismo para dar a coñecer e promocionar no aspecto turístico o complexo da Cidade da Cultura, os datos referidos aos turistas que a visitaron no ano 2011, así como a súa incidencia no turismo de Santiago de Compostela e de Galicia nese ano, e os obxectivos previstos en relación con ela para o ano 2012
08/POC-009127	25-01-2012	Dª Silvia Belén Fraga Santos Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as xestións que está a realizar a Xunta de Galicia para o asinamento do convenio co Concello de Ordes e o Ministerio de Industria, Enerxía e Turismo para o inicio das obras de arranxo e mellora da estrada que une Cerceda e Ordes, e as previsións ao respecto, así como a asunción da súa titularidade
08/POC-009578	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a avaliación e as actuacións previstas pola Xunta de Galicia respecto da decisión do Ministerio de Industria de suspender indefinidamente a construción do Parador de Turismo de Muxía comprometido no Plan Galicia, as iniciativas complementarias de desenvolvemento económico da Costa da Morte que se van desenvolver, así como o orzamento que se vai destinar no ano 2012
08/POC-009663	02-04-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as razóns da adxudicación pola Secretaría Xeral de Turismo do contrato de redacción dun proxecto de rehabilitación do castelo de Pambre, no concello de Palas de Rei, a demora da formalización da súa adquisición e as previsións ao respecto
08/POP-003115	28-11-2011	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as razóns polas que segue pendente de pagamento a achega comprometida pola Consellería de Cultura e Turismo para o Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)
08/POP-003329	25-01-2012	Dª Silvia Belén Fraga Santos Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a data prevista para o asinamento do convenio entre o Concello de Ordes, a Xunta de Galicia e o Ministerio de Industria, Enerxía e Turismo para o inicio das obras de arranxo e mellora da estrada que une Cerceda e Ordes
08/POP-003590	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a valoración do Goberno galego da decisión do Ministerio de Industria de suspender indefinidamente a construción do parador de turismo de Muxía previsto no Plan Galicia
08/POP-003762	24-04-2012	Dª María Teresa Villaverde Pais Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as actuacións de consolidación e divulgación programadas pola Secretaría Xeral para o Turismo para o castro de Baroña

## 4 Disciplina turística

Este ámbito de actuación administrativo, ao incluírse dentro da potestade sancionadora do Estado prevista no artigo 25 da Constitución, debe axustarse rixidamente aos principios xerais do dereito sancionador para proporcionar as máximas garantías e respecto aos dereitos dos cidadáns<sup>15</sup>.

15 Así o recolle J.Arce Florez-Valdés, Los principios generales del derecho y su formulación constitucional. Editorial Civitas, Madrid, 1990. Páx. 42. En parecidos termos, J.C. Cassagne, Los principios generales del derecho en derecho administrativo. Abeledo Terrot, Buenos Aires 1992.

08/2POC-001262	10-07-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o coñecemento e a valoración da Secretaría Xeral para o Turismo das intencións do alcalde de Portomarín de non abrir o albergue ao público salvo en ocasión de emerxencia
08/PNC-002442	22-02-2012	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre o impulso da creación dunha comisión de traballo na que participen a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias para coordinar os procedementos de tramitación administrativa dos establecementos turísticos suxeitos á Lei 7/2011, do 27 de outubro, do turismo de Galicia
08/PNP-001633	22-02-2012	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre o impulso da creación dunha comisión de traballo na que participen a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias para coordinar os procedementos de tramitación administrativa dos establecementos turísticos suxeitos á Lei 7/2011, do 27 de outubro, do turismo de Galicia

## Iniciativas parlamentarias en materia turística posteriores á aprobación da lei de turismo de Galicia durante a IX Lexislatura

### 1 Política xeral turística

A análise das iniciativas parlamentarias de control e impulso en materia turística, debe tomar en conta a evolución normativa que en aspectos diferenciados do turístico se ten levado a cabo nos últimos anos, fundamentalmente no tocante ao medio ambiente, aos medios de intervención administrativa<sup>16</sup> e a planificación da actividade económica xeral levada a cabo polo Estado en virtude do artigo 149.1.13 da Constitución española<sup>17</sup>.

09/CPC-000086	29-08-2013	Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias	Da Sra. directora de Turismo de Galicia, por iniciativa da Xunta de Galicia, para informar sobre o novo Plan estratéxico de turismo de Galicia
09/CPC-000120	12-02-2014	Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Da directora da Axencia de Turismo de Galicia, por petición de 3 deputados do G.P. dos Socialistas de Galicia, para informar do Plan integral de turismo de Galicia 2014-2016
09/IN9-000358	26-09-2013	Dª Ana Belén Pontón Mondelo Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Solicitude de información ao abeiro do artigo 9 sobre acordo de colaboración entre a Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, a Axencia de Turismo de Galicia e a Secretaría Xeral da Presidencia para a elaboración do Plan estratéxico do sistema aeroportuario de Galicia asinado o pasado 7 de maio de 2013
09/IN9-000426	08-11-2013	D. Abel Fermín Losada Álvarez Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Solicitude, ao abeiro do artigo 9, de Copia do acordo de colaboración entre a Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, a Axencia de Turismo de Galicia e a Secretaría Xeral da Presidencia para a elaboración do Plan estratéxico do sistema aeroportuario de Galicia, asinado o 7 de maio de 2013

16 Incidencia de la Directiva de Servicios en la Legislación Turística: Estudio Autonómico Comparado. Feljo José Bauzá Martorell, Turismo y Desarrollo Económico: IV Jornadas de Investigación en Turismo / coord. por José Luis Jiménez Caballero, Pilar de Fuentes Ruiz, 2011, ISBN 978-84-694-5099-4, páxs. 339-355.

17 O estudo desta evolución normativa descríbese nunha primeira fase por Ferreira, J.E. Nogueira A. en "Turismo y ambiente: Legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible", Revista Aragonesa de administración pública núm. 13, 1998.

09/IN9-000439	19-11-2013	D. Abel Fermin Losada Álvarez Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Solicitude, ao abeiro do artigo 9, de copia do Plan estratéxico do Sistema aeroportuario de Galicia, contratado pola Axencia de Turismo de Galicia (DOG do 12 de xullo de 2013)
09/IN9-000542	05-02-2014	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Solicitude de información ao abeiro do artigo 9 sobre documentación relativa aos contratos realizados pola Axencia de Turismo de Galicia durante o ano 2013
09/IN9-000545	06-02-2014	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Solicitude de información ao abeiro do artigo 9 sobre o Plan integral de turismo de Galicia 2014-2016, que foi tramitado no Consello da Xunta de Galicia o día 6 de febreiro de 2014
09/IN9-000655	07-05-2014	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Solicitude de información formulada ao abeiro do artigo 9, pedindo una copia do acordo adoptado pola Comisión Bilateral de Cooperación entre a Administración Xeral do Estado e a Comunidade Autónoma de Galicia relativa á Lei 7/2011, do 27 de outubro de turismo de Galicia.
09/INT-000035	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a posición do Goberno galego respecto da reestruturación da rede de paradores de turismo
09/INT-000049	04-12-2012	Dª Yolanda Díaz Pérez Grupo Parlamentario da Alternativa Galega de Esquerda	Sobre a valoración da Xunta de Galicia respecto dos peches e despedimentos anunciados pola empresa estatal de paradores de turismo e as medidas previstas para evitar a destrución de postos de traballo
09/INT-000064	10-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os paradores de turismo de Galicia
09/INT-000104	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a reestruturación da rede de paradores de turismo en Galicia
09/INT-000656	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a presentación dun plan estratéxico de turismo en Galicia e a valoración polo Goberno galego dos resultados do turismo durante o ano 2013
09/PNC-000442	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a elaboración e a presentación polo Goberno galego no Parlamento de Galicia dun plan estratéxico de turismo
09/PNP-000089	07-12-2012	Dª Cristina Isabel Romero Fernández Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre a axilización polo Goberno galego da redacción do plan estratéxico de turismo 2013-2020
09/PNP-000420	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a elaboración e a presentación polo Goberno galego no Parlamento de Galicia dun plan estratéxico de turismo
09/POC-000780	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o estado de cumprimento da Resolución parlamentaria aprobada o día 12 de marzo de 2012 en materia de política turística, a valoración do Goberno galego das cifras do turismo do ano 2012 e as novas medidas de impulso previstas
09/POC-002649	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a presentación dun plan estratéxico de turismo en Galicia e a valoración polo Goberno galego dos resultados do turismo durante o ano 2013
09/POC-002884	25-02-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos á elaboración do Plan integral de turismo de Galicia 2014-2016
09/POP-000507	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a valoración do Goberno galego das cifras do turismo do ano 2012
09/POP-001642	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a presentación dun plan estratéxico de turismo en Galicia e a valoración polo Goberno galego dos resultados do turismo durante o ano 2013
09/PRE-001702	05-07-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a valoración do Goberno galego das cifras do turismo do ano 2012



09/PRE-002823	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o estado de cumprimento da Resolución parlamentaria aprobada o día 12 de marzo de 2012 en materia de política turística, a valoración do Goberno galego das cifras do turismo do ano 2012 e as novas medidas de impulso previstas
09/PRE-005193	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a presentación dun plan estratéxico de turismo en Galicia e a valoración polo Goberno galego dos resultados do turismo durante o ano 2013
09/PRE-005370	25-02-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos á elaboración do Plan integral de turismo de Galicia 2014-2016
09/PRE-005682	07-05-2014	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos ao debate e acordo adoptado na Comisión Bilateral de Cooperación entre a Administración xeral do Estado e a Comunidade Autónoma de Galicia en relación coa Lei 7/2011, do 27 de outubro, de turismo de Galicia
09/PRE-006085	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a presentación dun plan estratéxico de turismo en Galicia e a valoración polo Goberno galego dos resultados do turismo durante o ano 2013

## 2 Promoción turística

Como ten sinalado Blanquer Criado<sup>18</sup> unha das liñas básicas do dereito do turismo en España pode rubricarse coa expresión “fronte á improvisación privada a planificación pública”. Esta afirmación debe terse presente cando se analizan as liñas de execución do programa legislativo turístico en Galicia e as súas materializacións a través dos créditos orzamentarios anuais. Como poderá comprobarse certas liñas de actuación veñen de ser cuestionadas no seo da Cámara galega, provocando fondos debates sobre a relación de eficiencia entre o gasto e os obxectivos turísticos acadados.

09/INT-000698	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a participación da secretaria xeral de Turismo da Xunta de Galicia nun acto de exaltación dos viños da denominación de orixe La Rioja celebrado o 4 de febreiro de 2014 en Santiago de Compostela
09/PNC-000069	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación cos peches e despedimentos de persoal anunciados pola empresa pública Paradores de Turismo, S.A. e a promoción turística das comarcas de Ferrolterra e Ortegal e de Verín-Monterrei
09/PNC-000070	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación cos peches e despedimentos de persoal anunciados pola empresa pública Paradores de Turismo, S.A., e a promoción turística das comarcas de Ferrolterra e de Verín-Monterrei
09/PNC-000076	07-12-2012	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación co Plan de reestruturación da empresa pública Paradores de Turismo, S.A., co peche destes establecementos en Galicia e cos despedimentos do seu persoal

18 Blanquer Criado D., Derecho del turismo, Tirant Lo Blanch. Valencia 1999, Páx. 133. Tamén: [Aplicación de un índice de riesgo para la Evaluación del Desempeño Ambiental de Empresas Hoteleras](#). Laureano José López Moreda, *Avanzada Científica*, ISSN-e 1029-3450, Vol. 14, Nº. 1 (Marzo-Abril), 2011, páxs. 11-22.

09/PNC-000114	17-12-2012	D. Miguel Angel Tellado Filgueira Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación coa posta en marcha dun proceso de reestruturación da Sociedade Pública Paradores de Turismo de España, S.A. e o posible peche deste tipo de establecementos en Galicia
09/PNC-000116	18-12-2012	D. Miguel Angel Tellado Filgueira Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación coa posta en marcha dun proceso de reestruturación da Sociedade Pública Paradores de Turismo de España, S.A. e o posible peche deste tipo de establecementos en Galicia
09/PNC-000137	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación co anunciado peche de paradores de turismo en Galicia e cos despedimentos de traballadores
09/PNC-001542	06-02-2014	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a realización dunha visita á cidade de Ferrol e aos puntos estratéxicos da comarca de Ferrolterra polos membros da Comisión parlamentaria de Industria, Enerxía, Comercio e Turismo
09/PNC-001588	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a participación da secretaria xeral de Turismo da Xunta de Galicia nun acto de exaltación dos viños da denominación de orixe La Rioja celebrado o 4 de febreiro de 2014 en Santiago de Compostela
09/PNP-000051	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a defensa polo Goberno galego diante do Goberno central da continuidade da oferta, dos servizos e dos traballadores dos paradores de turismo radicados en Galicia, así como o seu papel promocional na captación de turismo
09/PNP-000073	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación cos peches e despedimentos de persoal anunciados pola empresa pública Paradores de Turismo, S.A.
09/PNP-000082	07-12-2012	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación co Plan de reestruturación da empresa pública Paradores de Turismo, S.A., co peche destes establecementos en Galicia e cos despedimentos do seu persoal
09/PNP-000129	17-12-2012	D. Miguel Angel Tellado Filgueira Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación coa posta en marcha dun proceso de reestruturación da Sociedade Pública Paradores de Turismo de España, S.A. e o posible peche deste tipo de establecementos en Galicia
09/PNP-000131	18-12-2012	D. Miguel Angel Tellado Filgueira Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación coa posta en marcha dun proceso de reestruturación da Sociedade Pública Paradores de Turismo de España, S.A. e o posible peche deste tipo de establecementos en Galicia
09/PNP-000156	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación co anunciado peche de paradores de turismo en Galicia e cos despedimentos de traballadores
09/PNP-000632	27-05-2013	Dª Cristina Isabel Romero Fernández Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre o desenvolvemento por parte da Xunta de Galicia, en colaboración coas tres universidades galegas, de actuacións de fomento e promoción do turismo idiomático e de estudos
09/PNP-001386	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a participación da secretaria xeral de Turismo da Xunta de Galicia nun acto de exaltación dos viños da denominación de orixe La Rioja celebrado o 4 de febreiro de 2014 en Santiago de Compostela

09/POC-000041	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos e a posición do Goberno galego respecto da reestruturación da rede de paradores de turismo que se está a levar a cabo, así como as actuacións previstas diante do Goberno central para garantir a súa continuidade e potenciación
09/POC-000097	11-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o orzamento consignado pola Xunta de Galicia para o desenvolvemento do Plan de competitividade turística nos anos 2010, 2011 e 2012, así como a valoración da Secretaría Xeral para o Turismo do plan denominado Puertas de Galicia
09/POC-000163	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a posición e as actuacións levadas a cabo polo Goberno galego para evitar a reestruturación da rede de paradores de turismo en Galicia, o impulso da súa coparticipación na xestión da rede e a posibilidade de solicitar a transferencia dos establecementos galegos que a empresa estatal non desexe xestionar
09/POC-000212	09-01-2013	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as previsións do Goberno galego ante o peche de paradores de turismo
09/POC-002842	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a participación da secretaria xeral de Turismo da Xunta de Galicia nun acto de exaltación dos viños da denominación de orixe La Rioja celebrado o 4 de febreiro de 2014 en Santiago de Compostela
09/POC-003319	14-05-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos ao convenio asinado pola Axencia de Turismo de Galicia coa Asociación de Clubs Náuticos de Galicia, por importe de 398.217 euros, para a realización da travesía náutica en conmemoración da peregrinación a Compostela de San Francisco de Asís
09/POC-003377	26-05-2014	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a contratación pola dirección da Axencia de Turismo de Galicia de espazos publicitarios cunha emisora de radio a nivel estatal, por importe de 65.979,83 euros, polo procedemento negociado sen publicidade e por exclusividade
09/POP-000043	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos do Goberno galego respecto da reestruturación da rede de paradores de turismo
09/POP-000083	07-12-2012	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións previstas polo Goberno galego en relación co anunciado peche de paradores de turismo en Galicia e co despedimento dos seus traballadores
09/POP-000116	19-12-2012	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións previstas polo Goberno galego en relación co peche de paradores de turismo e o despedimento de traballadores en Galicia
09/POP-000142	03-01-2013	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre o Plan de reestruturación da empresa pública Paradores de Turismo
09/POP-001764	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a participación da secretaria xeral de Turismo da Xunta de Galicia nun acto de exaltación dos viños da denominación de orixe La Rioja celebrado o 4 de febreiro de 2014 en Santiago de Compostela
09/PRE-000029	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos e a posición do Goberno galego respecto da reestruturación da rede de paradores de turismo que se está a levar a cabo, así como as actuacións previstas diante do Goberno central para garantir a súa continuidade e potenciación
09/PRE-000124	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a posición e as actuacións levadas a cabo polo Goberno galego para evitar a reestruturación da rede de paradores de turismo en Galicia

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

09/PRE-000185	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos do Goberno galego respecto da reestruturación da rede de paradores de turismo
09/PRE-000219	07-12-2012	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións previstas polo Goberno galego en relación co anunciado peche de paradores de turismo en Galicia e co despedimento dos seus traballadores
09/PRE-000314	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos e a posición do Goberno galego respecto da reestruturación da rede de paradores de turismo que se está a levar a cabo, así como as actuacións previstas diante do Goberno central para garantir a súa continuidade e potenciación
09/PRE-000325	11-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o orzamento consignado pola Xunta de Galicia para o desenvolvemento do Plan de competitividade turística nos anos 2010, 2011 e 2012, así como a valoración da Secretaría Xeral para o Turismo do plan denominado Puertas de Galicia
09/PRE-001361	05-07-2013	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións previstas polo Goberno galego en relación co peche de paradores de turismo e o despedimento de traballadores en Galicia
09/PRE-001383	05-07-2013	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre o Plan de reestruturación da empresa pública Paradores de Turismo
09/PRE-002775	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a posición e as actuacións levadas a cabo polo Goberno galego para evitar a reestruturación da rede de paradores de turismo en Galicia, o impulso da súa coparticipación na xestión da rede e a posibilidade de solicitar a transferencia dos establecementos galegos que a empresa estatal non desexa xestionar
09/PRE-002779	09-01-2013	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as previsións do Goberno galego ante o peche de paradores de turismo
09/PRE-005344	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a participación da secretaria xeral de Turismo da Xunta de Galicia nun acto de exaltación dos viños da denominación de orixe La Rioja celebrado o 4 de febreiro de 2014 en Santiago de Compostela
09/PRE-005718	14-05-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos ao convenio asinado pola Axencia de Turismo de Galicia coa Asociación de Clubs Náuticos de Galicia, por importe de 398.217 euros, para a realización da travesía náutica en conmemoración da peregrinación a Compostela de San Francisco de Asís
09/PRE-006192	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a participación da secretaria xeral de Turismo da Xunta de Galicia nun acto de exaltación dos viños da denominación de orixe La Rioja celebrado o 4 de febreiro de 2014 en Santiago de Compostela
09/PUP-000119	02-06-2014	Dª Cristina Isabel Romero Fernández Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre a valoración do Goberno galego da viaxe institucional ao Xapón do Sr. presidente da Xunta de Galicia xunto co conselleiro de Economía e Industria e a directora da Axencia de Turismo de Galicia

### 3 Defensa de valores turísticos concretos

No tocante a este aspecto a doutrina máis reputada ten sinalado a importancia para a sustentabilidade do turismo dunha acción multinivel e multisectorial ao respecto. Trátase en definitiva de xestionar os valores turísticos de xeito que satisfagan as necesidades econó-

micas, sociais e estéticas, e respecten ao mesmo tempo a integridade cultural, os procesos ecolóxicos esenciais, a diversidade biolóxica e os sistemas que sosteñen a vida<sup>19</sup>.

09/CPC-000124	27-02-2014	Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Da directora xeral de Turismo, por petición de tres deputados do G.P. dos Socialistas de Galicia, para explicar a posición do Goberno galego sobre a viabilidade do Parador Nacional e do Castelo de Monterrei
09/IN9-000025	14-12-2012	D <sup>a</sup> Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Información, ao abeiro do artigo 9, sobre o cadro de persoal actual do Parador de Turismo de Ferrol e os datos referentes a ingresos, gastos, resultados de explotación e ao resultado final do Parador de Ferrol entre os anos 2007 e a actualidade
09/IN9-000359	26-09-2013	D <sup>a</sup> Ana Belén Pontón Mondelo Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Solicitude de información ao abeiro do artigo 9 sobre acordo de colaboración entre a Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, a Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria e a Axencia de Turismo de Galicia para a ampliación de crédito na aplicación orzamentaria 09.20.432B.760.0 da Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria para financiar a construción do Centro Cultural das Artes de Verín
09/IN9-000575	24-02-2014	D <sup>a</sup> Ana Belén Pontón Mondelo Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Solicitude de información ao abeiro do artigo 9 sobre a primeira adenda ao convenio de colaboración asinado entre as consellerías de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas e Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, a Axencia de Turismo de Galicia, a Deputación Provincial de Ourense e o Concello de Verín para a construción do Centro Cultural das Artes de Verín, cofinanciado en parte polo Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional no marco do programa operativo Feder Galicia 2007-2013
09/IN9-000594	04-03-2014	D. Raúl Fernández Fernández Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Solicitude de información, ao abeiro do artigo 9, sobre a primeira "adenda" ao convenio de colaboración asinado entre as consellerías de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, a Axencia de Turismo de Galicia, a Deputación Provincial de Ourense e o Concello de Verín para a construción do Centro Cultural das Artes de Verín, cofinanciado en parte polo Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional no marco do programa operativo Feder Galicia 2007-2013
09/INT-000059	07-12-2012	D <sup>a</sup> María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións previstas polo Goberno galego en relación co anunciado peche de paradores de turismo en Galicia, en particular os de Ferrol e Verín, e o despedimento dos seus traballadores
09/INT-000065	10-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre o anuncio, pola empresa pública Paradores de Turismo, S.A., do peche definitivo dos paradores de Ferrol e Verín
09/PNC-000046	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a defensa polo Goberno galego diante do Goberno central da continuidade da oferta, dos servizos e dos traballadores dos paradores de turismo radicados en Galicia, así como o seu papel promocional na captación de turismo

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

19 Así, Nogueira López A., "Turismo sostenible: la vía de sostener el turismo. La normativa turística autonómica". En J. M. Pérez Fernández, L. Valdés, Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo turístico sostenible. Fundación Universidad de Oviedo. 2003. Tamén: [Aproximación al concepto de agroturismo a través del análisis de la legislación española en materia de agroturismo](#), Ana Guerrero Velasco, Ana María Campón Cerro, J.M. Hernández, Turismo y sostenibilidad: V Jornadas de Investigación en Turismo, Sevilla, 17 e 18 de maio de 2012 / coord. por José Luis Jiménez Caballero, Pilar de Fuentes Ruiz, Carlos Sanz Domínguez, 2012, páxs. 33-54.

09/PNC-000067	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación cos peches e despedimentos de persoal anunciados pola empresa pública Paradores de Turismo, S.A., e a promoción turística das comarcas de Ferrolterra e Ortegal e de Verín-Monterrei
09/PNC-000071	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a adopción polo Goberno galego das medidas necesarias para impedir o peche do Parador de Turismo de Ferrol
09/PNP-000075	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as actuacións que debe levar a cabo o Goberno galego en relación cos peches e despedimentos de persoal anunciados pola empresa pública Paradores de Turismo, S.A., e a promoción turística das comarcas de Ferrolterra e de Verín-Monterrei
09/PNP-000076	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a adopción polo Goberno galego das medidas necesarias para impedir o peche do Parador de Turismo de Ferrol
09/POC-000072	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as medidas previstas polo Goberno galego para evitar o peche do Parador de Turismo de Ferrol
09/POC-000078	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as razóns concretas existentes para o peche definitivo dos paradores de turismo de Ferrol e Verín, a posición do Goberno galego ao respecto e as alegacións, así como as alternativas propostas para o seu mantemento e as medidas previstas para paliar a situación dos traballadores afectados
09/POC-000083	07-12-2012	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións previstas polo Goberno galego en relación co anunciado peche de paradores de turismo en Galicia, en particular os de Ferrol e Verín, e o despedimento dos seus traballadores
09/POC-002200	25-11-2013	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a intención da Axencia Galega de Turismo de instalar un Museo da Auga nunha edificación anexa ao Gran Hotel de Mondariz-Balneario
09/POC-002258	03-12-2013	D. José Ramón Val Alonso Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos á axuda concedida ao Concello de Cervo ao abeiro da Resolución do 30 de abril de 2013, da Axencia de Turismo de Galicia, para a Festa da Maruxaina de San Cibrao
09/POC-002901	28-02-2014	D. Francisco Caamaño Domínguez Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a titularidade e as principais características do establecemento hoteleiro que se quere abrir na fortaleza de Monterrei, así como o destino previsto para o parador de turismo pechado temporalmente
09/POP-000074	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as medidas previstas polo Goberno galego para evitar o peche do Parador de Turismo de Ferrol
09/POP-000081	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as medidas previstas polo Goberno galego para o mantemento en funcionamento dos paradores de turismo de Ferrol e Verín
09/POP-000092	11-12-2012	D. Raúl Fernández Fernández Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as medidas previstas polo Goberno galego para evitar o peche do parador de turismo de Verín
09/PRE-000061	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as razóns concretas existentes para o peche definitivo dos paradores de turismo de Ferrol e Verín, a posición, as alegacións realizadas, así como as alternativas propostas do Goberno galego para o seu mantemento e as medidas previstas para paliar a situación dos traballadores afectados
09/PRE-000065	07-12-2012	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións previstas polo Goberno galego en relación co anunciado peche de paradores de turismo en Galicia, en particular os de Ferrol e Verín, e o despedimento dos seus traballadores

09/PRE-000210	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as medidas previstas polo Goberno galego para evitar o peche do Parador de Turismo de Ferrol
09/PRE-000217	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as medidas previstas polo Goberno galego para o mantemento en funcionamento dos paradores de turismo de Ferrol e Verín
09/PRE-000228	11-12-2012	D. Raúl Fernández Fernández Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as medidas previstas polo Goberno galego para evitar o peche do parador de turismo de Verín
09/PRE-000319	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as medidas previstas polo Goberno galego para evitar o peche do Parador de Turismo de Ferrol
09/PRE-000321	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre as razóns concretas existentes para o peche definitivo dos paradores de turismo de Ferrol e Verín, a posición do Goberno galego ao respecto e as alegacións, así como as alternativas propostas para o seu mantemento e as medidas previstas para paliar a situación dos traballadores afectados
09/PRE-000322	07-12-2012	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre as actuacións previstas polo Goberno galego en relación co anunciado peche de paradores de turismo en Galicia, en particular os de Ferrol e Verín, e o despedimento dos seus traballadores
09/PRE-003661	25-11-2013	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a intención da Axencia Galega de Turismo de instalar un Museo da Auga nunha edificación anexa ao Gran Hotel de Mondariz-Balneario
09/PRE-003689	03-12-2013	D. José Ramón Val Alonso Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos á axuda concedida ao Concello de Cervo ao abeiro da Resolución do 30 de abril de 2013, da Axencia de Turismo de Galicia, para a Festa da Maruxaina de San Cibrao
09/PRE-004836	25-11-2013	Dª María do Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego	Sobre a intención da Axencia Galega de Turismo de instalar un Museo da Auga nunha edificación anexa ao Gran Hotel de Mondariz-Balneario
09/PRE-004888	03-12-2013	D. José Ramón Val Alonso Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre os datos referidos á axuda concedida ao Concello de Cervo ao abeiro da Resolución do 30 de abril de 2013, da Axencia de Turismo de Galicia, para a Festa da Maruxaina de San Cibrao
09/PRE-005420	28-02-2014	D. Francisco Caamaño Domínguez Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia	Sobre a titularidade e as principais características do establecemento hoteleiro que se quere abrir na fortaleza de Monterrei, así como o destino previsto para o parador de turismo pechado temporalmente

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

## 4 Disciplina turística

As actuacións da administración pública neste eido, teñen como orientación teleolóxica garantir os dereitos do turista como consumidor e usuario<sup>20</sup>. Nesta orde de cousas, Razquín Lizarraga subliña as importantes achegas que o dereito privado ten feito ao denominado “Dereito do turismo”, tanto desde a perspectiva da celebración por parte do turista de

20 [Contratación y servicios turísticos: especial estudio de la legislación valenciana sobre turismo Carlos Muñoz Gil, Diario La Ley, ISSN 1138-9907, N° 7551, 2011. Un novo enfoque en: La responsabilidad social corporativa en la gestión hotelera. Marta Martos Molina. Anuario Turismo y Sociedad, ISSN-e 0120-7555, Vol. 12, 2011, páxs. 169-184.](#)

contratos de prestación de servizos<sup>21</sup>, como desde a regulación mercantil da tutela das empresas que traballan no sector<sup>22</sup>.

09/PNC-001573	14-02-2014	D. Pedro Puy Fraga Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre a aprobación pola Xunta de Galicia, logo do consenso co sector, dos decretos de desenvolvemento regulamentario da Lei 7/2011, do 27 de outubro, do turismo de Galicia, en materia de aloxamento en hoteis e pensións, albergues, apartamentos e vivendas turísticas e establecementos de turismo rural
09/PNP-000084	07-12-2012	Dª Cristina Isabel Romero Fernández Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre a ampliación pola Xunta de Galicia do número de Oficinas de Turismo participantes no sistema de recollida, tratamento e análise da información estatística
09/PNP-001372	14-02-2014	D. Pedro Puy Fraga Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre a aprobación pola Xunta de Galicia, logo do consenso co sector, dos decretos de desenvolvemento regulamentario da Lei 7/2011, do 27 de outubro, do turismo de Galicia, en materia de aloxamento en hoteis e pensións, albergues, apartamentos e vivendas turísticas e establecementos de turismo rural

A necesaria planificación e avaliación das decisións parlamentarias en materia turística constitúen un punto de partida incuestionable no relativo á adopción das políticas públicas nesta materia. Expertas de prestixio como a letrada das Cortes de Aragón, Olga Herrainz Serrano<sup>23</sup>, teñen manifestado as importantes diferenzas que no Estado autonómico español existen no tocante á planificación e escrutinio das políticas públicas turísticas. A sistematización e dación de conta que nestas páxinas se ven de facer respecto do tratamento parlamentario do turismo en Galicia posterior á aprobación da vixente lei autonómica poden servir de punto de partida para un estudo da reforma lexislativa da mesma, ou cando menos dun desenvolvemento regulamentario do texto lexislativo o máis aproximado posible á realidade socio-económica do país<sup>24</sup>.

21 [Contratos de aproveitamento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio](#). María José Morillas Jarillo. [Derecho de los negocios](#), ISSN-e 2254-9013, ISSN 1130-5711, Ano n.º 23, Nº 263-264, 2012, páx. 124.

22 [Martín María Razquin Lizarraga: "Los conceptos subjetivos del derecho del turismo \(II\). El Estatuto del turista como consumidor y usuario"](#). Na obra colectiva [El derecho del turismo en el estado autonómico. Una visión desde la ley de turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón](#). Cortes de Aragón, Zaragoza 2006, Páx. 273 e ss. Igualmente J.A. Torres Lana, M.N. Tur Fernández e J.D. Janer Torres, [La protección jurídica del turista como consumidor](#). Editorial Tiran Lo Blanch, Valencia 2003. Páx. 56.

23 "La ordenación territorial del Turismo. La Planificación turística". Na obra colectiva [El derecho del turismo en el estado autonómico. Una visión desde la ley de turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón](#). Cortes de Aragón, Zaragoza 2006. páxina 305 e seguintes. En parecido sentido: [Reflexiones sobre seguridad, poderes públicos y actividad turística](#). Francisco Javier Blanco Herranz. [Estudios turísticos](#), ISSN 0423-5037, Nº. 160, 2004, páxs. 5-30.

24 Interesantes reflexións ao respecto: [La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo](#). Antonio Villanueva Cuevas. [Revista General de Derecho Administrativo](#), ISSN-e 1696-9650, Nº. 28, 2011.



# Xurisprudencia contencioso-administrativa

Jurisprudencia  
contencioso-administrativa

Contentious-administrative  
jurisprudence

46  
Regap

FRANCISCO DE COMINGES CÁCERES

Maxistrado (Galicia, España)  
francisco.cominges@vigo.org

Recibido: 02/06/2014 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

**Índice:** I. Ensino II. Expropiación forzosa III. Persoal IV. Proceso contencioso-administrativo V. Tributos. VI. Urbanismo e ordenación do territorio

## I Ensino

Anulación de concertos educativos con centros docentes  
privados que escolarizan alumnos dun único sexo

O **Tribunal Supremo** (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 4), na sentenza do **23 de xuño de 2014** (casación 2251/2012, relator: Excm. Sra. Teso Gamella) estimou o recurso formulado por un sindicato contra unha Orde da Xunta de Galicia pola que se aprobaron os concertos educativos cos centros privados de educación infantil, primaria, secundaria obrigatoria, especial, ciclos formativos de grao medio e ciclos formativos de grao superior, respecto de cinco centros docentes das provincias de A Coruña e Pontevedra que escolarizan alumnos dun único sexo. Concluíu o Tribunal nesta sentenza o seguinte:

«(...) conviene advertir que no está en cuestión la existencia de la educación diferenciada, tan legítima como el modelo de coeducación que establece la Ley. Lo que se cuestiona es que ese tipo de enseñanza acceda a la financiación pública propia de un concierto educativo. El mandato legal, en definitiva, descarta que la enseñanza sepa-

*rada, por razón de sexo, pueda acogerse al sistema de enseñanza gratuita de centros concertados sostenidos con fondos públicos.*

*El mentado artículo 84.3 [Ley Orgánica de Educación] expresa, por tanto, una opción legítima que adopta el legislador y que no contraría el artículo 27.9 de la CE que dispone que «los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca». De modo que ese derecho que es de configuración legal no alcanza, de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica de Educación de 2006, a los centros docentes que opten por el modelo de educación diferenciada que no pueden ser concertados, y por ello no pueden ser sostenidos con fondos públicos.*

*Tras la expresada Ley Orgánica de Educación no resulta conforme a Derecho que esos centros privados, de educación no mixta, puedan tener la condición de concertados sostenidos con fondos públicos, cuando expresamente, insistimos, en el régimen de admisión de alumnos se prohíbe la discriminación por razón de sexo, ex artículo 84.3 de la Ley. Y esa imposibilidad de obtener conciertos para esos centros docentes tampoco perturba ningún derecho constitucional de los padres, que conservan el derecho de libre elección de centro y el de los titulares a la creación de centros con ideario o carácter propio. Sin que se vulnere el número 9 del artículo 27 de la CE porque determinados centros no puedan acceder al concierto si no reúnen los requisitos que la Ley establece.*

*También hemos señalado que ni la LODE ni la LOCE reconocen a los titulares de los centros concertados el derecho a establecer en ellos un sistema de enseñanza diferenciada como parte integrante de su derecho de creación y dirección de centros privados y que, por esta razón, deba ser aceptado como un contenido adicional de lo directamente establecido en el artículo 27 de la CE. El sistema de enseñanza mixta, en el caso de los centros concertados, es una manifestación o faceta más de esa competencia sobre la admisión del alumnado que corresponde a la Administración educativa que financia dichos centros concertados. Esto es, forma parte de esa intervención estatal que limita el derecho de dirección en los centros privados que reciben ayudas públicas, en virtud de lo establecido en el artículo 27.9 de la CE.*

*Carece, por tanto, de fundamento, atendida la configuración legal del derecho fundamental reconocido en dicho artículo 27 de la CE, que la sentencia recurrida atribuya prioridad, mediante una interpretación no conforme con nuestra reiterada doctrina, a normas reglamentarias.*

*Hemos declarado, en fin, que el artículo 10.c) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como el artículo 2 a) de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 14 de diciembre de 1.960 de la UNESCO, que cita la recurrida, que resulta significativo al respecto que las normas reguladoras del régimen de admisión de alumnos en los centros públicos, también en los concertados, no hayan incluido hasta ahora al sexo entre los motivos por los que no se puede discriminar a los alumnos (artículos 20.2 y 53 de la LODE, 3 del Real Decreto y, posteriormente, el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación). Es verdad que el artículo 84.3 de la Ley Orgánica, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, sí incluye al sexo entre las causas por las que no se podrá discriminar a los alumnos en la admisión*

a los centros públicos y a los concertados. Teniendo en cuenta que su disposición adicional vigésimo quinta asegura una atención preferente y prioritaria a los centros que desarrollen el principio de la coeducación en todas las etapas educativas.

En definitiva, no pueden comprometerse los fondos públicos, por la vía de los conciertos educativos, más allá de los supuestos previstos por la Ley.

Por cuanto antecede, procede declarar haber lugar al recurso de casación, pues la sentencia ha infringido el artículo 84.3 de la Ley Orgánica de Educación de 2006 y la jurisprudencia dictada en su aplicación. Y estimar el recurso contencioso administrativo, anulando la Orden impugnada respecto de la aprobación de los conciertos educativos a los cinco centros privados a que se refiere el presente recurso».

## II Expropiación forzosa

### Expropiación da illa de Cortegada

Na interesante sentenza do Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) do 30 de abril de 2009 (casación 1949/2005, relator: Excmo. Sr. Yagüe Gil) sobre o Plan de Ordenación dos Recursos Naturais da illa de Cortegada resumíuse a súa historia recente nos seguintes termos:

«(...) la isla litigiosa se sitúa en el término municipal de Vilagarcía de Arousa (Pontevedra), en el interior de la ría de Arousa, a unos 200 metros de distancia de la costa más cercana. Dispone de unas 50 hectáreas de superficie y está deshabitada desde tiempo atrás.

En el año 1910 se donó su propiedad al entonces Rey de España Alfonso XIII con la idea de que estableciese en ella su residencia de verano, contribuyendo así a la revitalización económica de la zona. Dicha residencia no se llegó nunca a construir. En 1958 adquirió la isla su heredero Don Juan quien, a su vez, procedió a venderla en el año 1978 a la entidad mercantil "Cortegada S. A." por el precio de 60 millones de pesetas (360.607,26 euros). En la escritura de compraventa otorgada se hizo constar el propósito de dicha mercantil de urbanizar la isla, con un uso "turístico-residencial" y una edificabilidad de 0,8 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>.

En el Plan General de Ordenación Urbana de Vilagarcía de Arousa aprobado en 1986 se clasificó la isla como "suelo urbanizable programado", pero con la siguiente salvedad, contenida en su disposición transitoria tercera: "Si transcurrido el plazo de dos años, contados a partir de la aprobación definitiva de este Plan General, no se hubiesen iniciado las obras de urbanización y siempre que ello no se debiera a causas imputables a la Administración, los terrenos pasarán, automáticamente y sin necesidad de modificar el Plan a la categoría de Suelo no Urbanizable de Protección Especial del Litoral Costero". En el año 1987 se aprobó el Plan Parcial de la isla, promovido por "Cortegada S.A.". El Proyecto de Urbanización no se llegó nunca a aprobar.

Mediante Decreto de la Xunta de Galicia 193/1991, de 16 de mayo, se estableció un "régimen de protección preventiva para la isla de Cortegada", en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

*de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestre. Dicho Decreto fue impugnado por la entidad mercantil "Cortegada S.A. ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso contencioso administrativo 4591/1992, que resultó desestimado por sentencia de 21 de diciembre de 1995. Contra ella interpuso el recurso de casación n.º 5232/1996, que fue también desestimado por sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2002.*

*Por otra parte, la isla fue declarada "espacio natural" protegido en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de la provincia de Pontevedra, aprobadas el 14 de mayo de 1991 y publicadas en el Diario Oficial de Galicia de 19 de junio del mismo año.*

*Mediante Orden Ministerial de 21 de octubre de 1992 se aprobó el deslinde del dominio público marítimo terrestre de la isla, estableciéndose al mismo tiempo una servidumbre de protección de costas de cien metros desde la ribera del mar. Fue impugnada por la entidad "Cortegada S.A." ante la Audiencia Nacional en el recurso contencioso administrativo 278/1997, que resultó desestimado por sentencia de 26 de noviembre de 1999. Se interpuso también contra ella recurso de casación (n.º 2464/2000), que se desestimó en la sentencia de esta Sala de 17 de diciembre de 2003.*

*Asimismo, en fecha 25 de septiembre de 1996 el Ministerio de Medio Ambiente resolvió denegar a la citada entidad mercantil la concesión solicitada para la ocupación de los terrenos de dominio público marítimo terrestre necesarios para la ejecución de un puente de acceso a la isla. Impugnó también dicha resolución ante la Audiencia Nacional en el recurso 431/1997, que fue desestimado por sentencia de 22 de septiembre de 2000. Contra ella interpuso a su vez recurso de casación ante el Tribunal Supremo (n.º 1799/2001), que fue desestimado por la sentencia de esta Sala de 4 de noviembre de 2004.*

*El 4 de febrero de 2000 se aprobó un nuevo Plan General de Ordenación Municipal en Vilagarcía de Arousa, en el que se clasificó la isla de Cortegada como "suelo rústico de protección de espacios naturales" (BOP de Pontevedra de 26 de mayo de 2000).*

*Mediante el Decreto 88/2002, de 7 de marzo, de la Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, impugnado en este litigio, se aprobó definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del espacio natural de la isla y su contorno.*

*Por Ley 15/2002, de 1 de julio, se declaró y delimitó el "Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia", incluyéndose en él el archipiélago de Cortegada. La misma Ley prohibió directamente "aquellos usos y actividades que alteren o pongan en peligro la estabilidad de los ecosistemas o la integridad de sus componentes" (artículo 4.1) y estableció la obligación de clasificar todos los terrenos del Parque Nacional como "suelo no urbanizable objeto de especial protección o clase equivalente regulada por la legislación urbanística" (artículo 4.2)».*

Nunha fase posterior a Xunta de Galicia procedeu á expropiación forzosa da illa. O Xurado de Expropiación de Galicia fixou o seu prezo xusto en 1.800.000 euros. A propietaria impugnouno, reclamando o pago de 186.000.000 euros. Finalmente o **Tribunal Supremo** (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 6<sup>a</sup>) na súa sentenza do **7 de xullo de 2014** (casación 1949/2012, relator: Excmo.

Sr. Trillo Alonso) pecha a cuestión confirmando a resolución do Xurado de Expropiación de Galicia. Considera en primeiro termo que dito acto administrativo se beneficia da presunción xeral de validez recoñecida no artigo 57.1 da Lei 30/1992, o que despraza á recorrente a carga da proba sobre a súa posible incorrección. En segundo lugar, que non se acreditou a inadecuación nin do método utilizado para valorar os terreos, nin do seu resultado. E que, finalmente, as indemnizacións derivadas das limitacións á propiedade que supuxera a aprobación do Plan de Ordenación dos Recursos Naturais da illa deberán cuantificarse e pagarse nun expediente diferenciado.

### III Persoal

#### 1 Vacacións do persoal funcionario e estatutario. Supresión dos “canosos”. Non cabe engadir días adicionais de vacacións ao máximo de 22 días hábiles establecido para todas as Administracións na normativa básica estatal

O **TSXG**, S<sup>a</sup> do Cont.-Ad., Secc. 1<sup>a</sup>, na súa sentenza do **2 de xullo de 2014** (rec. 111/2014, relator: Ilma. Sra. Galindo Gil) declarou derrogado ou desprazado polo Real Decreto Lei 20/2012, do 13 de xullo, o disposto no artigo 75.2 do Texto Refundido da Función Pública de Galicia (Decreto Legislativo 1/2008, do 13 de marzo) sobre goce de días adicionais de vacacións por cumprimento de anos de servizo (os coloquialmente denominados “canosos”). De xeito que os funcionarios públicos e o persoal estatutario do SERGAS non poden gozar xa, en concepto de vacacións, de máis días cos vinte dous establecidos no artigo 50 (modificado) da Lei 7/2007, de 12 de abril, aprobatoria do Estatuto Básico do Empregado Público (EBEP), por moitos anos que leven traballando na Administración.

#### 2 Prohibición xeral de contratación de novo persoal nas Administracións Públicas

Nas sentenzas do **21 e 28 de maio de 2014** (recs. 47/2014 e 74/2014, relatores: Ilmos. Sres. Seoane Pesqueira e Díaz Casales) o **TSXG** censurou a contratación temporal e sucesiva de operarios polo Concello de Xinzo de Limia, por infrinxir a prohibición de contratar persoal temporal establecida no artigo 3 do Real Decreto-Lei 20/2011, de 30 de decembro (e na posterior Lei 2/2012, de Orzamentos Xerais do Estado). Tamén por incumprir os principios de libre concorrência e publicidade no acceso ao emprego público; e por cometer vicio de desviación de poder. Concluíu o Tribunal sinalando que: *«la gravedad de la actuación municipal, con incumplimiento grosero y consciente de la normativa de obligada aplicación que ha quedado mencionada, pese a los informes desfavorables de Secretaría e Intervención, pudiera ser constitutiva de un delito de prevaricación, lo que justifica asimismo el pronunciamiento de remisión de testimonio de los autos y del expediente administrativo al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Xinzo de Limia, a fin de que se investiguen las posibles responsabilidades penales que se podrían derivar»*.

Na sentenza do **30 de abril de 2014** (rec. 267/2012, relator: Ilmo. Sr. Seoane Pesqueira) o **TSXG** anulou un acordo do Pleno do Concello de Santiago de Compostela polo que se crearon tres novas prazas de funcionarios de habilitación de carácter nacional (secretario de apoio, interventor de apoio e tesoureiro de apoio). En primeiro lugar, pola inxustificada

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

insuficiencia coa que se emitiu, sen demorar o incremento do cadro de persoal ao exercicio orzamentario que estaba a punto de iniciarse «*sin esperar siquiera a que los puestos correspondientes a las plazas creadas se reflejasen en la RPT, urgencia que parece apuntar más a la inminente aprobación de lo que constituiría el Real Decreto Ley 20/2011 que a cualquier otra consideración, en tanto en cuanto su entrada en vigor podía entrañar un obstáculo para llevar a cabo el objetivo de creación de las plazas de Secretario, Interventor y Tesorero*». E, en segundo lugar, por infrinxir a “taxa de reposición cero” establecida no devandito Real Decreto Lei. Insiste así o Tribunal en que: «*En contra de lo que entiende la Dirección Xeral de Administración Local, lo fundamental no es que la selección y formación de los funcionarios de Administración Local con habilitación estatal esté atribuida a la Comunidad Autónoma ni que el concreto funcionario que ocupe la nueva plaza no sea de nuevo ingreso (de hecho en el artículo 3 del RD Ley lo que se prohíbe es la incorporación de nuevo personal, no la de personal de nuevo ingreso), sino que las plazas que han de ocupar dichos funcionarios corresponden a la Administración Local y pertenecen a la plantilla del correspondiente Concello, en este caso de Santiago de Compostela, que es quien ha de abonar sus retribuciones periódicas a cargo de su presupuesto. Lleva razón la defensa de los recurrentes cuando afirma que la finalidad del RD Ley es reducir los gastos corrientes en el capítulo I de los presupuestos, gastos de personal, que es precisamente donde se consignan los créditos destinados a remunerar a los habilitados que se incorporan al Concello, por lo que, al asumir presupuestariamente el Concello las plazas incrementadas (y por eso hay que realizar una modificación de la plantilla que supone una alteración presupuestaria con el fin de generar los créditos con los que hacer frente a ese nuevo gasto corriente), se vulnera la literalidad de la norma, así como su espíritu y finalidad. Frente al anterior argumento no resulta operativo el que se deriva del informe del nuevo Interventor Municipal de 28 de diciembre de 2012, de que como tal incremento de gasto se realizó con cargo a otros créditos que fueron amortizados (plazas de personal eventual y dedicaciones exclusivas) no se incrementa el gasto del capítulo I. Y ello porque, como se deduce del informe de la Dirección Xeral de Administración Local, no se trata de compensar o nivelar unas amortizaciones con incorporaciones de nuevos créditos, sino de disminuir el coste del personal. Ha de insistirse en que en el artículo 3 del RD Ley se prohíbe la incorporación de nuevo personal, y dicha prohibición se conculcaría si se permitiera la compensación que pretende el Concello. A lo anterior ha de añadirse que los créditos amortizados se refieren a gastos de carácter estructural de personal permanente, mientras que el personal eventual o las dedicaciones exclusivas se revisan con cada nueva Corporación municipal. Refuerza la interpretación literal y lógica del artículo 3 del RD Ley 20/2011 el hecho de que se extiende la prohibición incluso a las plazas incursas en procesos de consolidación, pese a que lógicamente debiera resultar prioritaria la regularización de la situación de quienes estuviesen implicados en alguno de dichos procesos, lo que revela la intención del legislador de reducir incluso la organización administrativa de personal. En este sentido, asimismo se prohíbe la cobertura de vacantes dotadas presupuestariamente y se pretende incluso amortizarlas”*.

### 3 Compensación da supresión da paga extra cun complemento de produtividade. Fraude de lei e desviación de poder

O **TSXG** na sentenza de **2 de xullo de 2014** (rec. 174/2014, relator: Ilmo. Sr. Chaves García) revogou en apelación a sentenza de instancia e declarou a nulidade dun acordo do Concello de Pontevedra sobre pago de complemento de produtividade aos seus funciona-

rios. Considerou o Tribunal que o devandito pago incorría en fraude de lei e desviación de poder porque con el se pretendía na realidade compensar aos seus empregados da supresión da paga extra que se tiña producido polo Real Decreto Lei 20/2012, do 13 de xullo. Para acadar dita conclusión o Tribunal tomou en consideración o dato significativo de que entre o exercicio de 2011 e o de 2012 o complemento de produtividade se incrementara de 25.000 euros a 735.000 euros, e de 15 beneficiarios a 441. Tamén o de que se repartiu esa produtividade de maneira lineal e igualitaria entre todos os empregados públicos. E as propias declaracións do Alcalde-Presidente nos medios de comunicación anunciando que substituíu a paga extra por complementos de produtividade. Finalmente a sentenza condena ao Concello de Pontevedra a: «*adoptar las medidas precisas para la devolución de lo indebidamente abonado por el complemento de productividad litigioso*».

## IV Proceso contencioso-administrativo

As relacións de postos de traballo (RPT) das Administracións públicas carecen da natureza xurídica das disposicións xerais. Competencia dos Xulgados do Contencioso-Administrativo para coñecer da súa impugnación en primeira instancia

O **Tribunal Supremo** (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 1<sup>a</sup>), nun extenso Auto de 22 de maio de 2014 (rec. 130/2013) inadmitiu o recurso de casación interposto fronte a unha sentenza do TSXG sobre unha modificación da RPT da Xunta de Galicia, tras considerar que as RPT son meros actos administrativos e non disposicións xerais. Carecen de natureza regulamentaria. Como consecuencia diso non poden ser impugnadas indirectamente, nin cabe interpor recurso de casación contra as sentenzas ditadas en primeira instancia sobre dita materia. O cambio de criterio do alto tribunal sobre a natureza xurídica das RPT instaurouse a partir da súa sentenza do 5 de febreiro de 2014 (casación 2986/2012). Neste Auto o Tribunal Supremo insiste en que:

*«(...) Las relaciones de puestos de trabajo son expresión de una actividad administrativa reflexiva o de autoorganización, por la que la Administración determina su estructura administrativa con los requisitos legalmente exigidos y con la necesaria flexibilidad. De acuerdo con la última jurisprudencia de esta Sala, que vamos a relacionar, no son disposiciones generales ni normas en sentido estricto sino actos administrativos generales que, en cuanto tales, y aún con una cierta vocación de permanencia, son característicos de una actividad administrativa y no de una actividad normativa o reglamentaria.*

*Ocurre que las relaciones de puestos de trabajo son instrumentos organizativos que dan operatividad a las normas propiamente dichas. (...) En relación con las personas respecto a las cuales individualizan —o puedan, o, en su caso, deban, individualizarse— esas normas abstractas se presentan las RRPPTT como actos administrativos generales que, en virtud de la teoría configurada en la doctrina científica conforme a la figura, de origen francés, del acto-condición o, en la de origen italiano, del acto de admisión (provvedimenti ammissori), operan en relación con el destinatario real o potencial (empleado público designado o aquéllos que estuvieran en posesión de los*

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS



*requisitos necesarios para serlo o haberlo sido) la función de transformar —o poder transformar— la expectativa o derecho al nombramiento en una situación jurídica generadora de los derechos y deberes propia del estatuto del puesto de trabajo de que se trate. A través de las relaciones de trabajo (artículo 15.1 de la Ley 30/1984) u otros instrumentos organizativos similares (a que se refiere hoy el artículo 74 del EBEP) se verifica una ordenación del personal de las Administraciones Públicas de acuerdo con las necesidades de los servicios y con la precisión de los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo (SSTC 8/2010, de 27 de abril FJ 4 y 48/1998, de 2 de marzo FJ 7) (...).*

*En cualquier caso, es patente que las cuestiones de personal al servicio de la Administración que no afecten al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera quedan excluidas, con carácter general, del recurso de casación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 86.2.a) de la Ley de esta Jurisdicción, si bien este Tribunal, como se ha dicho, hace años que venía admitiendo que las sentencias recaídas en relación con impugnaciones directas de las RPT's de dicho personal tenían acceso a casación por assimilarlas, a los solos efectos de dicho acceso, a las disposiciones generales. (...)*

*Ciertamente, la doctrina que se incorpora en este auto comporta un nuevo régimen de impugnación jurisdiccional de las RPT's consecuente con su naturaleza jurídica de actos, pretendiendo clarificar la doctrina jurisprudencial sobre esta cuestión. A este respecto, ha de ponerse de manifiesto que es reiterada la doctrina constitucional que admite sin reservas el cambio de criterio jurisprudencial, siempre que éste no sea arbitrario y esté motivado, sin que quepa pretender de la jurisprudencia un carácter monolítico y estático, puesto que su valor reside precisamente en su dinámica adaptativa y motivada a las nuevas realidades en que se desenvuelven las relaciones jurídicas, teniendo en cuenta la libertad de apreciación de todo órgano jurisdiccional en el ejercicio de su función juzgadora (de conformidad con el artículo 117.3 de la Constitución Española) y la consecuencia de una diferente concepción jurídica igualmente razonable y fundada en Derecho de los supuestos sometidos a su decisión. (...)*».

## V Tributos

Imposto de transmisión patrimonial. As autorizacións administrativas que se conceden ás instalacións de xeración de enerxía eléctrica non son actos equiparables ás concesións administrativas. Non suxeición ao imposto

O **TSXG** (S<sup>a</sup> do Cont.-Ad., Secc. 4<sup>a</sup>) na sentenza do **22 de xaneiro de 2014** (rec. 15555/2012, relator: Ilma. Sra. Rivera Frade) concluíu que:

*«(...) cuando se trata de autorizar la actividad de generación de energía eléctrica no se produce el hecho imponible del Impuesto de transmisiones patrimoniales, pues no nos encontramos ante la prestación de un servicio público, y por tanto, no se otorgan facultades de gestión de un servicio público, ni de atribución del uso privativo de bienes de dominio o uso público, ni de aprovechamiento especial de bienes de*



dominio o uso público. Esta solución no se contradice con las consideraciones que se recogen en las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2013 (Recurso de casación número 3030/2010) y 23 de septiembre de 2013 (Recurso casación número 1856/2012), pues en ambas se estudia la sujeción al ITP de una autorización administrativa para la instalación de una central de cogeneración de electricidad concedida al amparo de la Ley 40/1994. Incluso la primera de ellas contiene un voto particular (del Magistrado Don Emilio Frías Conde) en el que se sostiene que las autorizaciones administrativas otorgadas al amparo de la ley 40/1994 no implicaban la transferencia por parte de la Administración de una esfera de actividad prestacional de servicio público, pues según se expresaba en su exposición de motivos el sistema integrado conservaba la calificación tradicional de servicio público, que fue abandonada por la posterior Ley 54/1997, para ser sustituida por la de servicio esencial, y que por tanto, ante esta realidad, los artículos 1 y 2 de la Ley de 1994 no podían ser interpretados en el sentido de que la autorización administrativa para la instalación de un parque eólico constituía también un servicio público.

Pero si el análisis del régimen jurídico de la producción eléctrica al amparo de aquella Ley se ha entendido para la mayoría de los magistrados que integraban la Sala sentenciadora como un servicio público, con cita de la STC 18/2011, de 3 de marzo, en la primera sentencia ya se dice que la configuración del sector de la energía eléctrica como servicio público era la tradicional hasta la Ley 54/1997. Y es que con la nueva Ley ya no podemos hablar de un servicio público de titularidad estatal, y con la autorización habilitando la instalación no se otorgan a la prestadora del servicio facultades de gestión de servicio público, ni se origina un desplazamiento patrimonial a favor de la empresa».

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

## VI Urbanismo e ordenación do territorio

### 1 Inexecución de sentenza que ordea derrubar unha edificación, por imposibilidade material (edificio Fenosa na Coruña)

Na sentenza do **Tribunal Supremo-**, S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>, do **8 de xullo de 2014** (casación 2465/2013, relator: Excmo. Sr. Peces Morate) revógase o Auto do TSXG no que se declarara a imposibilidade material de execución forzosa dunha sentenza do ano 2001 (confirmada en casación no 2006) na que se anulou unha licenza de obras e se condenou ao Concello da Coruña a derrubar o edificio de vivendas e locais executado ao seu amparo. Considera o alto Tribunal, en primeiro lugar, que neste caso se excede con creces o prazo de dous meses establecido no artigo 105 da Lei Xurisdiccional 29/1998 para poder promover un incidente de inexecución de sentenza: *«la causa de imposibilidad material manifestada ... ya existía en el año 2006 (...). El plazo de dos meses, establecido por el citado artículo 105.2, no es un plazo de caducidad absoluto, de manera que su inobservancia, si está justificada, no impide promover, transcurrido el plazo de dos meses, el incidente de imposibilidad legal o material de ejecutar las sentencias, pero también hemos expresado que la ejecución de una sentencia firme no puede quedar supeditada indefinidamente a la promoción sucesiva de incidentes de imposibilidad legal o material de ejecución de una sentencia por causas existentes al momento de haberse promovido el primero».*

E, en segundo lugar, sobre o fondo do asunto manifestou o Tribunal Supremo nesta sentenza o seguinte: «*Que la Sala de instancia vuelva a traer a colación el principio de proporcionalidad para resolver si es o no desproporcionado tener que acometer obras de refuerzo que, lógicamente, no figuraban en los proyectos iniciales de 1962 y 1964, no resulta acorde con el principio de ejecutabilidad en sus propios términos de las sentencias firmes recogido en los artículos citados por la recurrente, al articular estos motivos de casación, tanto de la Constitución como de la Ley de esta Jurisdicción. Lo natural es que una construcción acabada, a pesar de que la licencia concedida se hubiese impugnado en sede judicial, experimente debilitamiento de la estructura al ser demolida en cumplimiento de la sentencia anulatoria de dicha licencia y ello requiera los reforzamientos necesarios aunque no estuviesen previstos en los proyectos iniciales, pero ello no hace desproporcionada la demolición, ya que con ella se trata de restaurar el orden jurídico infringido y la realidad física alterada, según declaramos en aquella nuestra sentencia de 28 de marzo de 2006, y por tanto, las razones dadas por la Sala de instancia para declarar la inejecución de la sentencia por causa de imposibilidad material no son atendibles y esa decisión, adoptada en los autos recurridos, debe ser anulada para que, como pide en casación la demandante en la instancia y ahora recurrente, continúe la ejecución de la sentencia, dictada por la propia Sala de instancia el 20 de diciembre de 2001 (recurso contencioso-administrativo 6937/1997), en sus propios términos, ya que las actuaciones administrativas ilegales no pueden contar con el respaldo de los jueces y tribunales, sometidos exclusivamente al imperio de la Ley (artículo 117.1 de la Constitución) y no a criterios de oportunidad o de conveniencia coyuntural*».

## 2 Nulidade da disposición da Lei de Vivenda de Galicia que impedía a execución das sentenzas anulatorias de licenzas urbanísticas que levan consigo o derrubamento de vivendas mentres non se indemnice aos afectados

O **Tribunal Constitucional**, na sentenza **82/2014, do 28 de maio** (relator: Sr. Valdés dal Re, BOE do 24/06/2014) declarou a nulidade dun inciso da disposición adicional sexta da Lei 8/2012, de 29 de xuño, de vivenda de Galicia no que se condicionaba a execución das sentenzas anulatorias de licenzas urbanísticas que levan consigo o derrubamento de vivendas á previa indemnización dos afectados pola vía da responsabilidade patrimonial das Administracións públicas. Na sentenza incídese no seguinte:

«(...) *Que duda cabe de que los órganos judiciales deberán ponderar la totalidad de los intereses en conflicto a la hora de hacer ejecutar sus resoluciones y que no cabe descartar que tal ponderación pudiera llevar al órgano judicial a acomodar el ritmo de la ejecución material de las demoliciones que hayan de tener lugar a las circunstancias concretas de cada caso. Pero lo que resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal —art. 149.1.6 CE— es que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las Sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, máxime cuando el precepto legal no condiciona la efectividad de la demolición judicialmente acordada al transcurso de los plazos para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial, sino a su efectiva resolución y al pago de la indemnización acordada, de suerte que la ejecución de la Sentencia termina por escapar del control judicial, único competente*

*para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE que resulta igualmente vulnerado».*

### 3 Anulación do Plan Xeral de Ordenación Municipal. Omisión do informe sectorial de augas (Confederación Hidrográfica). Incumprimento da reserva de equipamentos e dotacións. Informe desfavorable da Dirección Xeral de Patrimonio Cultural. Desviación de poder

O **Tribunal Supremo** (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>), na súa **sentenza do 4 de xullo de 2014** (casación 915/2012, relator: Excmo. Sr. Calvo Rojas) confirma a declaración de nulidade do Plan Xeral de Ordenación Municipal de Melón aprobado no ano 2008 por tres motivos. En primeiro termo porque fora informado desfavorablemente pola Consellería de Cultura respecto do mosteiro de Santa María, declarado monumento histórico-artístico. En segundo, por omisión do preceptivo informe sectorial de augas (da Confederación Hidrográfica) sobre dispoñibilidade dos recursos hídricos necesarios para atender ao incremento da demanda de auga que se derivaría da duplicación da poboación en dez anos e da construción dun parque empresarial e un campo de golf previstos no plan; así como sobre a infraestrutura para a evacuación e depuración das augas residuais. E en terceiro lugar, por incorrer en desviación de poder a cualificación como equipamento deportivo dun pavillón ao carón do mosteiro que se debía derrubar en execución dunha sentenza firme anterior. Sobre a alegación do Concello de que o Informe de Cultura se emitiu extemporaneamente o alto Tribunal conclúe que:

*«(...) el informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural se emitió, aunque fuera de plazo; y así lo admite el propio Ayuntamiento, que afirma que, pese a la tardanza del informe, una vez recibido cuidó de que sus exigencias se incorporasen al documento en tramitación. Ya hemos señalado que, al no recibir el informe dentro del plazo señalado, el Ayuntamiento podía disponer que prosiguiesen las actuaciones, como efectivamente hizo. Ahora bien, ello no significa que el informe recibido tardíamente quede privado ex lege de toda virtualidad. El párrafo segundo del artículo 83.4 de la Ley 30/1992 establece que «el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución». La expresión legal, siendo imprecisa, no puede entenderse en el sentido de que la Administración actuante pueda, a su libre criterio, atender o desatender el informe; menos aún cuando se trata de informes que tienen legalmente atribuido el carácter de preceptivos y vinculantes. El recto entendimiento del citado artículo 83.4 lleva a considerar que la Administración que dirige el procedimiento debe exponer las razones por las que el informe recibido tardíamente no puede ser tenido en consideración (explicando, por ejemplo, que al haber sido recibido en la fase final del procedimiento y estando ya cumplidos todos los trámites de audiencia e informes, no resulta viable que las indicaciones del informe tardío encuentren reflejo en la resolución final). Ninguna explicación de esa índole ha existido en este caso. Más bien al contrario».*

### 4 Autorización ambiental integrada. Carácter vinculante do informe municipal sobre a compatibilidade do proxecto coa ordenación urbanística aplicable

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Na sentenza do **Tribunal Supremo** (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) do **27 de xuño de 2014** (casación 715/2012, relator: Excmo. Sr. Suay Rincón) confirmouse a anulación da autorización ambiental integrada dunha industria de Redondela porque o Concello emitiu durante a súa tramitación un informe urbanístico desfavorable. Afirmo o Tribunal nesta sentenza que o informe da Administración municipal sobre a compatibilidade urbanística do proxecto que o interesado debe achegar coa súa solicitude de autorización ambiental integrada: *«posee carácter vinculante en los extremos concernientes a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. A este ámbito urbanístico se contrae, consiguientemente, la vinculatoriedad de dicho informe. En dicho ámbito, la Administración autonómica no tiene opción y no puede decidir la continuación del procedimiento administrativo. Fuera de dicho ámbito, en cambio, el informe carece de los efectos obstativos apuntados —cabe añadir, incluso en extremos atinentes a otros ámbitos de competencia municipal—»*. Máis aínda neste caso no que: *«El informe del Ayuntamiento se emite en sentido desfavorable al otorgamiento de la autorización ambiental integrada porque la actividad a desarrollar está dentro del espacio natural protegido «Ensenada de San Simón», incluido en la lista gallega de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Europea Natura 2000, y declarado zona de especial protección de los valores naturales según el Anexo I del artículo 1º del Decreto 72/2004; y porque a la actividad, al tener que ser objeto de autorización ambiental integrada y estar sujeta al RAMINP, no le es aplicable la categoría de industria limpia compatible con áreas residenciales por su escaso nivel de contaminación acústica, de humos, gases o vertidos descrita por las normas subsidiarias de planeamiento municipal»*.