

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 general system of the Social Safety



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

Regap



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

ESTUDIOS Y NOTAS

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 de la actual situación se endereza este trabajo, 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 general system of social security were.*

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

Índice: *I. Evolución histórica. 1. Antecedentes. 2. La corriente unificadora e intento frustrado de equiparación con el régimen de los funcionarios civiles del Estado. II. La consecuente desaparición de la MUNPAL. III. La integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social: El fruto de una desgana políticamente compartida. 1. Algunas contradicciones clamorosas. 2. El marco legal de la integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social. IV. Bibliografía*

I Evolución histórica

1 Antecedentes

Hasta los años sesenta los regímenes administrativos reguladores de los funcionarios públicos en los ámbitos estatal y local eran clamorosamente distantes. Semejante situación no sólo constituyó un aliciente constante para intentar un acercamiento entre ambos sino que fue el origen de una corriente reivindicadora para obtener una mejora en las prestaciones sociales de unos y otros.

El primero de los antecedentes que explican esta situación lo encontramos en el Real Decreto de 2 de mayo de 1858, que preveía pensiones de jubilación equivalentes a la mitad del mayor sueldo disfrutado por el funcionario durante dos años, siempre que acreditase veinte años de servicios y tuviera sesenta años de edad o se hallase imposibilitado para continuar prestado sus servicios.

Las Leyes municipales de 1870 y 1877, con una ingenuidad sin precedentes, confiaron a las respectivas Corporaciones locales el reconocimiento de derechos pasivos a favor del personal a su servicio. El resultado no se hizo esperar: ningún Ayuntamiento colmó con sus propias iniciativas el ideal —toda una primicia en aquella época— de no dejar desamparados en el momento de su jubilación a quienes durante tantos años habían hecho del servicio a los ciudadanos su vocación personal.

De ahí que el art. 248 del Estatuto Municipal de 1924 supusiera un paso decisivo en la obligatoriedad de pago de las Corporaciones Locales de los derechos pasivos de sus funcionarios, ordenando que la laguna normativa existente se colmara con sus propios Reglamentos que habrían de ser dictados por cada una de las Corporaciones locales. Por ello, el Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento, Interventores de Fondos y Empleados Municipales de 23 de agosto de 1924 reguló en sus arts. 44 a 48 las Clases Pasivas de este colectivo¹, estableciendo “unos mínimos” que de este modo garantizaban prestaciones tales como pensiones de jubilación, viudedad y orfandad y daban posibilidad a cada Ayuntamiento para que pudiera superarlos con normas más beneficiosas. A esta normativa siguió el escueto Reglamento de 14 de mayo de 1928 que regulaba los derechos pasivos de los funcionarios administrativos en su Capítulo V, para quienes supletoriamente les resultaba de aplicación la normativa de los funcionarios civiles del Estado.

Para el personal técnico y el de servicios especiales, el art. 188 de la Ley Municipal de 1935 permitió que les resultara de aplicación la normativa reguladora de esta manera para Secretarios e Interventores. Y lo mismo hizo para los funcionarios provinciales el Reglamento de 2 de noviembre de 1925. Todo lo cual constituía ciertamente un cuerpo normativo disperso pero con la virtualidad de remitir a un punto en común, evitando así desigualdades injustificadas entre colectivos que guardaban entre sí grandes similitudes.

La desigualdad se aviene difícilmente con la justicia, y por ello, alentados por este espíritu unificador, los funcionarios locales comenzaron a gestar la idea de la creación de un Mon-

1 Esta normativa se hizo progresivamente aplicable a Depositarios, a los Directores de Banda de Música, a los Médicos de Asistencia Pública domiciliaria, a los Inspectores Farmacéuticos Municipales y a los Inspectores Municipales Veterinarios.

tepio Nacional que englobara al conjunto de funcionarios municipales y que atendiera la totalidad de sus derechos pasivos. Una intención realmente loable y que obtuvo favorable acogida en todo el colectivo. Esta posibilidad ya existía en el mencionado Estatuto Municipal, en cuyo art. 115 ilusoriamente señaló el perentorio plazo de un año para su creación, lo que obviamente no hizo. El Montepío no se creó, ni en ese plazo del año ni en los posteriores, pero el interés por su creación siempre estuvo presente y supuso el primigenio precursor de la MUNPAL y su antecedente más próximo.

La razón de esta persistencia no sólo se debía a la legítima aspiración de mejora del colectivo en su conjunto sino al lógico intento de intentar poner fin a un procedimiento que resultaba altamente enojoso para los Secretarios, Interventores y Depositarios (integrantes en los entonces denominados “Cuerpos Nacionales”) cuando habían prestado servicios en varias Corporaciones locales, lo que era, por otra parte, hartamente habitual. En tales supuestos estaban sometidos al llamado “sistema de prorrateo”, consistente en que cada Corporación estaba obligada a pagar su parte correspondiente de una manera íntegra y mensual según el tiempo prestado en la misma por tales funcionarios y el sueldo percibido. Aunque ayudados eficazmente por la Dirección General de Administración Local para clarificar la situación administrativa de cada uno de ellos de forma individualizada, este penoso “peregrinaje” acababa en la mayoría de las ocasiones con la paciencia de los afectados, acarreándoles importantes pérdidas económicas, confusiones y perjuicios de muy difícil compensación.

Tras un largo periodo de negociaciones entre el Colegio Nacional de Secretarios y el Ministerio de la Gobernación, se formalizó el proyecto de organización del Montepío de Secretarios, Interventores y Depositarios (MSI) por Decreto de 7 de julio de 1944. Y finalmente fue aprobado su Reglamento de creación por Decreto de 10 de mayo de 1946 cuyo art. 4 le atribuía la gestión única para cobrar de las Corporaciones las pensiones o fracciones de pensión de Secretarios, Interventores y Depositarios que no sean miembros del Montepío y de sus familiares, en su caso, facilitando de este modo y asegurando el pago de dichas pensiones.

Sin embargo, este sistema de derechos pasivos no resultó del todo satisfactorio, pues dejaba fuera de su ámbito a los funcionarios de la Administración Local no pertenecientes a estos “Cuerpos Nacionales”; situación de clara discriminación a la que dio solución el art. 322 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 (Texto refundido de 1955) al establecer un criterio más amplio y justo al hacer extensivas a todos los funcionarios de la Administración local las mismas reglas que regían sobre derechos pasivos para los funcionarios civiles del Estado. Ahora bien, el Reglamento de 10 de mayo de 1946 era más voluntarioso que real, pues estableció una serie de prestaciones “mínimas” que, pese a la buena voluntad con que el Gobierno intentó ponerlas en marcha, nunca pasaron de una forma efectiva del papel a la realidad. La voluntariedad del sistema y la optatividad de sus condiciones las hizo languidecer antes de conseguir su consolidación efectiva en el tiempo².

El resto de los funcionarios locales seguía rigiéndose por los Reglamentos propios de sus respectivas Corporaciones locales, y, supletoriamente, por el Estatuto de Clases Pasivas del Estado (D.T. 18ª del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de

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

1952³). El resultado: que *del dicho al hecho* en cuanto a cuantía y efectividad de su cobro había un *gran trecho*, pues todo se hacía depender de la solvencia económica y de las prioridades de cada Corporación Local.

Estas penosas circunstancias alimentaban la idea de creación del Montepío que, pese a los reiterados intentos desde el año 1924 nunca llegó a hacerse realidad.

Por eso, el hito más importante lo constituyó la Ley de 11/1960 de 12 de mayo que creó la Mutualidad Nacional de Administración Local (MUNPAL) en donde los funcionarios locales depositaron todas las expectativas de ver mejorada su situación económica con ciertos visos de permanencia. Su Exposición de Motivos es digna de elogio. En ella se reconoce reforzado “el sentido mutualista” mediante “la adecuada participación de los beneficios en las cargas que el sistema implica” (sic), se comienza a utilizar el término “dignificación” como sustitutivo del de “beneficencia” y se le otorga un sentido social a lo que comienza a entenderse como “previsión”. Una ley ciertamente progresista que contrastaba con los oscuros años en que fue dictada. No obstante, en un alarde de sinceridad, la propia Exposición de Motivos reconoce que “las llamadas clases pasivas constituyen al presente una pesada carga para las Corporaciones Locales”.

A los cuatro meses, el 12 de agosto de 1960, se aprobó la Orden Ministerial que dio vida a los Estatutos de la MUNPAL. Esta Mutualidad acogía no sólo a lo que hoy se conoce como funcionarios de carrera y personal laboral fijo (entonces llamados “funcionarios en propiedad” y “obreros de plantilla”) de las Corporaciones locales, así como al personal adscrito a Organismos y Dependencias de la Administración Local, sino también, con carácter voluntario, a quienes presten servicios en Organismos y Dependencias de cualquier Administración Pública cuando sus funciones guardaran relación inmediata con la Administración Local.

Su financiación tenía como base la llamada “cuota íntegra”, constituida por la suma de todas las cuotas de las entidades, organismos y dependencias afiliadas y las cuotas de los asegurados en la proporción de los dos tercios a cargo de los afiliados y un tercero a cargo de los asegurados. En definitiva, se trata de fondos aportados por las Corporaciones locales y por sus funcionarios.

Pero no debemos caer en la tentación de creer que el nacimiento de la MUNPAL no fue más que fruto de un simple afán, legítimo por otra parte, de mejora. En absoluto: era tan abismal la diferencia que separaba los dos grandes colectivos funcionariales (del Estado y locales) que ello no podía sino propiciar un clima de tensión y luchas por lograr la equiparación entre ambos y hacer realidad un sistema pasivo que amparara en términos de igualdad el gran universo funcional.

Ciertamente nunca faltó acuerdo en reconocer tal circunstancia, pero nunca existió unanimidad de criterios para darle solución: mientras que unos creían más ventajosa su integración en el antiguo Instituto Nacional de Previsión —es decir, la Seguridad Social— otros no ocultaban su preferencia por una Mutualidad específica funcional. Finalmente se eligió esta última opción, precisamente al encontrar su fundamento en la creencia de que éste era

3 Como dato curioso, aunque no tenga mayor relevancia científica, nos gustaría reseñar que este Reglamento de funcionarios de la Administración Local de 1952 fue destacado por administrativistas de la talla de Jordana de Pozas y Pérez Serrano como un ejemplo de tratamiento, a la altura del por entonces nivel del curso histórico y del régimen de los funcionarios públicos. Así se recogía en la nota Editorial de la Revista CUNAL, n.º 459, de marzo de 1983, pág.172.

el camino más corto, más adecuado y el que más garantizaba la tan ansiada equiparación con los funcionarios del Estado

Sin embargo, este acercamiento no se vislumbró hasta el año 1973, a través del Decreto Ley 7/1973, de 27 de julio y el Decreto 2057/1973, de 17 de agosto, a los que después se hará referencia. Entretanto, el impulso generador de la MUNPAL la dotó de un marcado acento social, elevándola a la categoría de arquetipo, de modelo a seguir. La protección al funcionario era total: abarcaba todas las posibles facetas, desde el matrimonio hasta la defunción, pasando por la educación de los hijos, la asistencia sanitaria y otras prestaciones complementarias. Muchos de sus principios inspiradores⁴ fueron literalmente reproducidos para las Clases Pasivas de la Administración Civil del Estado⁵. Puede afirmarse que la MUNPAL constituía un sistema mucho más avanzado, técnico y perfecto que el que regía para los funcionarios del Estado. Quizás fuera justamente este motivo, el perfeccionismo con que se intentó su creación, el que propició que se convirtiera en *el blanco* donde proyectar los diversos *dardos* de políticos y funcionarios que acabaron sumiéndola en una crisis, pero de la que no tardó en recuperarse gracias al sentimiento de justicia y solidaridad que había inspirado su creación.

2 La corriente unificadora e intento frustrado de equiparación con el régimen de los funcionarios civiles del Estado

Pero, con todo, un sentimiento de desigualdad entre ambos colectivos funcionariales, estatales y locales, continuaba latiendo por entonces, por lo que la pretensión unificadora entre ellos y el ideal de equiparación entre ambos presidió toda la etapa de reforma del Régimen Local que se estaba gestando. En la década de los 50 se fueron dictando diversas Leyes que ponían de manifiesto este intento unificador, bien directamente o bien por la vía de la remisión normativa y de la supletoriedad, pero aun en la de los 60 los derechos pasivos de los funcionarios locales seguían careciendo de unaregulación unitaria, estando constituida la misma por una serie de disposiciones dispersas y fragmentarias.

Por ello se dictó la Ley 79/1968, de 5 de diciembre, de bases para la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios de la Administración Local a los de la Administración Civil del Estado. El propio título de la Ley ya es lo suficientemente significativo como para hacer innecesario cualquier comentario sobre la intencionalidad con que fue creada. Pero tan loable intención se vio truncada, pues tenía prevista su entrada en vigor el primer día del año siguiente, de 1969, y sin embargo, en lugar de ello comenzó un largo proceso transitorio pues interceptó su entrada en vigor y abortó esos intentos unificadores el Decreto Ley 23/1969 que la dejó en suspenso y supuso que los funcionarios locales continuaran con los niveles y grados que había establecido la Ley 108/1963.

4 Los principios básicos del régimen instituido se encontraban explicitados en su propia Exposición de Motivos y se concretaban en los siguientes: a) Un principio de unidad, es decir, unificación de las copiosas normas reguladoras de derechos y deberes de los funcionarios locales, en lo que a las clases pasivas se refiere. b) El principio de justicia, pues toda diversidad en la legislación producía desigualdades en los reconocimientos de prestaciones, cuyas cuantías venían determinadas por la mayor o menor capacidad económica de la Entidad corporativa llamada a responder del pago. c) El principio de solidaridad, anejo al de unidad de gestión, de cotización y de beneficios.

5 Ibidem, nota a pie de pág. n.º 2.

Y ello fue así hasta el Decreto Ley 7/1973, de 27 de julio, sobre adopción de medidas en orden a la acomodación y régimen de retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado, que derogó este último, hizo resurgir aquella misma tendencia unificadora que inspiró la Ley 79/68⁶ y ordenó revisar los Estatutos de la MUNPAL. Revisión que no debía realizarse sin prever la necesaria equiparación entre aquellos que habían ingresado en 1960 de aquéllos otros que lo hacían coincidiendo con esta nueva modificación que acabó produciéndose por Orden del Ministerio de la Gobernación de 9 de diciembre de 1975. Esta sería la primera y última vez que se tuviera una deferencia semejante entre el colectivo de antes y el de después, como luego veremos.

Esta revisión no satisfizo las expectativas que se habían depositado en esta esperada modificación, pues su redacción se limitaba a transcribir los preceptos del Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios del Estado de 1966, sin más innovaciones que la introducción de las mejoras a las prestaciones básicas y la conservación del capital del seguro de vida, como prestación complementaria. Pero eso no fue todo: estas dos innovaciones se concibieron como privilegios —para muchos, injustificados— de los funcionarios locales⁷, y, por ello, acabaron siendo cercenados paulatinamente.

Por su parte, prácticamente todas las Leyes de Presupuestos Generales del Estado prestaron atención al asunto de las pensiones de los empleados locales. Fue el caso de la Ley 9/1983, de 13 de julio (en su D.A. 2ª), la Ley 44/1983, de 28 de diciembre (en su D.A. 4ª), o la Ley 50/1984, de 30 de diciembre (D.A. 6ª). Esta última dejaba intacto el aspecto económico ya retocado por las anteriores, pero estableció un sistema distinto para los colectivos de funcionarios del Estado y de la Administración local, poniendo así fin a la intención unificadora con que se había comenzado el periodo⁸ y que había acogido la propia LRBRL de 1985 en la versión original de su Disposición Adicional 2ª.

Probablemente, concedora de esta lucha ancestral, el tenor literal de la LRBRL es altamente significativo puesto que era el resultado esperado de tantos años de clamor general: “los funcionarios públicos de la Administración Local tendrán la misma protección social en extensión e intensidad que la que se dispense a los funcionarios públicos de la Administración del Estado”.

Pese a todo, el periodo se cierra casi peor que comenzó, pues nuevamente otra Ley de Presupuestos del Estado, esta vez la Ley 21/1986, de 23 de diciembre establecía que los funcionarios de haber regulador garantizado “no tienen incremento alguno”. A partir de esta fecha, con alguna subida se contaba, pero ésta era insignificante en comparación con

6 Para ello se dictaron diversas normas, entre ellas, el Decreto 2057/1973, de 17 de agosto y las Órdenes Ministeriales de 23 de octubre y 27 de diciembre de 1973.

7 Estos dos “privilegios” no estaban, sin embargo, carentes de justificación. Quienes se consideraban en desventaja por no disfrutarlos olvidaban las dos razones que les servían de base y fundamento a su creación: a) Las mejoras de las prestaciones básicas que establecía el art. 29.5 de los Estatutos de la MUNPAL revisados tenía su fundamento en la incorporación a los mismos tanto el mecanismo de cobertura de los derechos pasivos del Texto Refundido del 1966 como del Mutualismo Administrativo. No puede olvidarse que la Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios del Estado (MUFACE) contaba con prestaciones más completas que las de los funcionarios locales y que establecía pensiones complementarias de jubilación, viudedad, orfandad. Lo cierto es que, y en honor a la verdad hay que reconocerlo, tampoco estas previsiones de la MUFACE llegaron a materializarse. Todo quedó en buena intención del legislador. Y b) Que el capital del seguro de vida era un subsidio de defunción que no era ninguna novedad para la MUNPAL, pues está prevista en todas las Mutualidades que existían y existen en nuestro país.

8 Ahora bien, en su D.A. Sexta.2 ordenó la tarea homologadora en la esfera local; mandato éste que, por cierto, fue reiteradamente incumplido año tras año.

la recibida por los funcionarios del Estado, aumentando el desequilibrio y haciéndose cada vez más patente la discriminación y la injusticia que marcaba cada vez una frontera económica mayor entre unos y otros⁹.

La situación fue calificada por el colectivo como “insostenible”, sobre todo, si a ello se unía la paradójica situación de los recién incorporados en la MUNPAL en el año 1987, para los que no se previó equiparación alguna con los que los precedían, con lo que dentro de un mismo colectivo convivían dos situaciones: la de los ingresados con anterioridad a esa fecha, en el semi-congelado régimen propio de la MUNPAL, y los ingresados en esa fecha, con las prestaciones de clases pasivas del Estado, con distintas cuantías en sus prestaciones básicas.

El antes y el después del 1 de enero de 1987 venía determinada en la Ley 4/1990, de 29 de junio al establecer que “el personal ingresado en la Administración Local a partir del 1º de enero de 1987, causará *exclusivamente* las mismas *prestaciones*, con los mismos requisitos, e idéntico alcance que las establecidas en el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado” (la cursiva es mía). Es decir, que a partir del día 1 de enero de 1987 se preveía la equiparación entre los funcionarios locales y estatales.

La dicción literal transcrita, puesta en comparación con lo establecido para el personal funcionario del Estado cuyo régimen se encontraba configurado en el R.D.Leg. 670/1987, pone de manifiesto los siguientes elementos diferenciadores y permite la siguiente lectura crítica:

- a) El hecho de considerar como fecha límite para la aplicación de ambas normativas, la mutualista y la estatal, el día 1 de enero de 1987. ¿Por qué no en el año 1985, que era la contemplada en la última de las citadas normativas y era la fecha en que fue dictada la LRBR? O mejor, ¿por qué no la fecha de ingreso al servicio público del funcionario local?

Dicho más claramente: La citada Ley 50/1984, y posteriormente el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasiva del Estado, aprobado por R.D.Leg. 670/1987, de 30 de abril, establece como fecha de entrada en vigor del nuevo sistema que se instaura el día 1 de enero de 1985. Sin embargo, para los funcionarios locales se dictan normas transitorias que posponen la aplicación de ese nuevo régimen pasivo para los funcionarios locales dos años más. Por ello, puede afirmarse que este desfase de dos años supone clarísimamente un retraso injustificado de dos años en dar cumplimiento a la previsión contenida en la D.F. 2ª LRBR, y con ello una continuidad en el trato discriminatorio que desde antaño se estaba produciendo entre ambos colectivos.

- b) Tampoco se entendía la utilización del término *exclusivamente*, pues parece inducir a entender que de *algo* se les estaba excluyendo a los funcionarios locales, pues con el empleo de este adverbio, tan categórico como taxativo, se privaba legalmente al

9 A título de mero ejemplo, en el año 1990 un funcionario del grupo A del Estado, con 30 años de servicio, cobraba una pensión de 190.235 pesetas, mientras que un funcionario del grupo A de la MUNPAL en las mismas condiciones percibía 162.138 pesetas. En caso de 35 años de servicio, la diferencia económica entre uno y otro era de 54.069. En 1991, esos mismos funcionarios cobraban, respectivamente, 202.859 pesetas y 170.514 pesetas, y si tenían 35 años de servicio, la diferencia era de 32.345 pesetas.

colectivo local de los beneficios derivados del Mutualismo Administrativo¹⁰ sin posibilidad de ampliación vía desarrollo reglamentario, por la sencilla razón de que si así se hiciera el reglamento sería ilegal por contravenir lo dispuesto en una norma de superior rango.

- c) Igual de inadecuada técnicamente resultaba la utilización del término “prestaciones”, pues en su lugar debió haberse incluido el de “pensiones”, lo que, obviamente, no es lo mismo. Para corregir este error se dictó la D.T.5ª de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, cuyo número 2.b) introdujo tal modificación: “el personal ingresado en la Administración Local...causará exclusivamente las mismas *pensiones*...”. Y es que de este modo se dejaba legalmente fuera de la protección social otorgada a este colectivo algunas prestaciones, tales como la asistencia sanitaria, las ayudas por nupcialidad, natalidad, sepelio, etc., proporcionadas por el Mutualismo Administrativo a los funcionarios del Estado y por la propia MUNPAL en su legislación específica. No obstante, no se podía tomar como base el tratamiento parcial dado por la ley presupuestaria porque esto conduciría al absurdo de negarle la protección social mínima de todo servidor público, que es la consecuencia a la que llega la contumacia Ley 4/1990, al persistir en el error padecido por su predecesora, la Ley 37/1988¹¹.
- d) Se continuaba desprotegiendo al colectivo local respecto al estatal respecto de las prestaciones complementarias y especiales, a lo que contribuyó a corregir la referida D.T.5ª al reconocerles aplicable el mismo sistema de protección social de los funcionarios de la Administración del Estado “en materia de asistencia sanitaria y de prestaciones complementarias”.

El resultado no fue otro que la desproporción que percibían los funcionarios locales entre las cotizaciones efectuadas y las prestaciones recibidas, lo que se traducía en una clara situación de injusticia a la que difícilmente se le podía encontrar justificación.

Por eso, a partir de 1986, las Leyes de Presupuestos fueron intentando homogeneizar las situaciones de todos ellos a través de diversas medidas ideadas, que no viene al caso referir¹², para alcanzar mejor grado de seguridad en los derechos pasivos de —todos— los funcionarios locales, pero que, paradójicamente, vieron demoradas en el tiempo su cumplimiento.

El sentimiento de injusticia se percibía en un doble nivel de impronta naturalmente económica: de una parte, todo el colectivo local, con entera independencia de su fecha de ingreso en la MUNPAL, sufría una mayor *presión tributaria* que la soportada por el personal de la Administración Civil del Estado, sumada la cuota que satisfacía por Clases Pasivas y la que efectuaba a MUFACE¹³. Y de otra, en relación con *las prestaciones*, pues las pensiones de la MUNPAL iban perdiendo paulatinamente poder adquisitivo en relación con las correspondientes de las Clases Pasivas del Estado, puesto que las clases pasivas se incrementaban en cifras absolutas, en mayor cuantía que las de la MUNPAL, por lo que, globalmente consi-

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

11 *Ibidem*.

12 Unas consistían en la extensión a la MUNPAL la aplicación de normas dictadas para los funcionarios civiles del Estado y otras, en establecer normas exclusivamente aplicables a la MUNPAL.

13 Nota Editorial de la Revista CUNAL, n.º 551, noviembre de 1990, págs. 517 y 518.

deradas unas y otras, la balanza con toda claridad se inclinaba a favor de las pensiones del Estado.

II La consecuente desaparición de la MUNPAL

Tan buenas pretensiones con que fue creada no contaron con lo que luego supuso la causa más inmediata —aparentemente, al menos— de la defunción de la MUNPAL: su falta de liquidez motivada por un fallo insuperable en el sistema de financiación, como era el hecho incontrovertible de que muchas de las Corporaciones locales no ingresaban a cuenta las cantidades que habían de aportar en tal concepto ni aún siquiera las que retenían al funcionario¹⁴, olvidándose así no sólo del carácter preferente de este pago sino de las graves consecuencias del reiterado incumplimiento por su parte. Sencillamente, lo que estaba ocurriendo es que tales cantidades estaban destinándose —excepcional y transitoriamente, se decía— a paliar la escasa liquidez de que adolecían para hacer frente a sus deudas de financiación de obras y servicios más atrasadas en el tiempo. Se aplicaba el principio de unidad de caja pero se olvidaba, una vez más, el de especialidad en el gasto.

Esta obstinada rebeldía, insólita e insolidaria, de algunas Corporaciones locales a cumplir sus deberes de cotización a la MUNPAL, aparte de constituir un mal ejemplo para las empresas privadas que tenían que hacer lo propio con sus trabajadores según las leyes laborales que las regulaban, y aparte de poner en serio peligro el cobro de las pensiones —y, por supuesto, demás prestaciones— de sus asegurados, y que no se actualizaran las pensiones de unos 15.000 pensionistas, era susceptible de ser calificado como delito por malversación de fondos públicos. De hecho, el Juzgado n.º 12 de Madrid admitió la querrela criminal presentada por el sindicato Fuerza Nacional del Trabajo contra los Ayuntamientos deudores y cuya cantidad ascendía ya por entonces a 50.000 millones de pesetas¹⁵, siendo unos 600.000

14 Los arts. 98 y 99 de los Estatutos de la MUNPAL (nos referimos a los revisados por Orden de 9 de diciembre de 1975) establecían la obligatoriedad de esta aportación así como el porcentaje que correspondía a la Corporación y al funcionario, estableciéndose en el art. 99 que “Las Entidades, Organismos y Dependencias afiliados estarán obligados a ingresar a la Mutualidad, antes del 15 de cada mes siguiente a su vencimiento, las cuotas del párrafo 1 del artículo anterior, juntamente con las que, siendo de cuenta de su personal asegurado, habrán sido descontadas al mismo”. Estos preceptos fueron modificados por Orden de 9 de diciembre de 1986, pero obviamente la modificación no afectaba a la obligación de pago de ambas partes sino que mejoraba técnicamente su redacción e introducía algunas matizaciones bastante clarificadoras. Es más, en cuanto al plazo de ingreso establecía el art. 99.1 en su nueva redacción que “dentro de la primera quincena de cada mes, la MUNPAL formulará las cantidades exigibles en el mes anterior a la Corporación por cuotas, tanto de la Corporación como de los asegurados...así como por pensiones impagadas que puedan resultar de meses anteriores, por no haberse podido liquidar en el momento oportuno”. Ya en ese momento comenzaba a tratarse el problema de los “impagos” de las cuotas por parte de las Corporaciones locales. De ahí que comenzaran a ponerse en marcha algunas disposiciones que para tal fecha ya estaban en vigor, tales como el R.D. 264/1979, de 13 de febrero sobre retenciones a las Corporaciones de saldos pendientes de pago a la MUNPAL. Por su parte, la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1982 previó un procedimiento que se desarrolló después en el R.D. 2314/1982, de 30 de julio, y por cuya virtud se declaran afectadas para el pago de deudas a la Mutualidad todas las cantidades que la Administración del Estado debiera transferir a la Corporación Local deudora, bien directamente, bien a través del Fondo de Cooperación Municipal, tanto en el caso de recargos o participaciones como en el de ingresos propios de la Corporación recaudados por el Estado. El sistema consistía, en síntesis, en descontar la cuantía de las deudas de las subvenciones que trimestralmente reciben los Ayuntamientos del Fondo Nacional de Cooperación con las Haciendas Locales (dotado entonces con 150.000 millones de pesetas). El Decreto citado también dispuso otro método consistente en establecer convenios entre los Ayuntamientos y la MUNPAL a fin de que fraccionaran el pago en dos o tres años, siempre y cuando cumplieran el requisito de haber liquidado con déficit sus presupuestos ordinarios de 1980 ó 1981. Otros RR.DD. fueron dictados con idéntica finalidad, tales como el RD 1435/1987, de 25 de noviembre y el RD 532/1992, de 22 de mayo.

15 Esta cantidad no puede sorprendernos si tenemos en cuenta que el Diario “YA” en su edición del día 13 de marzo de 1983 recogía una noticia que, por su gravedad, quizá sea digna de mención: A finales de 1981, las Corporaciones Locales debían a la Seguridad Social (Mutualidad de Administración Local) algo más de 20.000 millones de pesetas, cifra que no ha variado en la actualidad. En total, las Corporaciones Locales de más de 100.000 habitantes suman una deuda de 9.474 millones. Como consecuencia de tal deuda, la MUNPAL debe a sus afiliados pensionistas más de 7.000 millones de pesetas. En la MUNPAL hay 150.000 funcionarios locales cotizantes, los beneficiarios son algo más de 90.000 y las prestaciones anuales de la Mutualidad suman casi 33.000 millones de pesetas.

funcionarios y familias las que dependían de la MUNPAL, que estaba al borde de la quiebra, según noticia publicada por el periódico ABC de 11 de diciembre de 1987¹⁶.

Esta grave situación se fue consolidando con los años, lo que no sólo agravaba la situación de los asegurados y de la propia MUNPAL sino que constituyó el sarcófago funerario de la Institución que con tan buenos principios y pretensiones se había puesto en marcha.

El resultado fue un creciente déficit de tesorería y la consecuente y lógica descapitalización y desintegración de la MUNPAL por falta de ingresos de los obligados al pago¹⁷. De hecho, las soluciones que proponía la Comisión Gestora de la MUNPAL¹⁸ (creada por Decreto 1.264/1981, de 5 de junio, justamente para intentar salvar la situación creada) eran las dos siguientes:

- a) Procurar un crédito de tesorería, con el gravamen de los intereses correspondientes; intereses que en un corto espacio de tiempo supondrían un costo igual al del *déficit de tesorería* —unos miles de millones— con lo que esta considerable pérdida corría el riesgo de convertirse un *déficit económico* que exigiría, a su vez, nuevas fuentes de ingresos para la MUNPAL, colocándola en una situación de alto riesgo —de quiebra, más bien— de la que resultaría seriamente difícil salir medianamente airosos. Por ello, la propia Comisión Gestora desechó esta segunda solución.
- b) Retrasar los pagos; y comoquiera que los acreedores eran fundamentalmente las clases pasivas, acabaron siendo sus débiles hombros los que acabaron soportando la carga de tal situación deficitaria. Se optó, evidentemente, por esta última solución y algunos veían retrasado el percibo de sus derechos hasta en un plazo superior a ¡siete años! La injusticia era tan evidente como inaceptable.

Los pilares para una mejor administración y para adoptar una salida viable estaban dispuestos: presupuestos para cubrir los déficits, mayores medios económicos y financieros, creación de una Comisión Gestora para administrar la MUNPAL y la realización de una auditoría sobre la misma¹⁹.

Con anterioridad a esas fechas el montante económico que adeudaban las Corporaciones locales a la MUNPAL era el siguiente: a finales de 1978: 8.927 millones de pesetas; a finales de 1979: 11.746 millones de pesetas; a finales de 1980: 15.513 millones de pesetas y a finales de 1981: 20.719 millones de pesetas. (Estos datos constan en el Informe elaborado por la Comisión Gestora de la MUNPAL —creada por 1.264/1981, de 5 de junio— publicado en la Revista CUNAL, n.º 444 y en el Boletín Informativo de la MUNPAL, n.º 86, marzo-abril, 1982). Las cifras, por sí solas, son elocuentes, y hacen innecesario comentario alguno por nuestra parte.

16 Noticia de la que se hizo eco la Revista CUNAL n.º 517, de enero de 1988, pág. 28.

17 Tal era la situación que ésta fue objeto de particular atención en el Congreso de los Diputados, tal y como consta en el Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 206, de 23 de junio de 1988, más particularmente en la intervención del Diputado del Grupo Mixto, D. Carlos Ruiz Soto y del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Este último consideró en tal sesión que la deuda había disminuido en un 33% gracias al procedimiento establecido en el R.D. 2531/1986, de 14 de noviembre, y que se habían suscrito un 34% de convenio de aplazamiento de pago y que un 22% están pendientes de negociación, quedando por amortizar sólo un 11% de la deuda. El Ministro seguía afirmando que “los datos provisionales de la liquidación del Presupuesto de la MUNPAL del ejercicio de 1987 indican que los ingresos por cuotas y demás conceptos devengados durante dicho año *cubren aproximadamente el 99%* de los gastos realizados en el mismo periodo, suponiendo, por tanto, el *déficit* de gestión de la Mutualidad únicamente *el 1%* del total liquidado. La MUNPAL se financia exclusivamente con recursos propios, cubriendo, en su caso, el déficit de gestión que pueda originarse con *remanentes de tesorería acumulados en años anteriores* y la consiguiente apelación a *las reservas de la Entidad*”. Desafortunadamente el tiempo ha demostrado que no se ajustaban del todo a la realidad los datos aportados por el Sr. Ministro ni tan ciertas sus previsiones que, sin duda, en aquel momento tranquilizaron a los funcionarios locales que tuvieron la oportunidad de conocer sus palabras.

18 Esta Comisión Gestora, concebida como un órgano provisional de gestión, estaba integrada por 12 representantes de las Corporaciones locales, 12 representantes de funcionarios en activo y 1 representante de los pensionistas.

19 Así lo ponía de manifiesto el Informe elaborado por Manuel Quintana Ruiz, miembro de la Comisión Gestora de la MUNPAL, que fue publicado en la Revista CUNAL, n.º 444, así como en el Boletín Informativo de la MUNPAL, n.º 86, marzo-abril, 1982.

Pero nada de ello dio resultado. Pese a los denodados esfuerzos, lo cierto es que jamás existió voluntad política ni administrativa de darle salida a la Institución que había nacido gracias a los ímprobos esfuerzos y a las legítimas aspiraciones de un cada vez más débil colectivo de funcionarios locales.

La solución final no fue ninguna de las que estaba barajando la Comisión Gestora, sino la que ya en 1983 se estaba gestando en las Cortes Generales²⁰: la integración de la MUNPAL en el régimen general de la Seguridad Social.

III La integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social: el fruto de una desgana políticamente compartida.

1 Algunas contradicciones clamorosas

Esta fue la solución que acabó adoptándose mediante el R.D. 480/1993, de 2 de abril. R.D. que no fue precisamente elogiado por el colectivo local, sino más bien se concebía que su elaboración se había hecho “de noche y con niebla”. Pero antes de emprender su análisis, hemos de recapitular y resumiendo mucho cuanto ha quedado explicitado, vamos a retener dos hechos que ya han quedado analizados: a) El ancestral intento de homologación entre los regímenes funcionariales, del Estado y de la Administración Local, y b) la agudísima crisis financiera por la que estaba atravesando la MUNPAL.

Pues bien, en cuanto a lo primero, la LRBRL acentuaba y alentaba aún más esta aspiración de homologación completa y total de los sistema retributivos y de las clases pasivas del Estado y de la Administración local, al establecerse como principios declarativos la “idéntica protección social en extensión e intensidad que en el Estado” a los funcionarios pasivos de la Administración Local.

Contradictoriamente a esta declaración —que, podemos reconocer ahora, no pasó de ser de intenciones— de la LRBRL, la D.T. 3ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 autoriza “al Gobierno para que pueda proceder a la integración del colectivo incluido en el campo de aplicación del Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local —léase incluir la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social—, en las condiciones, términos y plazos que reglamentariamente se determinen” y, al propio tiempo, en el segundo párrafo declara —probablemente con cierta “intención tranquilizadora”— continuar “el proceso de equiparación del sistema de protección de los funcionarios de las Administraciones locales al de los funcionarios de la Administración del Estado”. No resultan fácilmente conciliables dos afirmaciones tan recíprocamente contra-

20 Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales (del Congreso de los Diputados), n.º 25 de marzo de 1983, en donde se recoge la respuesta del Ministerio del Administración Territorial, formulada en nombre del Gobierno, a la pregunta efectuada por D. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, del Grupo Parlamentario Popular sobre el futuro de la MUNPAL: “La Constitución, en sus artículos 41 y 149.1.17 y 18, parece apuntar en el sentido de considerar los problemas de los funcionarios y de su Seguridad Social como un todo conjunto, por lo que no parece que deba expresarse con temor o recelo la integración en un sistema de Seguridad Social público de los distintos regímenes actuales de los distintos tipos de funcionarios”. Lo que no resulta claro tras la lectura detenida de estas declaraciones es a qué régimen de Seguridad Social público de común integración de todos los funcionarios se refería: ¿al Mutualismo Administrativo o al régimen de la Seguridad Social?

rias. No se está descubriendo aquí nada nuevo si se afirma que las Clases Pasivas del Estado se apartan diametralmente de la naturaleza del General de la Seguridad Social, que era al que se estaba trasladando al funcionariado local. Por tanto, cuanto mayor fuera el grado de aproximación a las Clases Pasivas de la Seguridad Social, mayores serían las distancias, tanto cualitativas como cuantitativas, que habrían de salvarse, si es que alguna vez resurgiera de verdad la pretensión dar cumplimiento a la tan ansiada equiparación.

Pero aquí no terminan las contradicciones. La Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función pública, se hacía eco de este afán homogeneizador y establecía en su art. 1.3 que “se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones públicas, los siguientes preceptos...” y en la relación cita el artículo 32 el relativo a la Seguridad Social. Este mismo principio de unidad se recogía en el art. 10.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2.065/1974, de 30 de mayo, según el cual “se establecerán Regímenes Especiales en aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, seriere preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad”, añadiendo que “se considerarán Regímenes Especiales los que encuadren a los grupos siguientes: ...d) Funcionarios públicos, civiles o militares”. Y los funcionarios locales, no. ¿Por qué?

2 El marco legal de la integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social

Los términos con que la D.T. 3ª de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1992 terminaron por consumir la desaparición de la MUNPAL, lo que volvía a reproducirse en la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, fijándose como fecha de “efectos” el día 7 de abril de 1993, como se dispone en la D.A. 3ª del R.D. 480/1993, de 2 de abril.

Esta fue la fecha y el acta oficial de defunción de la MUNPAL, que ya se encontraba “clínicamente muerta” desde hacía tiempo por evidente causa de la inanición económica que se vio obligada a soportar durante nada menos que la mitad de sus treinta años de vida.

Lo curioso es que dicha D.T. 3ª contó con la anuencia de los Sindicatos presentes en las diversas reuniones mantenidas con los dirigentes de la MUNPAL. Por otro lado, sorprende sobremanera que nunca llegaron a expresarse de forma transparente los motivos que aconsejaban tan drástica medida y los beneficios que de ella han de derivarse para los funcionarios de las Administraciones locales²¹. Las razones que entonces se esgrimían para justificarla fueron las dudas sobre la viabilidad económica de un sistema de protección de financiación autónoma, cuya gestión, enmarcada en una deficiente relación activo/pasivo, habría de conducir a la crisis del sistema de protección de los funcionarios locales²². Por ello, y antes de llegar a la definitiva descapitalización y que la integración llegara a ser aún más gravosa, y con el fin de salvaguardar los derechos del colectivo mutualista, el Ministerio

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

22 Así se declaró en la IV Asamblea General de la FEMP y se recogió en la Sección “Actualidad” de la Revista “Carta Local”, 1993, n.º 36, pg. 14.

para las Administraciones Públicas acordó la disolución de la MUNPAL mediante su integración en el Régimen General de la Seguridad Social haciendo así realidad con una prontitud asombrosa lo previsto en la citada D.T. 3ª de la Ley de Presupuestos para 1992.

El problema principal con que se enfrentaba el Gobierno era el alto coste que supone hacer frente a la mayor cuantía de las pensiones, puesto que a nadie se le ocultaba que, en concepto de pensión por jubilación, los funcionarios locales percibían mayor cuantía económica, y ello a pesar de que la cotización por tal contingencia efectuada a la MUNPAL había sido menor. Para paliar este problema la FEMP propuso que las Corporaciones locales asumieran, en las condiciones más favorables, parte de los costes de integración que hubieran de generarse, al objeto de garantizar a los funcionarios una protección adecuada y similar en alcance a la de los trabajadores afiliados al Régimen de la Seguridad Social.

Y en este contexto fue dictado, quizá con cierto apresuramiento, el R.D. 480/1993, de 2 de abril, por el que se hizo realidad lo que hasta el momento era un proyecto que cada vez amenazaba más con convertirse en realidad. La denominación de este R.D. da cumplida cuenta de su intención de integración “en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local”²³, es decir, a los funcionarios que hasta el momento eran mutualistas en la MUNPAL. De él llama la atención la exigüidad de su Exposición de Motivos —que, por cierto, omite los motivos y la complejidad de las circunstancias que lo propiciaron— y la escasez de preceptos de que se compone —exactamente 9—, bastantes menos, por cierto, que las Disposiciones Adicionales, Transitorias, Finales y Derogatorias. Por virtud de una de ellas, la D.T. 4ª.b) se determina que todo el patrimonio de la MUNPAL (bienes inmuebles y derechos), cuya valoración ascendía a 4.115,2 millones de pesetas, quedaba incorporado al patrimonio de la Seguridad Social. Obviamente, no podía ser de otro modo. Pero lo cierto es que este hecho constituyó uno de los motivos que sembró la duda sobre si la descapitalización de la MUNPAL había sido la verdadera y más poderosa razón que condujera de forma irremediable a su irreversible desaparición, o fue más bien el oportuno motivo al que acogerse para hacerla desaparecer, e incluso si es que pudo haber ciertas razones “patrimonialistas” que motivaran, no sólo no ayudar a la MUNPAL a que sobreviviera, sino a “dejarla morir”. No olvidemos el dato de que la integración de los funcionarios locales al Régimen de la Seguridad Social suponía, correlativamente, ya por entonces el nada despreciable incremento en el número de sus afiliados en aproximadamente 400.000, lo que, fácil es de imaginar, supuso un importante “balón de oxígeno” para esta Institución, pues podría dar lugar a una cantidad difícil de imaginar en concepto de cotizaciones.

Lo cierto es que la medida no contentó a casi nadie puesto que no sólo carecía de coherencia con la tradición legislativa seguida hasta el momento, y que aquí hemos intentado dar buena muestra de ello, sino que era desintegradora del universo de la Administración pública, al desgajar de su núcleo la parte correspondiente al funcionariado local, desplazándola de su entorno natural a otra órbita que, lógicamente, sobre todo en sus comienzos, no podía sino resultarle extraña²⁴.

23 Desarrollado por la Orden de 7 de abril de 1993, por la que se desarrolla la materia de cotización y pago de pensiones.

24 Nota de la “Mutualidad” en “El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados”, n.º 3, 15 de febrero de 1992, pág. 307.

De todo lo dicho se desprende que los funcionarios locales ni cuentan con una Mutuality Administrativa que, entiendo, hubiera sido su lugar de primera y natural adscripción, ni se encuentran integrados en un Régimen *Especial* de la Seguridad Social (como les ocurre a ciertos funcionarios civiles y militares) en atención a sus singulares circunstancias, sino en el Régimen *General* como si de un trabajador más por cuenta ajena se tratara, *como si estuvieran vinculados por un contrato de trabajo*; circunstancia ésta que, desde luego, no constituye cuestión baladí.

Y todo ello con el agravante de que en ningún momento ni lugar se haya explicitado el motivo de esta ubicación, que, por sí misma no tiene por qué considerarse inadecuada desde el punto de vista prestacional, ni resultar más perjudicial que el régimen mutualista. Simplemente sorprende la diversidad de regímenes jurídicos, sobre todo, si se tiene en cuenta tanta y tan reiterada declaración de intenciones acerca de la necesidad de homogeneizar el régimen social de todos los funcionarios, estatales y locales, y si se tiene en cuenta la ausencia de un criterio claro que justifique la adscripción a uno u otro sistema.

IV Bibliografía

- ADELANTADO, 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. y 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", en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. T. II. Ed. Cívitas, Madrid, 1991.
- GONZALO GONZALEZ, B. y 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. y 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. y VILCHEZ PORRAS, M. *Sistema de Seguridad Social*. Tecnos, Madrid, 2001.
- TOTUERO PLAZA, J. L. "Reflexiones sobre la 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. y QUESADA SEGURA, R. *Manual de Seguridad Social*. Tecnos, Madrid, 2005.
- VILLA GIL, L. E. "Las pensiones sociales: problemas y alternativas", en el libro colectivo *Pensiones Sociales. Problemas y alternativas*. MTAS. Madrid, 1999.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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 Derecho con Premio Extraordinario de Fin de Carrera por la
Facultad de Derecho de la Universidad 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 y Sahara occidental 1.1 La libre determinación de los pueblos ¿qué pueblos tienen derecho a la libre determinación de los pueblos? 1.2 ¿De qué modos puede un pueblo ejercer su derecho a la autodeterminación? 1.3 ¿Qué papel desempeña el principio de integridad territorial con respecto al principio de libre determinación? 1.4 ¿Es conforme la descolonización del Sahara occidental con el principio de libre determinación? 2. Condiciones del Estado y reconocimiento del Sahara occidental 2.1 Elementos del Estado 2.2 La existencia de estos elementos en la RASD 2.3 El reconocimiento de Estados. Teorías en presencia 2.4 Los reconocimientos de la RASD 2.5 ¿Es la RASD un Estado independiente? 3. Sucesión de estados en materia de nacionalidad. La nacionalidad de la población del Sahara occidental 3.1 Sucesión de Estados. Planteamientos teórico-comparados referentes a la sucesión en materia de nacionalidad 3.2 La nacionalidad marroquí de los saharauis que habitan en el territorio ocupado por Marruecos. 3.3 La nacionalidad argelina de las personas que habitando en los campamentos de la Hamada argelina viajan fuera de Argelia 3.4 La nacionalidad española de los saharauis 3.5 ¿En qué medida se puede hablar en la actualidad de una nacionalidad saharauí? 4. Conclusiones 5. Anexo: Estados que reconocen a la RASD 6. Bibliografía

1 Libre determinación y Sahara occidental

1.1 La libre determinación de los pueblos. ¿Qué pueblos tienen derecho a la libre determinación de los pueblos?

i) Concepto de pueblo

Antes de analizar qué pueblos tienen derecho a la autodeterminación, debemos comenzar por fijar qué entendemos por pueblo, y después de esta necesaria introducción terminológica, acometer el análisis de los distintos pueblos que ostentan el citado derecho.

Por pueblo, siguiendo la definición recogida en diccionarios¹ y enciclopedias, podemos entender "conjunto de personas que forman una comunidad y están unidas por su origen, religión, historia, etc.". Jurídicamente, siguiendo a Ruiloba Santana², podemos distinguir

1 Enciclopedia Santillana; 2001, Madrid.

2 RUILOBA SANTANA, E.: "Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: El concepto de pueblo", *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Mijaja de la Muela*, Madrid, I, 1979, pp. 335 y 314-315.

unos elementos objetivos y unos elementos subjetivos en el concepto de pueblo: entre los primeros, un territorio geográficamente diferenciado, unidad de raza, lengua y cultura común, tradiciones y costumbres comunes, pasado común, sentimiento de la patria y conciencia nacional. Entre los elementos subjetivos: la voluntad colectiva o la conciencia de constituir un pueblo diferenciado o independiente. Este elemento subjetivo, no obstante ser necesario al concepto de pueblo, no es suficiente y se requiere una base objetiva.

Una vez señalado este rasgo esencial, una definición básica y primaria de lo que entendemos por pueblo, como comunidad constituida por individuos vinculados por lazos culturales, emocionales, históricos... conviene señalar, en el ámbito que nos ocupa de las Relaciones Internacionales, la importancia de los pueblos, potenciada en el siglo XX, en que se ha reconocido su subjetividad internacional. Este hecho es digno de reseña ya que, tras la I Guerra Mundial y superando el concepto de nacionalidad, el pueblo surge como sujeto en el plano internacional, con todo lo que ello conlleva, a saber y fundamentalmente, puede ser titular de unos derechos —así como también de unas obligaciones—, que pueden ser de tipo político, económico, social... y entre los que ocupa un lugar destacado el derecho de libre determinación de los pueblos, que será analizado en profundidad a lo largo de esta primera cuestión. De este modo, como señala Manuel Pérez González³ *“sujeto de Derecho Internacional lo es el titular de derechos y obligaciones conferidos por normas jurídicas internacionales”*. El pueblo, junto con el Estado y las Organizaciones Internacionales, se convierte en sujeto del Derecho Internacional, y no es un mero actor internacional; no obstante, siguiendo nuevamente a Pérez González⁴, de los pueblos no cabe predicar sino una subjetividad internacional restringida *“al ejercicio de unos derechos específicos y a la asunción de unas concretas obligaciones correlativas a esos derechos”*.

ii) Diferencia entre pueblo y población

Señalado el concepto de pueblo, es preciso en este punto efectuar una distinción terminológica que tiene grandes repercusiones en la práctica: la diferencia entre pueblo y población. Pese a que pueda semejar algo anecdótica o pasajera esta distinción, resulta de todo punto necesaria, puesto que el ejercicio del derecho de libre determinación corresponde a los pueblos y no a las poblaciones⁵. Así, podemos convenir, junto con el ecuatoriano Borja Cevallos que *“la población es la comunidad social, o la organización de las personas, con independencia de su significación o conciencia política. El pueblo, en cambio, se entiende como la agrupación humana, orgánica y consciente, vinculada por ideales compartidos y una conciencia común”*⁶. De esta breve pero contundente definición de ambas realidades, extraemos una importante conclusión: la población es entendida como el elemento demográfico, el elemento humano del Estado, la base sociológica de éste; constituye así, ni más ni menos, la totalidad de individuos que habitan, de forma permanente, el territorio de un Estado. Por otra parte, el pueblo se identifica como algo que podríamos considerar más metafísico, como unión de sujetos por vínculos históricos, lingüísticos, sociales, culturales... entendido como una realidad existente per se, no obstante, sin llegar a exageraciones a

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

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

5 Dictamen consultivo sobre el Sahara occidental; C.I.J., Rec.1975: 33.

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

propósito de los mismos, como aquéllas en que incurrió la Escuela Histórica del Derecho, debido a la influencia del romanticismo, con Sàvigny como adalid, de otorgar un papel preponderante en la Historia y en el Derecho al “volksgeist”, lo que podríamos traducir como el espíritu del pueblo, que se consideraba como un ente con vida propia.

Por todo ello, en nuestro análisis sobre el caso del Sahara occidental, conviene establecer una afirmación, como punto de partida de este trabajo: la existencia del pueblo saharauí, que no puede ser reconducido a una simple población, a una suerte de grupos tribales subsumibles en otro/s pueblo/s distinto/s. Constituye, por lo tanto, un pueblo y tiene el derecho de autodeterminación, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas⁷, que simplemente lo enuncia, y con las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que serán analizadas posteriormente.

iii) Pueblos que gozan del derecho de libre determinación

Una vez analizado el concepto de pueblo, debemos centrarnos en estudiar qué pueblos gozan del derecho de libre determinación. En primer lugar, este derecho, que será descrito en la siguiente pregunta, corresponde a los pueblos coloniales. Siendo éste su ámbito de proyección fundamental, no podemos obviar la trascendencia del citado derecho en situaciones no coloniales, debiendo efectuar, dentro de éstas, una especificación a propósito de los pueblos indígenas.

a) Los pueblos coloniales

De conformidad con la Resolución 1541(XV), de 15 de diciembre de 1960, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se define al pueblo colonial como *“aquél que no ha alcanzado aún la plenitud del gobierno propio, pero se encuentra en progreso hacia este objetivo, y habita en un territorio que está separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de éste en sus aspectos étnicos o culturales, sin perjuicio de poder tener en cuenta otros elementos, de carácter administrativo, político, económico o histórico, susceptibles de influir en las relaciones entre la metrópoli y el territorio y reflejar que éste se encuentra colocado arbitrariamente en una situación de subordinación (principios I, II, IV y V de la citada resolución)”*⁸.

Tras el proceso colonizador experimentado sobre todo a finales del S. XIX, en el S. XX, en el período de entreguerras, surgieron distinciones entre las colonias de las potencias vencidas —que pasaron a un régimen de mandatos, es decir, de administración internacional—, y las de las potencias vencedoras o no enemigas, que no vieron afectado su régimen jurídico. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, y con la Carta de las Naciones Unidas, se consagró el principio de libre determinación de los pueblos (artículo 1, apartado 2), pero no se dotó de contenido material al mismo en el propio texto fundacional. La Carta, nuevamente distinguió dos regímenes para los territorios dependientes, distinguiendo entre

7 Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945: Art.1.2: *“Los propósitos de las Naciones Unidas son: [...] Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”*, lo que también se menciona en su art. 55: *“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá [...]”*.

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

los territorios no autónomos, para las colonias de las potencias vencedoras o no enemigas, y el de “administración fiduciaria”, para los territorios que se hallaban bajo mandato, para las colonias de las potencias derrotadas y para los que voluntariamente quisieran poner sus colonias bajo el citado régimen (territorios fideicometidos).

No obstante, la evolución de la Sociedad Internacional y los cambios experimentados en las décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial propiciaron los procesos de descolonización. En el curso de estos acontecimientos tuvo un papel primordial la Asamblea General de las Naciones Unidas, que a través de una serie de importantísimas resoluciones posibilitó tal proceso descolonizador. Entre estas resoluciones, destaca, por su peso específico, la Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, conocida como “La Carta Magna de la Descolonización”, incorporando la Declaración sobre concesión de independencia a los países y pueblos coloniales, que podemos esquematizar de la siguiente manera, atendiendo a los siete puntos transcritos, por su singular trascendencia, en la nota al pie⁹: se inscribe el citado derecho en la esfera de los Derechos Humanos, debiendo cesar toda acción armada o medida represiva frente al citado derecho e imponiéndose a los Estados el respeto a lo dispuesto en la citada declaración.

De este modo, la Resolución 1514 constituye el punto de partida esencial, y será complementada por Resoluciones posteriores, como la citada anteriormente, Resolución 1541, o la Resolución 2625, que será analizada junto con el derecho de libre determinación en la siguiente cuestión.

b) Situaciones no coloniales

A propósito de los pueblos no coloniales, es preciso conciliar dos situaciones que a priori pueden resultar controvertidas: el derecho a la libre determinación de los pueblos, consagrado como un derecho con valor universal, perteneciente a todos los pueblos, como recoge entre otros instrumentos de Derecho Internacional Público la Resolución 2625 de la A.G., y el principio de integridad territorial de los Estados. Para operar esta conciliación se ha configurado el citado derecho en las situaciones internas de los Estados, no como un derecho de secesión, sino como una forma atenuada del mismo, estableciéndose cláusulas de salvaguardia para los Estados soberanos, como la recogida en la Resolución 2625 (XXV), pues no cabrá la invocación del citado derecho en Estados en los que “*exista un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color*”. Asimismo, se establecen en esta resolución otras formas

9 Resolución 1514 (XV) de la A.G., de 14 de diciembre de 1960, principios establecidos: “1. La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales. 2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. 3. La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia. 4. A fin de que los pueblos dependientes puedan ejercer pacífica y libremente su derecho a la independencia completa, deberá cesar toda acción armada o toda medida represiva de cualquier índole dirigida contra ellos, y deberá respetarse la integridad de su territorio nacional. 5. En los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas. 6. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. 7. Todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la presente Declaración sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial”.

atenuadas de ejercicio del derecho en situaciones no coloniales, v.gr, conceder un aceptable grado de autonomía política a la colectividad en cuestión, sin que se menoscabe la integridad territorial o la soberanía del Estado en cuestión. De este modo, para las situaciones no coloniales, se prevé este derecho con una configuración especial, pretendiéndose la representación de la población subyugada en la toma de decisiones de ese Estado¹⁰.

Como un supuesto específico de pueblo no colonial al que se reconoce su derecho a la autodeterminación es preciso abordar el caso de los pueblos indígenas. Junto con Ponte Iglesias, podemos atribuir a los grupos indígenas el carácter de pueblos, puesto que concurren en ellos: a) el mantenimiento de un **particularismo cultural**, traducido en una lengua, una religión, unas tradiciones y unas instituciones y organización propias y diferenciadas del resto de la población; b) la **vinculación ancestral** con las tierras que ocupan; y la **auto-identificación** y c) **conciencia de grupo**.

Señalados estos rasgos, y habiendo afirmado su condición de pueblo, no cabe sino afirmar su derecho a la libre determinación; no obstante, es un derecho matizado por el principio de integridad territorial y, continuando con lo manifestado por Ponte Iglesias¹¹, *“el reconocimiento de este derecho de autodeterminación y su ejercicio no conducen necesariamente a la adquisición de la condición de Estado. Se trataría de un derecho a la libre determinación limitado a su vertiente interna, que se concreta en modelos abiertos de autogobierno, autogestión y participación amplia y especial en todas las decisiones que les conciernan en una u otra medida dentro del Estado cuya integridad territorial ha de ser respetada”*.

1.2 ¿De qué modos puede un pueblo ejercer su derecho a la autodeterminación?

i) Significado del derecho de libre determinación

El derecho de autodeterminación es un derecho subjetivo de los pueblos de naturaleza jurídico-consuetudinaria, constituyendo un principio fundamental de Derecho Internacional Público, de carácter inalienable y que genera obligaciones *erga omnes* para los Estados, y que, para algún sector doctrinal, pertenece al *ius cogens* internacional¹². Este derecho se recoge en una pluralidad de textos e instrumentos internacionales, destacando, entre todos ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, que lo define en su artículo 1, así como también aparece analizado en tres Resoluciones Fundamentales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a saber, Resoluciones 1514 (XV), 1541(XV) y 2625 (XXV). No obstante, de todas ellas se infiere un concepto genérico e impreciso, que lleva a serios problemas en la práctica, fundamentalmente, a la hora de compatibilizar este derecho con el principio de integridad territorial, lo que se estudiará en la siguiente cues-

10 En este punto, conviene no confundir el régimen de las minorías con el de los pueblos colonizados, como se pone de manifiesto después de la lectura del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966: *“en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”*.

11 PONTE IGLESIAS, M.T.: *“Ciudadanía y consolidación democrática: La promoción y protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas”*, RIPS, Santiago de Compostela, 2009, pp.161 y 162.

12 BRIONES VIVES, F.: *“El derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí”*, El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía: n.º 4, 2003, pp.27-29.

ción. Habiendo señalado la escasa concreción de su significado, podemos atender al texto del artículo 1¹³ apuntado anteriormente, que se centra en la posibilidad para los pueblos — reafirmando su subjetividad internacional, como sujetos titulares del citado derecho— de decidir su organización política y su configuración social y económica, se ocupa de proteger y preservar sus recursos propios —lo que se vulnera en el caso del Sáhara con los acuerdos de pesca de la Unión Europea con Marruecos— y se establece un deber de observancia de este derecho para los Estados. De este modo, se configura como un derecho-deber, es decir, un derecho de los pueblos, y un deber de los Estados.

Por último, en este apartado conceptual, no podemos obviar la evolución del principio de autodeterminación a lo largo del siglo XX, pues, como señala Pérez González¹⁴, tras la I Guerra Mundial, no aparecía recogido en el Pacto de la Sociedad de Naciones y, pese a su inclusión en determinados instrumentos internacionales, no se le consideraba como una regla del Derecho de Gentes. Todo ello cambió tras la II Guerra Mundial y, en el proceso descolonizador, impulsado como ya vimos por la Organización de las Naciones Unidas, se dotó de contenido al citado derecho a través de una serie de Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. De este modo, la relevancia creciente de los pueblos y la evolución de la Sociedad Internacional propiciaron la nueva configuración del término.

ii) Formas de ejercicio

Un día después de la Carta Magna de la Descolonización —la Resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960—, la Asamblea General emitió una nueva Resolución, 1541 (XV), en que señalaba cuáles eran las formas de ejercicio del derecho de autodeterminación por los pueblos coloniales. De la citada Resolución¹⁵, es preciso atender a los Principios VI, VII, VIII y IX para responder a la cuestión de las formas de ejercicio de este derecho. Destaca sobre todo el Principio VI, que enumera tres posibles formas de ejercicio, y puede considerarse que un territorio no autónomo ha alcanzado la plenitud de gobierno propio cuando: a) se convierte en un **Estado independiente** y soberano; b) cuando **se asocia libremente** con otro Estado independiente; c) cuando **se integra** a un Estado independiente.

No sólo hay que atender a estas posibles formas de ejercicio, pues la Resolución 2625 (XXV)¹⁶ vino a complementar o, si se prefiere, salvar el obstáculo que representaba el ejercicio de este derecho y su colisión con la integridad territorial de Estados soberanos, pues añade una cláusula más abierta que posibilita un ejercicio de este derecho más matizado o suavizado, como pone de relieve la siguiente frase extraída de la Resolución: *“El estable-*

13 Por su singular relevancia, considero conveniente reproducir aquí literalmente el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966: *“Artículo 1.1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas”.*

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

15 RESOLUCIÓN 1541 (XV), de la A.G. de 15 de diciembre de 1960: *“Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso E del artículo 73 de la Carta”.*

16 RESOLUCIÓN 2625 (XXV) de la A.G. de 24 de octubre de 1970, que contiene la *“Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con las Carta de las Naciones Unidas”.*

cimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo”.

De este modo, introduciendo esta cláusula más abierta, se permite el ejercicio del derecho respetando la integridad territorial de los Estados soberanos, por lo que constituye una cláusula de salvaguarda o protección de los mismos.

En el continente africano, la mayor parte de las antiguas colonias accedieron a su independencia en las décadas de 1960 y 1970, accediendo en 1975 a la independencia de la dominación portuguesa tanto Angola como Mozambique. De este modo, podemos señalar como la principal forma de ejercicio la secesión, la obtención de la independencia. No obstante, no ha sido la única forma propuesta, como se puso de relieve en el artículo 12 del fallido Plan Ibarretxe¹⁷, que señalaba que se accedía al autogobierno estableciéndose un régimen de asociación con el Estado español. Obviamente, este intento no prosperó, pero sirve como ejemplo ilustrativo de la citada forma de ejercicio. Pero como ejemplo de asociación con otro Estado independiente, el caso paradigmático es el de Puerto Rico, que es un Estado libre asociado a Estados Unidos, con status de autogobierno; de este modo, pertenece a EEUU, pero no forma parte de él. Como señala Ruipérez Alamillo¹⁸, en la asociación se deben reunir una serie de rasgos: a) el territorio que se asocia ha de poder determinar libremente su Constitución interna, b) esta asociación debe ser el resultado de la voluntad popular, entre varias alternativas posibles y c) la condición de Estado asociado es reversible en todo momento.

Por lo que concierne a la integración, el mismo autor señala sus caracteres fundamentales: a) la integración debe basarse en la absoluta igualdad y no discriminación en materia de derechos políticos y libertades fundamentales, y en la participación en los órganos judiciales, legislativos y ejecutivos en todos sus grados; b) la integración ha de ser fruto de la concurrencia de voluntades entre el Estado que se integra y el Estado en que se integra; c) si con posterioridad un Estado integrado pretende obtener su independencia, tal decisión no puede quedar al arbitrio, unilateralmente, del territorio interesado en la secesión.

iii) Vías de ejercicio

Con este último y conciso apartado, simplemente pretendo poner de manifiesto que, si bien lo usual es el ejercicio pacífico del derecho, la manifestación de la voluntad popular del territorio no autónomo, debiendo abstenerse de toda coacción o ejercicio de la fuerza la potencia colonial, de modo que se prive de la posibilidad de ejercitar el citado derecho, como se recoge en la Resolución 2625, tales pueblos *“podrán pedir y recibir apoyo de conformidad con los propósitos y principios de la Carta”*, por lo que se está abriendo la posibilidad, implícitamente, al recurso a la fuerza armada por parte de los movimientos

17 Propuesta de ESTATUTO POLÍTICO de la Comunidad de EUSKADI. Ajuria-Enea, 25 de octubre de 2003. Artículo 12.- Régimen de Libre Asociación: *“Los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad de Euskadi, de acuerdo con su propia voluntad y con el respeto y actualización de los derechos históricos que contempla la disposición adicional primera de la Constitución, acceden al autogobierno mediante un régimen singular de relación política con el Estado español, basado en la libre asociación, desde el respeto y el reconocimiento mutuo, conforme se establece en el presente Estatuto Político, que constituirá a dichos efectos su norma institucional básica”.*

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

de liberación nacional y que el mismo no sea tenido por ilícito. De esta forma, se están legitimando las luchas de liberación nacional y se acentúa la internacionalización de tales conflictos, su carácter internacional, al manifestarse en la misma Resolución que *“el territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, [...] una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra”*.

1.3 ¿Qué papel desempeña el principio de integridad territorial con respecto al principio de libre determinación?

i) Alcance del principio de integridad territorial: concepto y normas internacionales que lo recogen

La integridad territorial de un Estado es un principio de Derecho Internacional, y constituye tanto un derecho como un deber para los Estados, debiendo preservar sus fronteras de toda influencia exterior. Asimismo, los Estados soberanos no deben promover movimientos secesionistas o cambios en las fronteras de otros Estados, pues ello se consideraría un acto de agresión.

Este principio se ha recogido en numerosos instrumentos internacionales, como principio que debe regir las relaciones entre los Estados soberanos y, sobre todo, como contrapunto o cortapisa al derecho de libre determinación de los pueblos. Destaca, por tanto, su presencia en los siguientes textos: en el art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas se aborda tangencialmente la cuestión, referido a las relaciones internacionales, en que los Estados parte se comprometen a abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado. Sin embargo, con posterioridad, nos encontramos con este principio en otros textos, como la Resolución 2625 (XXV), donde señala, ya en su preámbulo que *“todo intento de quebrantar parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un Estado o país o su independencia política es incompatible con los propósitos y principios de la Carta”*, y más adelante, entre sus principios, no podemos pasar por alto la siguiente afirmación, que por su gran trascendencia transcribo literalmente: *“Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color”*. Resulta ser, por tanto, este párrafo el esencial en la cuestión que estamos tratando, pues es el artífice de la difícil compatibilización entre el derecho de libre determinación y el principio de integridad territorial de los Estados. Sobre este particular se volverá en el siguiente apartado, atendiendo a las aportaciones doctrinales españolas.

Por último hay que hacer referencia al Acta Final de Helsinki¹⁹, en que se reproducen pasajes tanto de la Carta de las Naciones Unidas, como de la Resolución 2625, subrayándose la importancia del respeto a la integridad territorial, a la libertad y a la independencia política,

19 Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta Final. Helsinki, 1975.

que deberán guiar a los Estados en sus relaciones internacionales, debiendo abstenerse del recurso a la fuerza o a las amenazas que pongan en peligro a aquéllas.

ii) Integridad territorial vs. Derecho de autodeterminación

Debemos partir en este análisis del fundamental fragmento anteriormente apuntado de la Resolución 2625 (XXV) en que, si bien se reafirma el derecho de libre determinación de los pueblos, se hace constar que tal ejercicio no podrá atentar contra la integridad territorial de los Estados soberanos si éstos cuentan con un gobierno que represente a toda la población del territorio y no existen discriminaciones de ninguna clase en su actuación.

En el momento actual, en que podemos dar prácticamente por finalizado el proceso descolonizador —si bien no se ha resuelto satisfactoriamente en determinadas ocasiones, como es el caso del Sahara occidental—, el alcance o proyección del ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos debe ser matizado o reconducido a lo que la doctrina ha denominado “el ejercicio interno”, posibilitado por la propia Resolución 2625 a través de la fórmula anteriormente analizada. Esto es así, y debe ser así, pues de lo contrario, si continuásemos identificando la libre determinación con independencia o secesión de un territorio respecto de un Estado soberano, ello nos conduciría a una controversia o contradicción irresoluble entre ambos principios. Destacan en este punto las consideraciones de la profesora Abellán Honrubia²⁰, quien defiende que el vincular de manera inescindible el derecho de libre determinación con los Derechos Humanos, y el consiguiente análisis del ejercicio interno del derecho de autodeterminación en su vertiente interna, como posibilidad de ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales sin discriminación en un Estado democrático, pese a conseguir aparentemente la coherencia entre la autodeterminación y el principio de integridad territorial, tiene una serie de inconvenientes: a) se concreta el principio de libre determinación en el libre ejercicio de los derechos humanos en un Estado ya constituido, desnaturalizándose tal principio, excluyéndose de su contenido la posibilidad de determinar libremente la condición política del pueblo; b) se trata de un concepto ambiguo y confuso en lo que concierne a la determinación de la condición política del pueblo y el libre ejercicio de los derechos políticos de los individuos pertenecientes al pueblo; c) se trata de un concepto ad hoc, no generalizable en la investigación del Derecho Internacional; d) pese a lo que aparentemente pueda parecer, podría ser contradictorio con el principio de integridad territorial en los casos en que un Estado soberano no se rigiese de forma democrática. Por todo ello, considera que se debe mantener el principio de libre determinación, limitado a los supuestos de pueblos coloniales o que sufren apartheid, o pueblos desplazados, y que, finalizado el proceso descolonizador, sigue vigente como principio general de prohibición del colonialismo en todas sus formas.

Asimismo, podemos atender a las aportaciones de Ruiz Rodríguez²¹, que analiza el derecho de autodeterminación de los pueblos dentro de Estados soberanos, desde una perspectiva escéptica, pues señala que “*el hipotético reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos supone en mi opinión la destrucción del Estado democrático multiétnico*”,

20 ABELLÁN HONRUBIA, V.: “Sobre el método y los conceptos en Derecho Internacional Público”, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Tomo I, 2005, pp. 70-72.

21 RUIZ RODRÍGUEZ, S.: “*La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos*”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

resaltando la ambigüedad de los términos “derecho”, “autodeterminación” y “pueblo”, siendo todos ellos conceptos de imposible definición unívoca, estando, por ello, sometidos a las contingencias de los sujetos que los analicen. Asimismo, Segundo Ruiz, diferencia entre “autodeterminación” y “derecho de autodeterminación”, afirmando que en ocasiones sí cabe defender la secesión o independencia de un pueblo en un momento histórico determinado y bajo unas circunstancias concretas, pero ello no significa generalizar o considerar tal autodeterminación como un derecho de secesión de los pueblos en cualquier momento.

Desde esta visión negativa del derecho de autodeterminación, apunta cinco riesgos para la democracia: a) introduce el **factor étnico** en la determinación del sujeto de soberanía popular; b) confiere al pueblo, concepto como ya hemos dicho de significado plural, derechos que se sitúan por encima de los derechos de los individuos; c) se podría **poner en peligro la supervivencia del Estado**, de la organización política estatal tal como la conocemos, al multiplicarse las pretensiones secesionistas; d) puede producir, como efecto colateral, el **derecho de expulsión** de una mayoría sobre una minoría; e) puede producir una **balcanización internacional**, con el surgimiento de una pluralidad de nuevos Estados.

De este modo, el citado autor manifiesta que la única forma posible de compaginar el derecho de autodeterminación con el principio de integridad territorial es atender al ejercicio interno del derecho, a la posibilidad de administrarse a sí mismo, de conformidad con la Resolución 2625 (XXV). Por todo ello, desecha la secesión dentro de un Estado soberano por antidemocrática y constatando el carácter multiétnico de muchos Estados.

Podemos señalar la práctica de las Naciones Unidas²² en los últimos años, que se ha materializado en tres grandes orientaciones: a) aplicación del principio de autodeterminación a favor de países colonizados; b) negativa a su aplicación en el caso de *poblaciones* correspondientes a territorios artificialmente creados por las potencias coloniales —Gibraltar; c) rechazo a su utilización en cualquier circunstancia que implique la secesión de un Estado soberano miembro reconocido de la Comunidad Internacional.

Por todo ello, el principio de integridad territorial supone el límite infranqueable —salvo las excepciones señaladas— del derecho de libre determinación, y la forma de compatibilizar o compaginar ambos es a través de la articulación del expediente del ejercicio del derecho en su versión interna, cuestión que, como vimos, tampoco resulta pacífica en la doctrina.

1.4 ¿Es conforme la descolonización del Sahara occidental con el principio de libre determinación?

i) Evolución histórica

En la década de 1970, ante las presiones internacionales, la expansión del proceso descolonizador y la convulsa situación interna en España, con Franco agonizando y con las consiguientes dudas sobre qué ocurriría a la muerte del caudillo, España decidió efectuar su salida del Sahara, a través de Los Acuerdos de Madrid, con Marruecos y Mauritania, instituyéndose una “Administración temporal” del territorio en la que participarían Marruecos y

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

Mauritania en colaboración con la Yemaá²³, y que sería respetada la opinión de la población saharauí a través de la Yemaá.

De facto, se troceaba el Sahara entre Marruecos y Mauritania. Así, en diciembre de 1975, se produce una ocupación militar y administrativa de Marruecos en el Sahara. Ello provocó que miles de saharauis se desplazasen y fuesen acogidos en campamentos de refugiados en Tinduf, en Argelia. Comenzó entonces una oposición armada por parte del Frente Polisario, que contó con el apoyo de Argelia. Fue éste un conflicto largo y cruento, una suerte de guerra de guerrillas que se prolongó en el tiempo. En 1988 se firman acuerdos entre Marruecos y el Polisario para acabar la guerra. En 1990, las Naciones Unidas proponen un Plan de Reglamento a las partes. En 1991, en septiembre, se declara el alto al fuego y aparece en la zona la MINURSO (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara occidental).

Sin embargo, tras una serie de intentos fallidos, destacando en 2003 la presentación del Plan Baker y su rechazo por Marruecos en 2004, a día de hoy, pese a las numerosas reuniones entre ambas partes, no se ha llevado a cabo el ansiado referéndum.

ii) Aspectos jurídicos

En su dictamen consultivo, la Corte Internacional de Justicia señaló que el Sahara no era una *terra nullius*, pero que tampoco se podía sostener la existencia de vínculos más allá de lo religioso, entre Marruecos y las tribus nómadas del Sahara, desechando la naturaleza de normas de Derecho Público de *las Bai'a*, o relaciones de pleitesía con el Sultán de Marruecos, y que, por ende, no comportaban atribuciones de soberanía sobre tales territorios.

Tras la descolonización española, semejaba que los saharauis podrían por fin decidir su organización política. Nada más lejos de la realidad. Desde el principio, Marruecos se comportó como una nueva potencia dominante, negándose a la celebración del referéndum al que se había comprometido²⁴. Cuando a finales de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, con la intervención de las Naciones Unidas, parecía que el conflicto se hallaba en sus postrimerías, la actitud intransigente de Marruecos obstaculizó la deseada finalización del mismo. De este modo, en el referéndum que se debía celebrar²⁵, había dos posibles decisiones: independencia del Sahara o su integración en Marruecos. Partiendo de qué se debía elegir en el referéndum, el problema que se planteó fue qué población tendría derecho a voto en el mismo. En un principio, se acordó que fuese la población recogida en el censo elaborado por España en 1974, donde se recogían cerca de 75000 sujetos. Marruecos impugnó tal lista, presentando 120000 nuevas peticiones a identificar. En diciembre de 1999 se completó la identificación que arrojaba la lista definitiva de 86386 votantes, Marruecos presentaba nuevamente 130000 recursos de apelación. De este modo, se pone de manifiesto la actuación obstruccionista llevada a cabo por Rabat, que fue dilatando y prolongando demasiado el ya de por sí costoso proceso de identificación de electores. Esto

23 Acuerdos de Madrid, 14 de noviembre de 1975: Declaración de principios entre España, Marruecos y Mauritania sobre el Sahara, principios 2º y 3º.

24 RUIZ MIGUEL, C.: "Las obligaciones legales de España como potencia administradora del Sahara occidental", Anuario Español de Derecho Internacional, Vol. XXVI, 2010, pp.324-327.

25 GARCÍA, A.: "Historia del Sahara y su conflicto", Madrid, Catarata, 2010, pp.79-95.

se puso de manifiesto por el Secretario General de la ONU en octubre de 2000²⁶, en que mostró su pesimismo sobre el arreglo de la controversia; asimismo, en este Informe del año 2000, Kofi Annan se refería a Marruecos como “potencia administradora del territorio”, y no como fuerza ocupante.

El Plan Baker del año 2003, básicamente, se centraba en las siguientes líneas²⁷: los 86000 saharauis del Censo del MINURSO de 1999, elegirían al jefe de Gobierno y a los miembros de la Asamblea legislativa para un primer periodo de cuatro años. El Tribunal Supremo saharauí sería nombrado por esta Asamblea. El Gobierno local tendría competencias sobre administración local, hacienda, policía, ejecución de la ley, cultura y educación e infraestructuras. Marruecos mantendría competencias exclusivas en relaciones exteriores, seguridad nacional y defensa exterior. En la siguiente elección, tras cuatro años, tanto el ejecutivo como la asamblea se elegirían por un censo ampliado que incluiría también a los residentes desde 1999. En el referéndum, que se celebraría durante este período, también tendrían derecho a voto los citados residentes desde 1999. Por último, como cuestión esencial, la elección en el referéndum incluía una tercera opción: la autonomía.

En principio, el Frente Polisario se negó, pero posteriormente lo asumió. No obstante, Marruecos se opuso, considerando que la independencia ya no era algo posible. El Plan Baker había fracasado.

En 2007, con un nuevo representante de la ONU, Van Walsum, Marruecos efectuó una nueva propuesta, muy similar al Plan Baker, la “*Iniciativa para la negociación de un Estatuto de Autonomía de la Región del Sáhara*”, en la cual, la única novedad era que en el referéndum había dos opciones: confirmar o no la autonomía de lo que se denominaban “provincias del sur”. Sin embargo, no ha habido resultados, pese a las posteriores negociaciones y conversaciones, que han resultado infructuosas.

Por todo lo visto, la descolonización del Sahara occidental²⁸ no ha sido conforme con el principio de libre determinación, pues, partiendo de su reconocimiento como pueblo, no se ha podido expresar ni manifestar libremente a través de un referéndum, y no ha podido, en las casi cuatro décadas de conflicto con Marruecos, “*establecer libremente su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural*”, como reza el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De este modo, se han infringido las Resoluciones de la A.G., pues ninguna de las cuatro formas de ejercicio del derecho de libre determinación ha podido ser llevada a la práctica, ante la negativa reiterada de Marruecos a la celebración del referéndum, posponiéndolo *sine die*. No ha habido una manifestación de la voluntad del pueblo saharauí, y el desarrollo de la región ha venido dictaminado por Marruecos, que incluso ha construido un conjunto de muros defensivos de una longitud superior a 2720 km, lo que ha ocasionado trastornos demográficos, dificultándose la vuelta de los refugiados. Queda patente la intransigencia marroquí, que sin fundamentos de

26 Informe del Secretario General de 25 de octubre de 2000, S/2000/1029, en que señalaba que: “*A juzgar por las dificultades y demoras, ambas partes comparten la opinión de que la composición del electorado predeterminará el resultado del referéndum y una y otra se han negado a cooperar por considerar que a la larga podrían inclinarse a su favor la composición del electorado. Los acontecimientos durante los últimos meses constituyen una verdadera fuente de preocupación y hacen dudar sobre la posibilidad de aplicar el Plan de Arreglo*”.

27 GARCÍA, A.: *op.cit.*, p. 85.

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*”, *El derecho a la libre determinación del pueblo del Sahara occidental: del “ius cogens” al “ius abutendi”*, Aranzadi, 2013, pp. 60-64.

Derecho Internacional, como puso de relieve la Corte Internacional de Justicia en su dictamen consultivo de 1975, ha procedido a una ocupación ilegal del Sahara occidental. De acuerdo con la Resolución 2625 (XXV) de la A.G., el Sahara occidental tiene una “condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que los administra, conservando dicha condición hasta que el pueblo del territorio en cuestión haya ejercido su derecho a la libre determinación”—debiendo subrayarse que, pese a lo manifestado por Kofi Annan, Marruecos no es la potencia administradora, sino la potencia ocupante, como subraya Soroeta Licerás²⁹—, por tanto, las denominadas “provincias del sur”, no se pueden asimilar a Marruecos, error en el que incurre el reino alauí al calificar al Sahara de semejante manera.

iii) Postura actual de Marruecos

Frente al citado dictamen del TIJ, numerosos autores promarroquíes han señalado que se obvió la naturaleza jurídica de las *Bai'a*, pactos que, según ellos trascendían de lo meramente religioso y que tenían consecuencias administrativas. Eran pactos renovables anualmente, que imponían obligaciones a ambas partes, y que constituían una forma de ejercer el control, por parte del Sultán de Marruecos, sobre amplias zonas desérticas, llegando a acuerdos con los jefes tribales, a los que se reconocía cierto poder y se otorgaba protección, a cambio de que rindiesen pleitesía al Sultán. Se llegó a decir que la postura del TIJ había sido “eurocéntrica” y que no se habían atendido los análisis de los expertos en Derecho Musulmán.

Partiendo de este punto, algunos autores, como Mohamed Cherkaoui³⁰, niegan el carácter independiente del Sahara, estimando como opción más adecuada la concesión de una mayor autonomía que al resto de regiones del Estado marroquí, evidenciando los aspectos negativos de la concesión de independencia al Sahara, a saber: a) dificultad para trazar sus fronteras, dado que “si se quisiera trazar las fronteras naturales, sociales y culturales de estas poblaciones, tendríamos que tener en cuenta todo el espacio que comprende del Atlántico hasta el Mar Rojo, y proceder a una nueva definición territorial de estos países”, pues eran pueblos nómadas que recorrían un amplio territorio. b) Puesto que se trata de un extenso territorio desértico, de casi 270000 km², con una densidad de población inferior a un habitante por km², con fronteras porosas, incontrolables para un Estado frágil, sería dependiente del extranjero, pues podrían darse condiciones favorables para el desarrollo de grupos terroristas y para la inmigración ilegal. c) Riesgo de balcanización del continente africano por contagio.

29 SOROETA LICERAS, J.: “El plan de paz del Sahara occidental, ¿viaje a ninguna parte?”, Revista electrónica de Estudios Internacionales, 2005, pp.18 y ss.

30 CHERKAOUI, M.: “El Sahara, vínculos sociales y retos estratégicos”, Oxford, The Bardwell Press, 2008, pp. 60-71.

2 Condiciones del estado y reconocimiento del Sahara occidental

2.1 Elementos del Estado

i) Noción de Estado

Pese a que en los instrumentos internacionales no haya una definición específica de lo que se entiende por Estado, podemos considerar como tal al sujeto de Derecho Internacional que se encuentra constituido por una población, ocupa un territorio determinado y cuenta con un gobierno que ejerce sus funciones y facultades, fundamentalmente, sobre ese territorio y sobre esa población; no sólo esto, sino que, como tal sujeto de Derecho Internacional, puede mantener relaciones, entrar en contacto, con otros Estados, debiendo guiarse tales relaciones por principios internacionales consolidados tales como la buena fe, la amistad, la cooperación, la no injerencia en los asuntos internos... Asimismo, partiendo de su subjetividad internacional, puede ser titular de derechos y obligaciones en el plano internacional. Los sujetos primarios y plenarios del Derecho Internacional siguen siendo los Estados soberanos, y sólo éstos poseen *per se* una subjetividad internacional sin condiciones.

Surge, la noción moderna de Estado, a finales del s. XV, consolidándose en los ss. XVI y XVII. En los ss. XVIII y XIX son los únicos sujetos de Derecho Internacional, pero en el s. XX surgen otras realidades a las que se les reconoce la subjetividad internacional, así, las Organizaciones Internacionales y los pueblos, básicamente, con lo que podríamos hablar de la era de la “humanización del Derecho Internacional”.

A la difícil pregunta de cuándo nace un Estado, la Comisión de Arbitraje —órgano asesor de la Conferencia sobre el establecimiento de la paz en Yugoslavia (1991-1995)—, señaló que³¹ *“es una cuestión de hecho que ha de tratarse en función de los principios del Derecho Internacional que determinan los elementos constitutivos del Estado, que se define como una comunidad compuesta por un **territorio** y una **población** sometidos a un **poder político organizado** y cuya nota característica es la de su **soberanía**”*.

De este modo, los tres elementos esenciales de un Estado son: una población, un territorio y un poder organizado. A estos tres elementos clásicos, se añade, en la Convención sobre los derechos y deberes de los Estados adoptada por la séptima Conferencia Interamericana de 26 de diciembre de 1933, un nuevo elemento, pues su art.1³² señala: “El Estado, como persona de Derecho Internacional, debe reunir las condiciones siguientes: 1) población permanente; 2) territorio determinado; 3) gobierno; 4) **capacidad de entrar en relaciones con otros Estados**”.

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

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

ii) Población

La población es el conjunto de personas que, de manera permanente, habitan un Estado y se encuentran, como regla general, ligadas al mismo por el vínculo de la nacionalidad; no obstante, como apreciaremos enseguida, la nacionalidad no constituye un requisito sine qua non para formar parte de la población de un Estado, pese a que algunos autores incidan en destacar la importancia de la nacionalidad a la hora de analizar la población.

Constituye así el elemento personal, la base sociológica sobre la que el Estado ejerce sus competencias. A la hora de abordar el estudio de la población, conviene señalar que es indiferente el número y la densidad de la misma, pues tales datos de carácter sociológico no interfieren en la consideración de un grupo humano como conformador de la población de un Estado, por tanto, no tiene relevancia que un Estado esté más o menos poblado, o que su población se encuentre muy concentrada o que exista, por el contrario, una amplia dispersión demográfica.

Esta población estatal puede ser homogénea o heterogénea y, en este último supuesto, pueden surgir las "minorías", influyendo en ello factores raciales, étnicos, culturales, religiosos... pero que en ningún caso pueden ser discriminadas por el hecho de serlo, ni mucho menos, dar lugar a situaciones atroces y aberrantes como las llamadas "limpiezas étnicas".

El Estado, como hemos dicho, ejerce sus competencias sobre los nacionales y sobre los extranjeros, debiendo en este último caso atender a los tratados internacionales y a la legislación interna sobre extranjería, que debe pivotar sobre tres principios fundamentales: igualdad de trato, trato mínimo internacional y reciprocidad. Por lo que hace referencia a los nacionales de un Estado, éste puede ejercer sus competencias sobre los mismos incluso fuera de su territorio, destacando tres supuestos³³: a) en materia penal, rigiendo, en algunos delitos, el principio de personalidad; b) en lo relativo a la realización del servicio militar —desde hace una década suprimido en España—, pudiendo reclamar su realización de individuos que se encuentren en el extranjero; c) ciertos servicios públicos, tales como embajadas o cuerpo diplomático, o protección de trabajadores nacionales en el extranjero.

iii) Territorio

Es la base física sobre la que se asienta la población y sobre la cual el Estado despliega en toda su plenitud su soberanía y su jurisdicción. Es el elemento característico de los Estados, pues de otros sujetos de Derecho Internacional no se puede predicar tal nota, v.gr. las Organizaciones Internacionales. Este elemento abarca un conjunto de espacios, a saber: la superficie terrestre, el espacio aéreo suprayacente y los espacios marítimos próximos en los casos de Estados con litoral. Resulta irrelevante, a efectos de Derecho Internacional, la mayor o menor extensión de los Estados, así como su morfología, siendo indistinto que se trate de un Estado con discontinuidad territorial, así, en los casos de islas.

Los Estados se encuentran delimitados por fronteras, pero esta exigencia delimitatoria ha sido suavizada o relativizada por la jurisprudencia internacional ya en el período de en-

33 GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: "Curso de Derecho Internacional Público", Madrid, 2ªed., Civitas, 2002, pp.430-431.

treguerras³⁴, pues “es suficiente con que el territorio del Estado tenga una consistencia apropiada, aunque sus fronteras no hayan sido aún precisamente delimitadas”, por lo que, contar con un territorio definido no significa inexcusablemente un territorio reconocido, delimitado ni, por ende, demarcado.

El Estado, como titular del territorio, tiene, en virtud de su soberanía territorial, derecho exclusivo a ejercer las actividades estatales. En otros supuestos, un Estado administra un territorio que no pertenece a su soberanía, lo que se puede reconducir a tres supuestos³⁵: a) supuestos de condominio, donde existe un ejercicio concurrente de soberanías estatales distintas; b) espacios internacionalizados, como la Antártida; c) territorios no autónomos, producto de procesos descolonizadores en que los pueblos aún no han ejercitado su derecho de libre determinación y cuya naturaleza jurídica es distinta de la de la potencia administradora, como hemos subrayado en la Resolución 2625 A. G.

Por lo que respecta a la dimensión económica del territorio, hay que mencionar la Resolución 1803³⁶ (XVII) de la A.G., que sentó el principio de soberanía permanente del Estado sobre sus recursos propios, lo que se vio completado con la Resolución 3281 (XXIX) de la A.G. que estableció la Carta de Derechos y Deberes Económicos. De estos textos internacionales se deriva que el territorio del Estado se configura como el espacio en que tiene lugar su actividad económica principal, y cuyos recursos naturales le corresponden por entero, con independencia de su localización y con exclusión de los demás Estados, sin perjuicio de las normas internacionales.

iv) Gobierno

Podemos definirlo como la organización política capaz de establecer y mantener el orden interno y que es apto para participar en las relaciones internacionales de forma independiente. Se trata, por tanto, de una organización institucional a través de la cual puedan llevarse a cabo las funciones de autoridad pública sobre su territorio y sobre la población estatal, así como también, que sea capaz de articular los mecanismos necesarios para entrar en relación con otros Estados o sujetos internacionales. Queda demostrada pues, de forma patente, la bipartición del gobierno en dos facetas fundamentales, que se corresponden con las esferas *ad intra* y *ad extra* de su actuación.

De este modo, entendemos el gobierno en sentido lato, como expresión de la organización política del Estado. Este gobierno, no obstante, debe estar presidido por el principio de efectividad, como se desprende del artículo 4 de la Carta de las Naciones Unidas³⁷ y, desde una perspectiva teleológica, el gobierno debe estar en posición de garantizar el cumplimiento de los fines propios del Estado, tanto en el plano interno, como en el internacional. Así, en

34 Tribunal Arbitral Mixto germano-polaco en el asunto *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft contra el 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) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”, destacando el punto: 7. *La violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz.*

37 Carta de las Naciones Unidas, artículo 4:1. “*Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo.*”

el Derecho Internacional clásico, la existencia de un gobierno constituía una presunción de existencia de un Estado, todo ello condicionado a que el gobierno fuese efectivo. Sin embargo, podemos matizar este principio de efectividad³⁸, pues en los casos de gobiernos en el exilio, siempre que éstos no se conviertan en eternos, pese a no encontrarse físicamente en el territorio del Estado que representan, ni estén en tales momentos desarrollando sus funciones y cometidos con normalidad, sigue afirmándose la existencia del Estado, como sucedió con los países bálticos pese a la duradera ocupación soviética.

Cumplido el importante requisito de la efectividad, el Derecho Internacional no debe efectuar injerencias en la naturaleza constitucional de un Estado, pues se estaría infringiendo el principio de autoorganización estatal, la determinación de su propia organización política, siempre que no se contravengan o violen obligaciones de Derecho Internacional.

El gobierno, por tanto, es³⁹ un poder definitivo y originario, no derivando de ningún otro grupo estatal; es un poder de autoorganización exclusivo del Estado y es una facultad de dominación que afecta a la totalidad de la población del Estado y que no es delegable.

2.2 La existencia de estos elementos en la RASD

Habiendo analizado, de una manera esquemática, pero incidiendo en lo esencial, cada uno de los tres elementos que configuran el Estado, en este punto debemos atender al supuesto concreto del Sahara occidental y apreciar la concurrencia de los mismos.

i) Población

Antes y durante la ocupación española, como potencia colonizadora, los habitantes de esta región del Planeta se caracterizaban por su estructura tribal y por la nota de ser nómadas. Ello se explica fundamentalmente por las dificultades de supervivencia y de practicar asentamientos humanos en una zona desértica. No obstante, con la llegada de los colonizadores españoles y fundamentalmente con la incipiente industria de fosfatos y conserveras a partir de la década de 1940, se consolidaron núcleos urbanos como El Aaiún (que surge en 1944) o Smara. Efectuado, a grandes rasgos el boceto sobre la tipología poblacional del Sahara occidental, hay que hacer referencia al censo español de 1974, efectuado con anterioridad a la salida de los españoles de la zona, en el que se incluían 74.000 sujetos como miembros del pueblo saharauí. El citado censo ha sido uno de los grandes obstaculizadores de la solución del conflicto, pues Marruecos apeló en reiteradas ocasiones, pretendiendo introducir sujetos con una dudosa relación, o, en palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, Pérez de Cuellar, con *"implantación en el Sahara"*, criterio identificativo de difícil concreción en la práctica, lo que dificultó las labores de la Comisión de Identificación de la MINURSO. Como hemos señalado, es indiferente que el número de individuos sea mayor o menor, por lo que no podemos sino, en el momento de partida de los españoles del Sahara occidental, a la luz de este censo, afirmar la existencia de una población saharauí diferenciada y propia. Esta población, no obstante, al año siguiente, experimentaría graves trastornos con la ocupación administrativo-militar de Marruecos y Mauritania, tras los Acuerdos

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.

tripartitos de Madrid, y posteriormente, con el abandono de Mauritania, con la ocupación únicamente marroquí. La citada ocupación conllevó dos efectos en la población del Sahara: a) la retirada masiva a campos de refugiados en Argelia, destacando Tinduf —donde actualmente existen cerca de 200.000 refugiados— y b) la introducción de colonos marroquíes en el Sahara, llevándose a cabo políticas de desnaturalización de la población saharauí⁴⁰. A ello debe añadirse la construcción del muro, en el año 1982 por Marruecos, que supuso la separación de familias y grupos sociales, que permite a Marruecos ocupar militarmente dos tercios del territorio del Sahara. Asimismo, Marruecos ejerce una fuerte represión sobre la población saharauí, sin derechos reales de expresión, sin posibilidad de asociarse, manifestarse, siendo detenidos arbitrariamente...por lo que no es una población libre.

En la actualidad, tomando como referencia estadísticas de 1999, la población saharauí es de 307.000 personas, de las que 120.000 viven en la zona ocupada por Marruecos y 187.000 en los campos de refugiados. No se incluyen aquí los 200.000 marroquíes ocupantes; no obstante, las mismas cifras señalaban una previsión, para el año 2010, de 443.000 saharauis, atendiendo a la tasa de crecimiento de población de un 3,4% anual. Por ello, y dada la dificultad para elaborar listados de ciudadanos saharauis, ante la presión marroquí, podemos estimar acertada la cifra de 400.000 saharauis.

Por tanto, atendiendo a las cifras, viven más saharauis en la diáspora que en su propio territorio. Con todo lo expuesto sólo pretendo afirmar la existencia de una población genuinamente saharauí diferenciada, dándose, por tanto, cumplimiento al primero de los elementos necesarios para considerar la existencia de un Estado.

ii) Territorio

El Sahara occidental se encuentra en el extremo occidental del desierto del Sahara, a orillas del Océano Atlántico. Las tesis promarroquíes —como apuntamos anteriormente, Mohamed Cherkaoui—, defienden que el Sahara no tiene un territorio delimitado, y que, al estar formado el citado pueblo por tribus nómadas, no se podría determinar su elemento geográfico habitual⁴¹, pues constituiría un “área de civilización”, más que un territorio concreto, afectándose las fronteras de distintos Estados de la zona —Mauritania, Argelia, Malí, Níger, Chad, Libia e incluso Sudán—. Contra esta afirmación podemos aportar la postura de la jurisprudencia internacional, tendente a relajar la exigencia de una delimitación precisa de las fronteras para considerar la existencia o no de un Estado. De esta manera, atendiendo al asunto *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft contra el Estado Polaco*, de 1929, y a lo manifestado por el Tribunal Arbitral Mixto, no hace falta que las fronteras se encuentren trazadas con precisión, siendo suficiente con que el territorio tenga una consistencia apropiada, lo que se cumple en este supuesto pues, pese a ser históricamente habitado por tribus nómadas, las mismas tenían un sentimiento de pertenencia al citado territorio, además, ahora existen importantes núcleos urbanos en tal territorio, destacando El Aaiún,

40 Algunos autores —como Santiago Jiménez Gómez— ponen de manifiesto la voluntad de desestructuración y desnaturalización de la población saharauí efectuada por Marruecos a través de varios mecanismos: i) reubicación de las familias saharauis, ii) se introduce como segunda lengua en la educación de los menores el francés, desapareciendo el castellano; iii) la escolarización de estudios superiores sólo puede ser cursada en Marruecos; iv) servicio militar obligatorio fuera del Sahara o v) el cambio de nombres, entre otras, como la vi) imitación de la vestimenta propia saharauí por los colonos marroquíes. No obstante, estas medidas y otras similares han producido el efecto contrario al deseado: la reafirmación de la identidad propia de los saharauis.

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

por lo que no se puede negar la existencia de un territorio concreto. A su vez, la doctrina ha analizado el elemento territorial de referencia; como subraya Badia Martí⁴²: *“la delimitación del espacio del conocido como el Sahara occidental es el que correspondía a España como potencia administradora, delimitado por las fronteras establecidas, y se configura como una unidad jurídica. Categorización jurídica a tener en cuenta cuando se plantean propuestas que contemplan la partición de la colonia, sin contar con los derechos del pueblo colonial. La noción de frontera se aplica no solo al espacio terrestre sino también al espacio marítimo y al espacio aéreo subyacente”*.

En este momento debemos prestar una especial atención a la soberanía territorial entendida desde el punto de vista económico, es decir, la soberanía sobre los propios recursos naturales. Atendiendo en primer lugar al llamado Informe Corell⁴³, se destaca en su punto 7 que Marruecos, pese a la retirada española del Sahara occidental el 26 de febrero de 1976 y pese a los Acuerdos de Madrid, no es la Potencia Administradora del Sahara, pues no figura como tal en la lista de Territorios no autónomos de las Naciones Unidas, y no ha dado cumplimiento a lo recogido en el artículo 73 apartado e) de la Carta de las Naciones Unidas. De este modo, su situación como potencia administradora de facto resulta anormal o injustificada en el plano internacional. No obstante, partiendo de la explotación de los recursos naturales que efectúa y los contratos y tratados firmados con otros Estados sobre los mismos, en el marco de los territorios no autónomos, sólo podrían efectuarse si redundase en beneficio de los pueblos de tales territorios no autónomos y se realizasen en su nombre o habiendo consultado a sus representantes, como recoge el punto 24 del Informe, y si no se cumplierse tal finalidad con respecto al pueblo saharauí, Marruecos estaría infringiendo los principios jurídicos internacionales que son de aplicación a las actividades relacionadas con los recursos naturales de los territorios no autónomos.

En el tema de los recursos naturales hay que destacar la postura de Ruiz Miguel⁴⁴ y de Soroeta Licerás⁴⁵, que se muestran contundentes a la hora de afirmar la condición no de potencia administradora, sino de potencia ocupante de Marruecos sobre el Sahara, constituyendo una flagrante violación de la legalidad internacional y que, partiendo del informe Corell, Marruecos sólo podría contratar sobre recursos saharauí cuando fuese en interés y beneficio del pueblo saharauí, siempre que así lo estimase su “único y legítimo representante” reconocido por la ONU que, como subraya Soroeta, no es otro sino el Frente POLISARIO. Más allá va Ruiz Miguel, que señala que al ser Marruecos la potencia ocupante, no podría celebrar ningún contrato o tratado que afecte al territorio del Sahara, cargando además las tintas contra la UE, pues ésta, en virtud de su Tratado Constitutivo, debe actuar conforme a la Carta de las Naciones Unidas, y en este caso estaría quebrantando ésta al negociar con un Estado que viola el derecho de libre determinación del Sahara, y estaría infringiéndose la *“soberanía permanente de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales”* y, por tanto, *no puede negociar con Marruecos sobre las aguas del Sahara occidental*.

42 BADIA MARTÍ, A.M.: *“La explotación de los recursos naturales del Sahara occidental: las negociaciones de pesca entre la Unión Europea y Marruecos”*, *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 fecha de 29 de enero de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, Asesor Jurídico, Hans Corell.

44 RUIZ MIGUEL, C.: *“El Acuerdo de pesca UE-Marruecos y el intento español de considerar a Marruecos como potencia administradora del Sahara occidental”*, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XXII, 2006, pp.403 y ss.

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

Por lo tanto, no podemos sino afirmar también la existencia de este segundo elemento, el territorio y denunciar que sus recursos propios están siendo esquilados y usurpados por una potencia ocupante.

iii) Gobierno

En su dictamen consultivo de 16 de octubre de 1975, el TIJ señaló que en el Sahara occidental no existía un gobierno⁴⁶, y que no se podía considerar como organización política a las estructuras de jefes tribales, pues no se trataba de un gobierno efectivo, sin embargo, el Sahara no era considerado por el citado tribunal como una *terra nullius*. No obstante, partiendo de esta consideración de la Corte Internacional de Justicia, hay que atender a la realidad fáctica pues, una vez que España abandonó definitivamente el Sahara occidental el 26 de febrero de 1976, el día siguiente, el 27 de febrero, se proclamó de forma unilateral la independencia de la República Árabe Saharaui Democrática, constituyéndose una República presidencial dirigida por el Frente POLISARIO, y con Mohamed Abdelaziz como jefe de Estado desde 1976. De este modo, sí que existe un gobierno en el Sahara, no obstante, el mismo se encuentra en el exilio y Abdelaziz reside en Tinduf, en los campamentos de refugiados. Como hemos afirmado en la pregunta anterior, el hecho de encontrarse en el exilio un gobierno no le priva de la nota de efectividad, siempre que no se eternice el mismo; en nuestro caso, son ya más de tres décadas de gobierno fuera del Sahara, dada la actitud obstruccionista y contumaz de Marruecos a una solución para el conflicto. Por tanto, pese a lo manifestado por el TIJ, debemos atender al principio 3 de la Resolución 1514 (XV) de la A.G., de 14 de diciembre de 1960, a tenor del cual **“La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia”**. De esta manera, la inicial ausencia de un gobierno efectivo, pese a ser una de las principales bazas de Marruecos a la hora de negar la existencia de un Estado saharauí, a la vista de los hechos posteriores, debe ser desechada como argumento contrario a la autodeterminación del Sahara occidental. Por tanto y reiterando sus dificultades de actuación, debemos estimar que en el Sahara occidental sí que existe un gobierno efectivo, dándose cumplimiento también a este tercer elemento.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

2.3 El reconocimiento de Estados. Teorías en presencia

En este apartado analizaremos el concepto y los rasgos esenciales del reconocimiento de Estados, atenderemos a la postura de la jurisprudencia internacional en el reciente y problemático supuesto de la declaración de independencia del Estado de Kosovo y, por último, abordaremos una distinción conceptual entre el reconocimiento de Estados y el reconocimiento de gobiernos.

i) Reconocimiento de Estados: concepto, teorías y rasgos esenciales

Partiendo de la definición dada por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Bruselas de 1936, *“el reconocimiento de un Estado nuevo es el acto libre por el cual uno o varios Estados constatan la existencia sobre un territorio determinado de una sociedad humana políticamente organizada, independiente de cualquier otro Estado existente, capaz*

⁴⁶ Dictamen consultivo sobre el Sahara occidental; C.I.J., Rec.1975:63.

de observar las prescripciones del Derecho Internacional y manifiestan consiguientemente su voluntad de considerarlo como miembro de la Comunidad Internacional”.

Un Estado puede surgir por distintas causas, así, sin ánimo de ser exhaustivos, podemos apuntar las siguientes: por *desmembración* de un Estado anterior, por *división* de un Estado en dos o por la *fusión* de varios Estados en uno solo. No se debe confundir el reconocimiento de un Estado con otras figuras vinculadas o similares, como apunta Pastor Ridruejo⁴⁷, pues si un Estado recupera su antigua calidad estatal, lo que existe es un reconocimiento de la recuperación de su independencia; por otra parte, si un Estado es continuador de la personalidad jurídica internacional de otro (v.gr, Federación Rusa sucediendo a la URSS), no se reconoce como nuevo Estado, sino que se puede reconocer como continuador.

Existen disquisiciones doctrinales a propósito de la naturaleza del acto de reconocimiento, ya que, partiendo de su condición de acto libre y discrecional, algunos autores, como Pastor Ridruejo, manifiestan que se trata de un acto de naturaleza política. Por el contrario, otro sector doctrinal sostiene que se trata de un acto jurídico, y no un puro gesto político⁴⁸, si bien, dicho acto no deja de estar influido por motivaciones políticas. Asimismo, tampoco existe un lugar común en la doctrina a propósito de los efectos del citado acto ya que, mientras algunos autores sostienen que los efectos del reconocimiento son meramente declarativos, que simplemente manifiestan o constatan una situación preexistente al propio acto de reconocimiento, otros defienden que el reconocimiento es constitutivo y que el Estado surge o nace después de ser reconocido.

Por todo ello, podemos distinguir tres teorías⁴⁹:

- a) Teoría constitutiva del reconocimiento:** por el hecho de existir, los Estados, como tales, forman parte de la comunidad natural de Estados, pero no adquieren la plena personalidad internacional hasta que no exista un acto de reconocimiento de otros sujetos, confiriéndole entonces al nuevo ente estatal derechos y obligaciones derivados de tal personalidad. Con esta teoría se deja en manos de los sujetos reconocedores todo el peso de la decisión, y pueden darse situaciones paradójicas de existencia e inexistencia del Estado cuando no es reconocido por todos los miembros de la Sociedad Internacional.
- b) Teoría declarativa:** el Estado existe desde que reúne los elementos necesarios para ser considerado Estado, por lo que el reconocimiento es un simple acto declarativo, y la personalidad internacional es detentada desde que el Estado existe de hecho.
- c) Teorías mixtas o eclécticas:** para paliar las deficiencias de las dos teorías anteriores surge un tercer grupo, que subdivide el acto de reconocimiento en dos fases: en primer lugar, el reconocimiento tendría naturaleza constitutiva, decidiendo sobre la existencia o no de los elementos esenciales para considerar que un determinado ente goza de la nota de estatalidad y, en un segundo momento, constatada la presencia de los elementos del Estado, tendría naturaleza declarativa, limitándose a señalar la

47 PASTOR RIDRUEJO, J.A.: “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales”, 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.

existencia de tal Estado, una vez que se ha confirmado que se cumplen los requisitos necesarios para tal afirmación.

Una vez señalados el concepto y las diferentes teorías, podemos centrarnos en una serie de rasgos fundamentales⁵⁰:

- a) **Sujetos que reconocen:** los Estados y las Organizaciones Internacionales.
- b) **Caracteres:** pese a ser un acto libre y discrecional, conoce de ciertos límites, así, las normas de *ius cogens* internacional, o que se condicione el reconocimiento por un Estado o grupo de Estados al cumplimiento de una serie de requisitos por parte del solicitante del reconocimiento, que suponen un plus añadido al cumplimiento de los requisitos esenciales.
- c) **Forma:** rige, como principio esencial del Derecho Internacional y de las Relaciones Internacionales, el principio de no formalismo, pudiendo ser explícito o implícito, unilateral y mutuo o recíproco, individual o conjunto... en muchas ocasiones habrá de acudir al caso concreto, sobre todo en los supuestos de reconocimientos implícitos, para saber si determinados comportamientos o conductas estatales significan actos de reconocimiento o no, sin que se puedan establecer reglas generales en este particular.
- d) **Efectos:** si bien es mayoritaria la postura que sostiene el efecto declarativo del reconocimiento, también es cierto que tal reconocimiento produce una serie de efectos que deben ser tenidos en cuenta: 1. la incorporación, en la práctica, del Estado a la Sociedad Internacional; 2. provoca variaciones esenciales en la calificación de las situaciones y en los sujetos implicados; 3. da paso a la aplicación de tratados bilaterales y multilaterales; 4. tiene repercusiones a la hora de la postulación procesal pues, si bien, en principio se admite que pese a la no existencia de reconocimiento, sí se puede alegar la inmunidad de jurisdicción y de ejecución, el citado hecho del no reconocimiento supone que no se puede alegar el *ius standi* ante los tribunales de Estados que no lo reconocen.

De este modo, pese a tratarse de un acto libre y discrecional, no podemos obviar sus consecuencias jurídicas, que son evidentes, de ahí la búsqueda por sus promotores del mayor número de reconocimientos posible, destacando en todo este proceso el reconocimiento de las Naciones Unidas. Es peligroso, no obstante, el conocido como “reconocimiento prematuro”, que se da cuando todavía no se han cumplido los requisitos para afirmar la existencia del Estado, y que puede suponer una injerencia en los asuntos internos de otro Estado; a este propósito, pese a ser algo incipiente para constituir una teoría general, podemos hablar de “supuestos de no reconocimiento”⁵¹, por suponer supuestos de violación de normas de *ius cogens*, y tales supuestos incluyen: a) la prohibición de la agresión, b) la prohibición de la adquisición del territorio mediante el uso de la fuerza, c) la prohibición de la discriminación racial y el apartheid, y d) el derecho de libre determinación de los pueblos (lo que se incumple flagrantemente en nuestro caso).

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

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

ii) El caso de Kosovo

El Tribunal Internacional de Justicia ha manifestado en julio de 2010 que *“el derecho internacional general no contempla prohibiciones sobre las declaraciones de independencia y, por tanto, la declaración del 17 de febrero de 2008 no viola el derecho internacional general”*. De este modo, en la opinión consultiva del citado tribunal, adoptada por diez votos a favor y cuatro en contra, se ha contestado a la pregunta de la Asamblea General, a petición de Serbia, sobre la secesión de Kosovo en 2008. No obstante, este dictamen no juzga si existe o no un derecho de secesión por parte de Kosovo, pero sí subraya la excepcionalidad de este supuesto pues, como señaló el Presidente del Tribunal, Hisashi Owada: *“Hay que tener en cuenta el contexto de lo ocurrido en 2008”*. Destaca el párrafo 80 del dictamen⁵²: *“Diferentes participantes en los procedimientos ante la Corte han defendido que la prohibición de declaraciones unilaterales de independencia se halla implícita en el principio de integridad territorial”*. Señala en el mismo párrafo que si bien en otras resoluciones del Consejo de Seguridad, en concreto, relativas a Rhodesia, al Norte de Chipre y a Srpska, no se estimaron tales declaraciones unilaterales, el Consejo de Seguridad lo hizo porque se violó la prohibición del uso ilegítimo de la fuerza y otras normas internacionales de *ius cogens*, y que el caso de Kosovo es distinto, por lo que se apunta que no existe una práctica consolidada en el Consejo de Seguridad en el citado sentido de manifestar contrarias el Derecho Internacional las declaraciones unilaterales de independencia, por lo que, a la vista del supuesto excepcional que se trata, y sin entrar a analizar la independencia de Kosovo en sí misma, en los párrafos 122 y 123, la Corte se reafirma en su postura de que no resulta contraria al Derecho Internacional la declaración unilateral de independencia de un Estado.

iii) El reconocimiento de gobiernos

Nuevamente, atendiendo a la definición dada por el Instituto de Derecho Internacional en su mencionada resolución de Bruselas de 1936, se describe de la siguiente manera: *“el reconocimiento del nuevo gobierno de un Estado ya reconocido es el acto libre por el que uno o varios Estados verifican que una persona o un grupo de personas están en condiciones de obligar al Estado que pretenden representar y expresan su voluntad de mantener relaciones con ellas”*. Se trata, por tanto, de un acto de elección puramente política, de carácter sumamente discrecional y que, en principio, no parece que se puedan determinar, en virtud de normas de Derecho Internacional, los requisitos que debe reunir un gobierno *de facto* para ser reconocido. Surge la necesidad de reconocer un gobierno cuando éste ha sustituido a otro de forma irregular⁵³, contrariando la legalidad constitucional vigente: es por ello un gobierno *de facto*, distinto al legítimo o *de iure*. Partiendo de la importancia en el Derecho Internacional del principio de efectividad de los gobiernos, se señala por la doctrina, como uno de los criterios de reconocimiento, que todo gobierno efectivo y estable, es un gobierno en el sentido del Derecho Internacional, siendo irrelevante, desde la perspectiva que estamos tratando, su posible origen irregular según el Derecho interno.

52 Dictamen del TIJ sobre Kosovo de 22 de julio de 2010: destacan los párrafos 78-121, en los que se desarrolla el fondo de la cuestión.

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

2.4 Los reconocimientos de la RASD

i) Reconocimientos de la RASD

El 27 de febrero de 1976, se proclamó de manera unilateral la independencia de la República Árabe Saharaui Democrática. Esta República reunía los requisitos esenciales para ser considerada un Estado. Sin embargo, la ocupación marroquí y las tensiones y alianzas geoestratégicas propiciaron que estos 35 años hayan sido un largo periplo de reconocimientos aislados de Estados⁵⁴ fundamentalmente africanos y últimamente sudamericanos, pero donde llama poderosamente la atención la abstención de las potencias occidentales, que mantienen una actitud pasiva, que podríamos calificar de condescendiente para con Marruecos.

En pleno proceso descolonizador, en la década de 1960, y gracias a las Resoluciones de la A.G. (1514 y 1541), a partir de 1966 se emitía anualmente una Resolución en que se señalaba a España, como potencia colonizadora, la obligación de posibilitar el ejercicio del derecho de libre determinación por la población saharauí. Éste era el objetivo perseguido por España, para cuyo fin elaboró el censo de 1974. Sin embargo, las pretensiones marroquíes eran bien distintas, pues, ambicionando el “Gran Marruecos”, su deseo era anexionarse el Sahara occidental a la salida de los españoles. Así lo hicieron, *manu militari*, implantando un duro sistema represivo. El Frente POLISARIO inició una guerra de liberación nacional, que duraría oficialmente más de una década y que finalizó con el alto al fuego tras la intervención de la ONU. No obstante, como sabemos, el proceso sigue inconcluso a día de hoy, y sin grandes visos de mejora en un futuro próximo. En todo este tiempo ha destacado el apoyo de EEUU y de Francia al reino alauí, siendo un aliado estratégico en un área candente del Globo. Ante estas presiones de dos potencias tan poderosas, los principales Estados mundiales no han reconocido a la RASD. En total, a día de hoy, la RASD cuenta con 82 reconocimientos estatales y fue reconocida en 1984 como miembro de la Organización para la Unidad Africana. La mayoría de los Estados que la reconocen son africanos y latinoamericanos, lo que, sin ánimo de ser discriminatorios o subestimar a tales países, da buena muestra del poco apoyo internacional con que cuenta, de manera oficial, la RASD, pese a adhesiones a título personal de destacadas personalidades u organizaciones no gubernamentales.

Asimismo, la ONU, desde 1966, ha reconocido anualmente a través de múltiples resoluciones el derecho de libre determinación del pueblo saharauí, que debe ser efectivo y poder ejercitarse; no obstante, la ONU no ha reconocido a la RASD como Estado independiente, como se verá de forma detallada en la siguiente pregunta.

ii) Reconocimientos de Marruecos

Por otra parte, en lo que concierne a los apoyos oficiales a Marruecos, ningún país reconoce la soberanía marroquí sobre el Sahara occidental, pese a que ha habido esfuerzos nada disimulados por parte de la antigua administración americana de George Bush y de Francia, a lo que se debe sumar la posición en los últimos años del ejecutivo español, para potenciar la vía de la autonomía del Sahara dentro del Estado de Marruecos, lo que no haría sino confirmar la marroquinidad del Sahara occidental.

54 Vid. ANEXO: *Estados que reconocen a la RASD*, p.67.

Pese a no contar con reconocimientos oficiales y ser jurídicamente la potencia ocupante, llama peligrosamente la atención la celebración de los anteriormente citados Acuerdos de Pesca entre la UE y Marruecos, en los que se incluía, entre las aguas de “*jurisdicción marroquí*”, el mal llamado banco canario-sahariano. De este modo, careciendo de cualquier reconocimiento internacional, se ha dado cierta legitimidad a la explotación irregular de unos recursos naturales para los que Marruecos carece de cualquier título jurídico avalador, por lo que en este punto estimo acertada la posición apuntada de Ruiz Miguel, crítica con la UE, que ha pasado por alto la naturaleza jurídica de potencia ocupante de Marruecos.

Por tanto, analizando los reconocimientos con que cuentan ambas partes, podemos llegar a una conclusión muy evidente: en la Comunidad Internacional existe el convencimiento de que la RASD debe ser considerada un Estado independiente, sin embargo, su escaso peso internacional y la posición estratégica de Marruecos como enclave que une Occidente con África y con los países árabes, lleva a las potencias occidentales a adoptar una posición de cautela, de inacción para evitar conflictos con Marruecos, con los efectos perniciosos que ello podría conllevar en esta inestable región del Planeta, conduciendo a una política de permisividad, próxima a la complicidad, por lo que podría decirse que la violación flagrante del Derecho Internacional operada por una ocupación a todas luces ilegal es considerada como un mal menor o un daño colateral que tienen que asumir.

2.5 ¿Es la RASD un estado independiente?

i) Naturaleza jurídica del Sahara occidental

Pese a que se cumplan los requisitos esenciales para ser considerado un Estado independiente, y pese a los reconocimientos internacionales anteriormente apuntados, a la hora de abordar el status jurídico del Sahara occidental, debemos partir de una primera premisa general⁵⁵: **el Sahara occidental es un territorio no autónomo pendiente de descolonización**. Por tanto, debemos retrotraernos nuevamente en el tiempo y analizar la salida de España del territorio: siguiendo las resoluciones de las Naciones Unidas, España estaba dispuesta a que se celebrase un referéndum en el Sahara para que se ejercitase su derecho de libre determinación, a cuyo efecto elaboró el censo de 1974, que tantos quebraderos de cabeza y problemas plantearía con posterioridad ante la oposición de Rabat al mismo; sin embargo, la salida española fue, a todas luces, temeraria y poco meditada: de una anómala situación de administración tripartita, en virtud de los Acuerdos de Madrid, en que la administración del territorio correspondía a España, Marruecos y Mauritania, se pasó a una administración única, *de facto*, de Marruecos, que desde muy temprano mostró sus deseos soberanistas sobre la región. España, que sigue siendo considerada, *de iure*, como la potencia administradora, dejó a su suerte a una población —“los hermanos saharauis” como se denominaba popularmente a los saharauis durante la ocupación española—, transfiriendo todo el peso a Marruecos, una vez que Mauritania se desentendió del conflicto. Como sabemos, Marruecos ha obstaculizado permanentemente la solución del conflicto, impidiendo la celebración del ansiado referéndum, y en los últimos tiempos ha volcado sus esfuerzos en la consecución de la autonomía del Sahara occidental bajo soberanía marroquí.

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

De este modo, el Sahara sigue figurando en el listado de territorios no autónomos de las Naciones Unidas, como un territorio que todavía no ha ejercitado su derecho de autodeterminación. A este respecto, nuevamente y valga la redundancia, no podemos olvidar lo recogido en la Resolución 2625 (XXV) de la A.G. donde se atribuye una naturaleza jurídica distinta y diferenciada al territorio no autónomo con respecto a su potencia administradora —que en este caso sería oficialmente España—, con el fin de evitar que a través de operaciones tales como su consideración como una provincia más, se quiera mutar la naturaleza del conflicto, pasando de un contencioso de alcance internacional a un asunto interno.

Por todo lo expuesto, no podemos considerar a día de hoy al Sahara occidental como un Estado independiente, pues Marruecos ha impedido la obtención de semejantes status, como lo pone de manifiesto el hecho de que continúe con la ocupación militar en el Sahara. Se está infringiendo, por tanto, el mandato que las Naciones Unidas impusieron a España desde 1966, pues el pueblo saharauí no ha tenido ocasión de materializar su derecho. Se trata así de una situación anacrónica, pues debería haberse solucionado a mediados de la década de 1970, con la salida de España del territorio. Es un caso de descolonización fallida o abortada, por lo que no se puede proclamar, como hacen algunos autores, la finalización del proceso descolonizador y el nuevo alcance que se debe dar al derecho de autodeterminación, pues, a la vista de lo dicho hasta aquí, debemos considerar que el proceso descolonizador todavía se encuentra inconcluso, por lo menos hasta que los territorios no autónomos ejerciten su derecho de libre determinación.

ii) Marruecos: ¿potencia administradora?

Tras los Acuerdos de Madrid, el 14 de noviembre de 1975, con un Franco agonizante y un gobierno franquista que no sabía qué sucedería a la muerte del Caudillo, se acordó establecer una administración tripartita en el Sahara occidental, compuesta por España, Marruecos y Mauritania. Desde 1962, en pleno proceso descolonizador, en su calidad de Potencia Administradora, España cumplió con la obligación de transmitir la información técnica y estadística que se requería en el art.73 apartado e) de la Carta de las Naciones Unidas, sobre los Territorios no autónomos. De este modo, cumplía con las obligaciones impuestas a las potencias administradoras⁵⁶.

Sin embargo, cuando España abandonó el Sahara el 26 de febrero de 1976 y la administración pasó de hecho a Marruecos y Mauritania, y posteriormente sólo a Marruecos, dejó de cumplirse con la citada obligación y Marruecos no figura como Potencia administradora en la lista de Territorios no autónomos de las Naciones Unidas⁵⁷.

Señalados a grandes rasgos los orígenes de las disputas a propósito de la administración del Sahara occidental, podemos llegar a la conclusión de que Marruecos carece de cualquier título jurídico para administrar de facto la zona⁵⁸: a) las responsabilidades y poderes otorgados en virtud de los Acuerdos de Madrid, **se transfirieron a una entidad tripartita**, no a Marruecos de manera individual; b) el **carácter temporal de la administración tripartita**, pues ésta desapareció cuando España abandonó la región, ya que el Acuerdo no preveía

⁵⁶ Informe Corell, párrafo 5.

⁵⁷ Informe Corell, párrafo 8.

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

la subrogación de ninguna de las dos partes restantes en los derechos de la administración tripartita; c) pero, sobre todo, no se pudo transferir la administración ni mucho menos la soberanía en virtud de los citados Acuerdos, pues **España, de forma unilateral no podía transferir ninguna de las dos**⁵⁹.

La ONU, en sus distintas resoluciones e informes, nunca ha considerado a Marruecos como potencia administradora, sino como potencia ocupante⁶⁰, y el anteriormente mencionado desliz de Kofi Annan no tiene relevancia jurídica, ya que los informes del Secretario General no son fuente del Derecho Internacional ni pueden modificar resoluciones de la A.G., y en informes posteriores del Secretario General, relativos al artículo 73 e) de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, a la transmisión de los datos técnicos y estadísticos de los territorios no autónomos por las potencias administradoras, se sigue considerando a España como tal.

Sin embargo, si bien ésta es la base jurídica internacional, lo cierto es que Marruecos lleva casi cuatro décadas administrando *de facto* el territorio del Sahara occidental, en clara contravención del ordenamiento jurídico internacional, pues, careciendo de título jurídico alguno, está explotando los recursos naturales del territorio y llevando a cabo una ilegítima ocupación militar y burocrática. Como señalamos, la potencia administradora es España, aunque se haya desentendido por completo del asunto.

iii) Expectativas de futuro

Con este breve apartado pretendo atender a los últimos movimientos internacionales referidos al tema que nos ocupa. Debemos partir de un informe del Secretario General de la ONU, de 13 de abril de 2007⁶¹, en que Ban Ki Moon centra su atención en la necesidad de desminar el territorio y de las dificultades de tal misión, así como solicita la ampliación del plazo de la misión de la MINURSO y pide a los Estados más fondos y ayudas para llevar a cabo tal misión, pero donde destaca el parágrafo 47⁶², que no obstante invitar al diálogo a las partes, no introduce nada nuevo en el conflicto sino su dilación temporal; hubiera sido preferible que el nuevo Secretario General de la ONU hubiera adoptado una postura más activa e involucrada con la solución del conflicto que el mero llamamiento a un diálogo que se encuentra estancado y en el que no se aprecian avances de interés.

Por su parte, en lo que concierne a EEUU, cabe destacar que bajo la presidencia de Barack Obama se han producido ciertas oscilaciones en la administración americana: se incrementaron las reuniones y conversaciones con Marruecos y con el Frente POLISARIO; asimismo, a principios de 2010 una delegación del Frente POLISARIO fue recibida por el Departamento de Estado Norteamericano por primera vez. Sin embargo, en diciembre de 2013, con motivo de la visita de Mohamed VI a EEUU, la Casa Blanca emitió un comunicado en que

59 Informe Corell, parágrafo 6.

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

61 Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sáhara occidental, S/2007/202.

62 Parágrafo 47 del Informe S/2007/202: "Recomiendo que el Consejo de Seguridad exhorte a las partes, Marruecos y el Frente Polisario, a que entablen negociaciones sin imponer condiciones previas, a fin de lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que conduzca a la libre determinación del pueblo del Sáhara occidental. Los países vecinos, Argelia y Mauritania, también deberían ser invitados a estas negociaciones y ser consultados por separado sobre las cuestiones que les afectan directamente, de conformidad con la fórmula utilizada durante el mandato de mi anterior Enviado Personal, James A. Baker III".

manifestaba su apoyo al plan de autonomía para el Sahara, planteado por Marruecos al Consejo de Seguridad en abril de 2013.

3. Sucesión de estados en materia de nacionalidad. La nacionalidad de la población del Sahara occidental

3.1 Sucesión de Estados. Planteamientos teórico-comparados referentes a la sucesión en materia de nacionalidad

i) La sucesión de Estados

La práctica internacional muestra que la soberanía sobre un determinado territorio no es algo inamovible, sino que puede sufrir cambios y transformaciones. Esta variación en la soberanía, que se conoce como sucesión de Estados, puede deberse a una pluralidad de factores: que una parte del territorio de un Estado pase a formar parte de otro Estado (es decir, supuestos de segregación y consiguiente absorción por otra entidad estatal), que surja un nuevo Estado como consecuencia del proceso descolonizador, lo que tuvo su auge en las décadas de 1960 y 1970; Estados que se unifiquen, como es el caso de Alemania tras la unificación de la RDA y la RFA; o bien, la separación de Estados, v.gr, la antigua República Federativa de Yugoslavia.

Ante estas contingencias, pueden surgir, y de hecho surgen, grandes cuestiones que afectan al Derecho Internacional, así, qué ocurre con los Tratados internacionales concluidos por el anterior soberano, con sus bienes públicos y registros o archivos judiciales, con las deudas contraídas por el mismo, con la nacionalidad y derechos adquiridos por sus ciudadanos, con su condición de Estado miembro de una Organización Internacional... Para atajar estas cuestiones se han llevado a cabo esfuerzos en la Comunidad Internacional, concertándose una serie de Tratados y Convenios a propósito de la sucesión de Estados; sin embargo, en la materia que nos afecta, es decir, sucesión de Estados con respecto a la nacionalidad de sus ciudadanos, no se han elaborado normas internacionales positivas, por lo que habrá que estar irremediamente a la práctica de los Estados⁶³, que ha sido variada y plural, como tendremos ocasión de comprobar. Asimismo, tampoco ha sido objeto de Codificación Internacional el asunto de la sucesión de Estados en la condición de Estado miembro de una Organización Internacional.

Podemos atender, de manera general, a la definición contenida en sendas Convenciones sobre sucesión de Estados⁶⁴, que definen a la misma como *“la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio”*.

63 MARÍN LÓPEZ, A: *“Sucesión de Estados y cambio de nacionalidad. Las transformaciones territoriales en Europa en los años noventa”*, Anuario Español de Derecho internacional, 2002, Vol. XVIII, pp. 127-132.

64 *Convención de Viena de 23 de agosto de 1978*, sobre sucesión de Estados en materia de tratados y la *Convención de Viena de 8 de abril de 1983*, sobre sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas de Estado, art.2.1,b.

Como último apunte a este apartado introductorio hay que destacar que el hecho que determine la sucesión debe ser legal⁶⁵, y no cabe hablar técnicamente de sucesión cuando el control efectivo sobre un territorio determinado se obtenga mediante el recurso a una fuerza prohibida por el Derecho Internacional: en tales circunstancias, el Estado infractor será una potencia ocupante, pero no se le podrá atribuir la nota de Estado sucesor, como ocurre en nuestro caso.

ii) Noción de nacionalidad

De una forma genérica, podemos referirnos a la nacionalidad como el principal vínculo jurídico que une a una persona con un Estado. El surgimiento de la concepción moderna de nacionalidad se ubica a principios del S. XIX puesto que, con anterioridad, sus perfiles resultaban difusos. De este modo, durante la Edad Media, marcada por el feudalismo, el elemento personal estaba constituido por las relaciones de vasallaje para con los señores feudales, relaciones que variaban mucho de un lugar a otro, pudiendo resultar un elemento sometido a cambio, cuando se entraba bajo la protección o cobertura de un nuevo señor feudal, o bien, un elemento inmovible, no sujeto a modificación alguna. Con el fin del Antiguo Régimen, el citado vínculo se convirtió en una sumisión de la persona del vasallo a la del soberano. Sin embargo, como hemos adelantado, es a principios del S. XIX cuando la nacionalidad se configura de una manera distinta, y podemos señalar, junto con la doctrina más autorizada⁶⁶, una doble faceta o doble manera de entender la nacionalidad: a) como un vínculo jurídico que liga al nacional con el Estado, con lo que se está atendiendo a una visión jurídico-positiva; b) como una condición ligada a la persona, resaltándose un aspecto sociológico vinculado a la idea de Nación.

En nuestro estudio, partiremos de su condición jurídica, y hay que señalar que constituye el estado civil fundamental de la persona, que influye de manera decisiva en su capacidad de obrar, y que, si bien la legislación pretende la eliminación de las diferencias entre nacionales y extranjeros, sí que existen en la práctica tales distinciones. De este modo, no sólo constituye un estado civil, sino que la nacionalidad posee un carácter político y constitucional.

Podemos atender a la definición dada por el Tribunal Internacional de Justicia⁶⁷: “[...] es, se puede decir, la expresión jurídica del hecho de que el individuo al que le ha sido conferida, bien directamente por la ley, bien por un acto de autoridad, está de hecho más estrechamente unido a la población del Estado que se la ha conferido, que a la de cualquier otro [...]”.

iii) Sucesión de Estados en materia de nacionalidad: práctica de los Estados

Como apuntamos con anterioridad, el Derecho Internacional se caracteriza, en este concreto sector, por la ausencia de normas positivas, por lo que habremos de atender a la práctica

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

66 DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.; GULLÓN BALLESTEROS, A.: “*Sistema de Derecho Civil*”, Vol. I, 11ª ed., Madrid, Tecnos, 2005, pp.285 y ss.

67 Decisión del Tribunal Internacional de Justicia de 6 de abril de 1955, *asunto Nottebohm*.

estatal, pudiendo distinguirse una serie de comportamientos o conductas de los Estados según el tipo de sucesión de que se trate.

Un primer grupo de autores⁶⁸ distingue tres posibilidades:

- a) Sucesión respecto a una parte del territorio que **no comporta la aparición de un nuevo Estado**: se establece un derecho de opción individual ejercitable en plazo determinado a favor de la nacionalidad del Estado predecesor; no obstante, lo que suele ocurrir es que la población se manifieste de manera general a través de un plebiscito concerniente al propio hecho de la sucesión.
- b) Estados de reciente **independencia surgidos dentro del proceso descolonizador**: la regla general es dejar al Derecho interno del nuevo Estado la determinación de las condiciones de nacionalidad, con algunas particularidades en determinados supuestos: colonias británicas.
- c) Supuestos de **unificación de Estados**: se adquiere la nacionalidad del Estado sucesor.

Otros autores⁶⁹ atienden a otros criterios:

- a) En **Estados de reciente independencia**, en ciertas ocasiones, como subrayamos anteriormente, la determinación de la nacionalidad se condiciona **por las normas que dicte el Estado metropolitano**, siendo su máximo exponente las colonias británicas.
- b) Que se resuelva la cuestión **en virtud de un acuerdo** entre la antigua potencia soberana y el Estado que ahora es soberano del territorio en cuestión, como sucedió en la retrocesión de Ifni a Marruecos por España.
- c) Que se deje la cuestión, como ha sucedido en la mayoría de los supuestos y lo que, a mi juicio resulta la mejor opción, al **Derecho Interno del nuevo Estado**, habida cuenta del carácter eminentemente interno o endógeno de la nacionalidad, sin perjuicio de su proyección en el exterior.

Apreciamos, por tanto, una pluralidad de prácticas y, siendo como he apuntado esta última opción la idónea desde mi punto de vista, no puedo dejar de apreciar en ella un inconveniente y es que, en aquellos procesos separatistas en que predomine un principio étnico, se pueden establecer planteamientos restrictivos a la obtención de la nacionalidad del mismo, lo que podría suponer una violación de los Derechos Humanos, como quedará de manifiesto en el siguiente subapartado, a la hora de analizar la nacionalidad a la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por último, subrayar la importancia de la determinación de la nacionalidad por los Estados, y ciertas prácticas interesadas y perversas de algunos Estados, que elaboran políticas de nacionalidad allende sus fronteras de una manera previa a posteriores reivindicaciones territoriales, como pone de manifiesto Remiro Brotóns, lo que constituye un comportamiento poco compatible con la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.

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

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

iv) La nacionalidad en la Declaración Universal de los Derechos Humanos

En su artículo 15⁷⁰, de una forma escueta pero contundente, se recoge lo siguiente: "1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad".

De este modo, este derecho tiene una base legal de Derecho Internacional, y es obligación de los Estados su cumplimiento y el evitar cualquier tipo de obstáculo a su ejercicio. Para ello la Asamblea General ha promulgado una serie de Resoluciones, de lucha contra la apatridia y reguladoras de los refugiados y de quienes solicitan el asilo político ante otros Estados, destacando en este supuesto una institución fundamental, ACNUR, que es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En nuestro caso se está vulnerando el artículo transcrito, como se verá en las cuestiones siguientes.

3.2 La nacionalidad marroquí de los saharauis que habitan en el territorio ocupado por Marruecos

Después de la desafortunada salida española del Sahara, que tantas veces hemos reiterado en este trabajo, pero que no podemos dejar de mencionar en un aspecto tan relevante para los saharauis como éste, sobrevino una ocupación militar e ilegítima por parte de Marruecos. Estableciendo una administración *de facto* sobre parte del Sahara occidental, y con el fin de desnaturalizar y de integrar forzosamente a la población saharauí en el reino alauí, Marruecos otorgó unilateralmente la nacionalidad marroquí a los saharauis que habitaban en el territorio que ocupaba⁷¹.

De este modo, partiendo de una previa nacionalidad española hasta 1976, año en que España se retiró del Sahara occidental, y posteriormente, en virtud del discutido derecho de opción temporal concedido por el Real Decreto 2258/1976, de 10 de agosto, que posteriormente será analizado, si no se ejercitaba el citado derecho en plazo, se imponía a los saharauis que residiesen en el territorio ocupado por Marruecos la nacionalidad marroquí. La Audiencia Nacional venía reconociendo, hasta la importante Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2007, que será objeto de análisis en la última pregunta de este tercer bloque a propósito de una posible nacionalidad saharauí, que quienes residen en el Sahara occidental son marroquíes. Esta insostenible postura⁷² sólo es defendida por quien ocupa de manera ilegal un territorio y se encuentra en los pasos previos a su definitiva anexión, puesto que choca con los postulados del Derecho Internacional, con la voluntad de los saharauis y con la propia realidad de los hechos acaecidos hasta el día de hoy, puesto que ningún Estado ha reconocido oficialmente la marroquinidad del Sahara occidental, preconizada desde Rabat, pero que no cuenta con título jurídico alguno, como puso de manifiesto el Dictamen Consultivo del TIJ de 1975. Asimismo, en esta línea de negación de la nacionalidad marroquí de los saharauis cabe destacar una frase de la anteriormente sentencia de nuestro Alto Tribunal, en que se establece que «la nacionalidad no originaria implica

70 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada a través de la Resolución 217 A (III) de la A.G. de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948 en París.

71 LÓPEZ BARONI, M.J.: "Apátridas saharauis en España: Europa y su memoria", Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XIV, 2014, pp.401-405.

72 SOROETA LICERAS, J.: "La apatridia de los saharauis", *diariovasco.com*, 09/01/08.

la aceptación —por supuesto voluntaria— de un nuevo estatus jurídico [...] *mas en modo alguno puede venir determinada por la imposición*». De esta manera, el Tribunal Supremo viene a ratificar la tesis de los activistas saharauis de que no son de nacionalidad marroquí ni pretenden serlo. Como muestra de la oposición saharauí podemos mencionar el caso de Aminatu Haidar, quien protagonizó una huelga de hambre en una situación peculiar desde el punto de vista de un derecho fundamental como es la libertad, en su vertiente de libertad ambulatoria, pues se encontraba retenida en el aeropuerto de Lanzarote, después de que el gobierno de Marruecos la expulsase de El Aaiún y la introdujera sin pasaporte en un avión con destino a Canarias. Haidar tiene nacionalidad marroquí por residir en la zona ocupada por Marruecos, pero se negó a reconocer tal nacionalidad a la hora de desembarcar en el aeropuerto, confirmando la postura de los activistas saharauis.

Sin embargo, pese a quebrantar la legalidad internacional, Marruecos considera a tales residentes en su zona de ocupación como nacionales marroquíes, hecho que, aun siendo insostenible por el carácter forzoso de la imposición y por la ausencia de una voluntad del pueblo saharauí que confirme tal nacionalidad marroquí, no ha encontrado una respuesta contundente en el plano internacional, aparte de resoluciones judiciales como la apuntada con anterioridad, pues nos encontramos con el insalvable escollo de la falta de un Estado saharauí independiente, y, por ende, la capacidad de maniobra del pueblo saharauí es muy reducida, dado que no habiendo ejercitado todavía su derecho de libre determinación se encuentran indefensos en el ámbito internacional.

3.3 La nacionalidad argelina de las personas que habitando en los campamentos de la Hamada argelina viajan fuera de Argelia

i) Posición histórica de Argelia

Antes de centrarnos en el tema que nos ocupa, a saber, la nacionalidad argelina de los refugiados saharauis cuando viajan fuera de Argelia, es preciso hacer un mínimo recorrido histórico para comprender la situación actual. En 1976, después de la proclamación unilateral de la independencia de la RASD, y con la ocupación militar marroquí, miles de saharauis huyeron del Sahara occidental y fueron acogidos por Argelia, que cedió una parte de su territorio, el desierto de Tinduf, para que se construyesen campamentos de refugiados para las decenas de miles de saharauis. Asimismo, Argelia prestó ayuda económica y militar al Frente Polisario en su lucha de liberación nacional. Se posicionaba de esta manera Argelia frente a Marruecos, pero debemos entender que este apoyo no era desinteresado, pues existía una pugna o rivalidad latente entre ambos países, que podemos resumir en dos cuestiones fundamentales⁷³: a) Argelia apoya al Polisario para que se instaure un Sahara independiente y así Marruecos no sea la potencia dominante del Magreb; b) por la discutida soberanía de la zona de los oasis del Sáhara sur oriental argelino. De este modo, es comprensible el apoyo argelino a la RASD. Conviene apuntar que en el año 1988, Argelia retomó las relaciones diplomáticas con el entonces monarca alauí, Hassan II, pero nunca se han normalizado de todo las mismas, continuando las desconfianzas y recelos entre ambas

73 SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, C.: *"España y Marruecos: a falta de alternativas, ¿solución militar?"*, *Nómadas 7*. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2003.

potencias incluso hasta el día de hoy, en que Marruecos sigue sosteniendo que Argelia resulta fundamental para llegar a una solución para el conflicto.

Por lo que respecta a la vida de la población saharauí en los campos de refugiados de Tinduf, algunos autores⁷⁴ subrayan que *“el desierto de Tinduf, otrora reclamado también por Marruecos, es la verdadera República Árabe Saharaui Democrática”*, calificándolo asimismo como *“Estado de arena”*. Además, gracias a la ayuda internacional, se han construido en tales campamentos escuelas, telares, talleres, hospitales, huertas e incluso una granja avícola. El Frente Polisario estableció en los campamentos de refugiados el modelo de sociedad que ansía en un Sahara independiente, pero ello no debe llevarnos a engaño sobre la situación harto precaria en que viven los refugiados, desplazados de su tierra, con familias separadas, dificultad o práctica imposibilidad para efectuar comunicaciones de todo tipo, hacinados en haimas en medio del desierto durante casi cuatro décadas, a la espera de una solución para un conflicto que semeja interminable.

ii) Naturaleza jurídica de los saharauís en Argelia y fuera de ella

Como hemos subrayado, a lo largo de toda la contienda, ha destacado la generosidad de Argelia con el pueblo saharauí, así como sus muestras de apoyo al POLISARIO y a su causa. No obstante, en este punto nos centramos en el estudio de la naturaleza jurídica de los ciudadanos saharauís que viven en los campos de refugiados en la Hamada argelina. Cuando se hallan en territorio argelino, los saharauís tienen la condición de refugiados. No obstante, cuando se desplazan al extranjero, se les concede por Argelia una documentación, unos pasaportes que les permiten salir del país, en los supuestos de Estados que no reconocen a la RASD —como es el caso de España. No obstante, pese a lo que pueda parecer, tales documentos no constituyen en absoluto un reconocimiento de la nacionalidad argelina a los saharauís, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en recientes sentencias, en las que ya se habla de doctrina consolidada en nuestro Alto Tribunal, con los efectos que ello conlleva. Me estoy refiriendo, en este concreto particular, a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de julio de 2010, de la Sala de lo Contencioso; en ella se resume la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo al respecto, centrándose en las SSTS de 19/12/08, de 20/11/07 y de 18/07/08. Podemos esquematizar tal línea doctrinal en los siguientes aspectos fundamentales:

- a) Argelia nunca ha realizado, ni de forma expresa ni de forma tácita, una declaración de reconocimiento de la nacionalidad argelina de los saharauís que viven como refugiados en su territorio. Argelia simplemente documenta a tales saharauís con la finalidad de que puedan salir al exterior, por vía aérea, en los supuestos de aquellos Estados que no reconozcan a la RASD. La documentación que aporta Argelia consiste en un pasaporte, junto con el visado emitido por la oficina consular del respectivo Estado, ubicada en Argel. De este modo, en tal proceso, ni se está procediendo a reconocer la nacionalidad argelina, ni la misma es solicitada por los saharauís, y podemos entender tal documentación en su dimensión instrumental, para facilitar la movilidad de los refugiados saharauís más allá del desierto de Tinduf. Es, por tanto, como recogen las sentencias citadas, *“la documentación de un indocumentado”*. El hecho de no ostentar la nacionalidad argelina se constata en la denegación, por parte del Consulado de

74 VALENZUELA, J.: *“De Tánger al Nilo. Crónica del Norte de África”*, Madrid, Catarata, 2010, pp.111-133.

Argelia en España, de la renovación del pasaporte de refugiados saharauis residentes en Tinduf, que viajan a España, “*por carecer de la nacionalidad argelina*”, remitiendo a los saharauis a la oficina de la RASD en España, pero que, como España no reconoce a la RASD, aquélla carece de potestad para renovar pasaportes, por lo que nos hallamos ante un círculo vicioso.

- b) Diferencias entre la simple documentación y la concesión de la nacionalidad: la primera cuenta con un **carácter formal, no exige la solicitud** y voluntariedad del destinatario y **no implica una relación de dependencia con el Estado que documenta**. La segunda, la concesión de la nacionalidad, requiere el **cumplimiento de una serie de requisitos recogidos en la legislación interna** del país que la concede, e implica su **previa solicitud y su posterior y voluntaria aceptación**. Por tanto, esta nacionalidad no originaria implica que sea aceptada por el solicitante y no puede ser impuesta al mismo —como ocurre con la nacionalidad marroquí de los saharauis residentes en la zona ocupada.
- c) Como establece la sentencia de la Audiencia Nacional que estamos analizando, tampoco cabe considerar que los refugiados saharauis en Tinduf encuentren “*actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia*”, como establece el art.1.2.i) de la Convención de Nueva York de 1954, pues entre las funciones de la MINURSO no se encuentra la *protección y asistencia*, notas que la citada convención requiere para excluir a las personas de su pase a la situación de apatridia.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

3.4 La nacionalidad española de los saharauis

i) La práctica española

A la hora de analizar la práctica española a propósito de la sucesión de Estados en materia de nacionalidad, debemos partir de una primera idea general: la falta de uniformidad en los distintos procesos de desposesión de territorios sometidos a la soberanía española. Como señalan distintos autores⁷⁵, podemos distinguir varias conductas que ha llevado a cabo España:

- a) Ifni: retrocesión de este territorio, que era un territorio soberano español, no un protectorado, al reino de Marruecos y, en este supuesto, se otorgó un derecho de opción para que los naturales de Ifni pudiesen elegir su nacionalidad, pero era éste un derecho de opción más aparente que real, pues su plazo de ejercicio era de tres meses, debiendo certificar las autoridades de Marruecos la renuncia a la nacionalidad marroquí.
- b) Guinea Ecuatorial: a través del Real Decreto 2987/1977 de 28 de octubre, se concedía una medida de gracia: una concesión real de nacionalidad española para determinados sujetos, concesión colectiva que requería declaración o manifestación de voluntad individual; lo criticable de esta medida era que tal gracia sólo operaba sobre determinados sujetos, siendo la Administración quien decidía quiénes podían acogerse a esta

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

medida y quiénes no, y se adjudicó fundamentalmente por razones políticas, pues había en España centenares de ecuatoguineanos que no podían volver a su país por motivos políticos; sin embargo, otro aspecto negativo consistió en que se obligó a tales ciudadanos a renunciar a la nacionalidad ecuatoguineana, dificultándose sobremanera posteriores trámites administrativos para retornar a su antigua nacionalidad sin dejar de residir en España, pese a la estabilización de la situación política en Guinea Ecuatorial.

- c) Marruecos: cuando el protectorado marroquí, anteriormente ocupado por España, recobró su independencia, los nativos adquirieron la nacionalidad del Estado marroquí y los colonizadores españoles continuaron ostentando la nacionalidad española.

ii) Nacionalidad española de los saharauis

El caso del Sahara resulta especialmente llamativo, como pondremos de manifiesto. Después de una nefasta gestión del proceso descolonizador del Sahara occidental, habiendo abandonado ya la desértica región, se promulgó el Real Decreto 2258/1976 de 10 de agosto, en que se confería un derecho de opción por la nacionalidad española a los saharauis⁷⁶. Los requisitos que había que cumplir para poder efectuar tal opción se recogían en los artículos 1 y 2 del Real Decreto: se daba un plazo de un año para ejercitar el citado derecho de opción, compareciendo ante el juez encargado del Registro Civil del lugar de su residencia en España, o ante los consulados españoles. Una vez precluido el citado plazo, se perdía todo derecho a la nacionalidad española. Resultó ser esta medida desproporcionada, injusta, supresora de derechos ya adquiridos, jurídicamente muy discutible en cuanto a su validez y que reflejaba a la perfección la que en ese momento era la actitud de España para con su antigua colonia: una medida que mostraba la velocidad con que España quería desentenderse del asunto —atendamos al breve plazo de ejercicio del mal llamado derecho de opción, que era de un año, dejando a antiguos nacionales españoles al albur de los designios del reino alauí. Suponía una huída, una escapada, pretendiendo dar por finalizada, a través de tal Real Decreto, la relación de casi cien años que había unido a España con el Sahara occidental.

Si como establece el Título Preliminar del Código Civil, las normas han de ser interpretadas de acuerdo con⁷⁷ *el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas*, debía tenerse presente tal realidad social en el momento en que se aplicó el Real Decreto, durante ese año que se daba para optar por la nacionalidad española. Esto es así porque nos encontramos ante una situación excepcional, con unas circunstancias de una dureza extrema ya que, además de las dificultades de desplazamiento a través del desierto —recordemos la amplia extensión desértica del Sahara occidental—, debe tenerse en cuenta el ambiente bélico vivido por entonces en la región, con una guerra entre el POLISARIO y Marruecos. De este modo, el plazo de un año semeja un insulto al pueblo saharauí, sumido en un éxodo forzado a los campos de refugiados de la Hamada argelina, donde, desde luego, no contaban con autoridades consulares españolas, ni podían acudir a los jueces encargados del

76 SÁNCHEZ RIBAS, J: “El problema del Sahara: ¿nuestra responsabilidad?”, Lex Nova Blogs, 24-11-2010.

77 Artículo 3.1 del Código Civil.

registro civil de su residencia en España. Por tanto, el Real Decreto surgió como un brindis al sol, pero su efectividad fue nula.

Sin embargo, las críticas que efectuamos al Real Decreto no sólo se quedan aquí, sino que van mucho más allá y cuestionan su propia validez, como han subrayado algunos autores⁷⁸ y podemos centrarnos en dos aspectos esenciales que pondrían en duda todo lo acontecido con posterioridad:

- a) Los saharauis eran ciudadanos españoles de pleno derecho con anterioridad al citado reglamento, como lo pone de manifiesto el hecho de que contasen con representantes en las Cortes españolas y de que votasen en 1966 en el referéndum a propósito de la Ley Orgánica del Estado, por ello, resulta muy difícil comprender cómo se puede hacer perder una nacionalidad de origen en virtud de una norma de rango inferior al Código Civil, que en 1976 no recogía tal supuesto de pérdida de nacionalidad de origen, recogiendo únicamente: por adquisición voluntaria de otra nacionalidad, por sanción o en el supuesto de la mujer que se casase con un extranjero; de este modo, no existía un *numerus apertus* de causas de pérdida de la nacionalidad española de origen, sino que podemos convenir en que existía un *numerus clausus*; si ello es así, por elementales razones de seguridad jurídica y en virtud del principio de jerarquía normativa, tal causa de pérdida de la nacionalidad introducida *ex novo* por el Real Decreto debería ser anulada.
- b) Pero no sólo es criticable este aspecto sino que, con el advenimiento de la democracia y con la promulgación de la Constitución de 1978, podríamos entender esta situación como atentatoria contra el derecho a la nacionalidad, dado que la Constitución debe ser interpretada de acuerdo con los Tratados y Convenios Internacionales suscritos por España y, por ende, atendiendo al artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos —el derecho a la nacionalidad—, y considerando esta situación como “no agotada”, debería procederse a la aplicación retroactiva de la Constitución y a confirmar la nacionalidad española de los saharauis.

Como ha quedado demostrado, la nacionalidad española fue injustamente arrebatada a los saharauis a través de un Real Decreto que establecía un falso derecho de opción, con una causa de pérdida de la nacionalidad española de origen que resultaba ilegal y que debería ser anulada en su momento, con un fugaz plazo de ejercicio de la opción y abandonando a su suerte a los saharauis, condenándolos a la nacionalidad de la potencia que había ocupado su territorio por las armas, o a la condición de refugiados en los campamentos de Tinduf.

Por ello es gratificante observar el cambio jurisprudencial que ha tenido lugar en España en los últimos años pues, el Tribunal Supremo, a través de las SSTS de 28 de octubre de 1998 (de la Sala de lo Civil) y de 7 de noviembre de 1999 (de la Sala de lo Contencioso Administrativo), ha reconocido el derecho de sendos recurrentes saharauis a obtener la nacionalidad española. Por tanto, junto con nuestro Alto Tribunal, no podemos sino congratularnos de la adopción de tales sentencias, que veinte años después venían a reconocer algo que nunca debía haber sido arrebatado a los saharauis.

78 RUIZ MIGUEL, C.: “Nacionalidad española de ciudadanos saharauis: Secuela de una descolonización frustrada (y frustrante)”, Revista General de Derecho, n.º663, 1999.

3.5 ¿En qué medida se puede hablar en la actualidad de una nacionalidad saharauí?

Para la Unión de Estados Africanos y para los más de ochenta Estados que reconocen a la RASD, no resulta algo controvertido afirmar la nacionalidad saharauí de sus ciudadanos, pues la aceptan sin discusiones. Sin embargo, atendiendo a la realidad de los hechos y al devenir de los acontecimientos, a día de hoy, resulta bastante artificioso hablar propiamente de la existencia, en el ámbito internacional, de una nacionalidad saharauí⁷⁹. Debemos recordar, nuevamente, que el Sahara occidental es un territorio no autónomo que aún no ha ejercitado su derecho a la libre determinación de los pueblos, y que se halla sometido a una ocupación militar y administrativa por parte de Marruecos. En este contexto, es lógico que todavía no se haya podido desarrollar como un Estado independiente en el plano internacional, y una de las primeras manifestaciones de tal carencia es el status jurídico de sus ciudadanos, los cuales se encuentran en una situación deplorable, en un limbo jurídico restrictivo de sus derechos más fundamentales y necesarios. En puridad, carecen de una nacionalidad puesto que ni son marroquí —ni pretenden serlo—, ni son argelinos en Tinduf —simplemente son refugiados—, ni son españoles, pues aquéllos que no optaron tras el Real Decreto de 1976, se vieron privados, de manera ilegítima, de su nacionalidad de origen, no obstante, en los últimos años se han apreciado fallos judiciales alentadores en España, reconociendo la nacionalidad española de ciertos saharauis. De este modo, no podemos calificar a los saharauis de otro modo que de apátridas.

En la práctica de nuestros tribunales, hasta hace poco tiempo, se admitía sin discusiones la nacionalidad marroquí de los saharauis que residían en el Sahara occidental, así como la nacionalidad argelina de los saharauis que residían en los campos de refugiados⁸⁰. Con esta práctica tan discutible como inexplicable desde los postulados y principios del Derecho Internacional, se negaba la atribución de la nota de apatridia a sus solicitantes, con lo que se evitaban los efectos que tal status jurídico conlleva. De esta manera, atendiendo a la Convención sobre el estatuto de los apátridas, de Nueva York de 1954, su artículo 1 define al apátrida como *“toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, y manifieste carecer de nacionalidad”*. Como apuntamos con anterioridad, a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2007, se reconoció a una ciudadana saharauí, nacida en Smara, la condición de apátrida, por no poseer nacionalidad alguna. Esta sentencia reconoció por primera vez en una sede judicial española la existencia de un pueblo saharauí, diferenciado del marroquí y del argelino. En términos prácticos, los avances conseguidos con la misma y con la atribución del estatuto de apátrida, son dos: el derecho a la residencia legal en España y a la reagrupación familiar.

Sin embargo, pese a los avances significativos que tal variación jurisprudencial conlleva, no deja de ser un consuelo menor que no erradica el problema, sino que lo hace, si cabe, más patente, al estigmatizar a un sujeto, o si se prefiere, para que en términos gráficos sea más comprensible, a todo un pueblo. De este modo, atribuyendo a los saharauis la nota de apatridia se incide en su desarraigo, en su no pertenencia a ningún Estado, en definitiva, en su soledad y desamparo en el plano internacional. Esperemos, por tanto, que en un futuro no muy lejano puedan celebrar su referéndum y que se reconozca internacionalmente, sin

79 RODRÍGUEZ MARÍN, E: *“La situación jurídica de los saharauis”*, Actualidad Legal, 18-04-13.

80 SOROETA LICERAS, J.: *“La apatridia de los saharauis”*, diariovasco.com, 09/01/08.

dudas ni vacilaciones, la nacionalidad de un pueblo que ha ejercitado su derecho de autodeterminación con plena libertad.

Por tanto, en resumen, contestando a la pregunta formulada, actualmente, mal que nos pese, resulta una quimera hablar de la nacionalidad saharai. Por todo ello, deben llevarse a cabo los esfuerzos necesarios y remover los obstáculos que aparezcan a fin de que, tras casi cuatro décadas de contienda, pueda solucionarse el conflicto de una forma favorable para el pueblo saharai, gran damnificado a lo largo de todo este período.

4 Conclusiones

1. Debe procederse, sin más dilación a la celebración del referéndum de autodeterminación del Sahara occidental, dándose cumplimiento a las resoluciones anuales de la A.G que así lo indican.
2. España debe asumir, de una vez por todas, la responsabilidad internacional que le corresponde, como potencia administradora *de iure*, y asumir un papel destacado en la consecución de la autodeterminación del Sahara occidental, abandonando su política actual de “neutralidad activa”, debiendo atender sobre todo a la legalidad internacional y a los derechos humanos, que están siendo sistemáticamente violados por Marruecos.
3. Las Naciones Unidas deben mostrar una actitud más contundente, dejando de ser un mero intermediario, e imponiendo la legalidad internacional por los medios que sean menester; a este respecto, el caso del Sahara occidental debería trasladarse del Capítulo VI de la Carta a los asuntos del Capítulo VII, con lo que su poder de actuación sería mayor, pero tal variación es prácticamente imposible, al contar Francia con derecho de veto en el Consejo Permanente de las Naciones Unidas, habida cuenta su estrecha relación con Marruecos.
4. Que los Estados occidentales, la UE y la ONU reconozcan internacionalmente a la RASD, lo que supondría una de las principales medidas de presión sobre Marruecos, que debería doblegarse, si el apoyo internacional fuese prácticamente unánime para con la causa saharai, y permitiría la celebración del referéndum.
5. Imposición de sanciones internacionales a Marruecos por esquilmar los recursos naturales del Sahara occidental sin haber consultado al POLISARIO.
6. Que se faciliten los trámites para considerar a la población saharai apátridas, con los efectos beneficiosos que ello puede conllevar con respecto a su situación anterior –ello ya se está llevando a cabo a través de algunas sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, v.gr, Sentencias de 15 de junio de 2012 y de 26 de diciembre de 2013. Sin embargo, esto no es una solución definitiva, sino temporal, y debe durar lo menos posible, pues se está contraviniendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, en concreto su artículo 15, que recoge que *“toda persona tiene derecho a una nacionalidad; a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad”*. Por tanto, como hemos afirmado, con el pueblo saharai se está infringiendo este derecho al no ser considerados nacionales de ningún Estado.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

5 Anexo: estados que reconocen a la RASD

1. Afganistán* 23/05/1979	29. Guinea Ecuatorial* 03/11/1978	57. Ruanda 01/04/1976
2. Albania 29/12/1987	30. Guyana 01/09/1979	58. Islas Salomón 12/08/1981
3. Angola 11/03/1976	31. Haití 22/11/2006	59. San Cristóbal y Nieves 25/02/1987
4. Antigua y Barbuda 28/02/1987	32. Honduras 08/11/1989	60. Santa Lucía 01/09/1979
5. Argelia 06/03/1976	33. India* 01/10/1985	61. San Vicente y Granadinas 14/02/2002
6. Barbados 27/02/1988	34. Irán 27/02/1980	62. São Tomé y Príncipe 22/06/1978
7. Belice 18/11/1986	35. Jamaica 04/09/1979	63. Seychelles 25/10/1977
8. Benín 11/03/1976	36. Kenia 26/06/2005	64. Sierra Leona 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. Camboya 10/04/1979	42. Madagascar* 28/02/1976	70. Timor Oriental 20/05/2002
15. Chad 04/07/1980	43. Malawi 24/03/2002	71. Togo 16/03/1976
16. Colombia 27/02/1985	44. Mali 04/07/1980	72. Trinidad y Tobago 01/11/1986
17. Congo 03/06/1978	45. Mauritania 27/02/1984	73. Tuvalu 12/08/1981
18. Corea del 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. Yemen 02/02/1977
23. El Salvador 31/07/1989	51. Nicaragua* 06/09/1979	79. [Yugoslavia 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. Papúa Nueva Guinea 12/08/1981	82. Uruguay 26/12/2005
27. Guatemala 10/04/1986	55. Perú 16/08/1984	
28. Guinea-Bissau 15/03/19	56. República Dominicana 24/06/1986	

Los asteriscos significan revocación de reconocimientos, pero como subraya Ruiz Miguel: *“De acuerdo con el Derecho Internacional relativo al reconocimiento de Estados, contenido el art. 6 de la Convención de Derechos y Deberes de los Estados, “el reconocimiento de un Estado simplemente significa que el Estado que lo reconoce acepta la personalidad del otro con todos los derechos y deberes determinados en el Derecho Internacional. El reconocimiento es incondicional e irrevocable”. Por tanto, una vez que uno o varios Estados reconocen a la RASD como Estado soberano, estos Estados no pueden después revocar su reconocimiento, excepto en el caso de que la RASD deje de existir como Estado o en que deje de existir el Estado que extiende su reconocimiento a la RASD. Sólo se puede revocar el reconocimiento de un gobierno”.*

6 Bibliografía

- ABELLÁN HONRUBIA, V.: "Sobre el método y los conceptos en Derecho Internacional Público", *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Tomo I, 2005.
- AHMED, B.: "Sáhara occidental: dos propuestas 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", *El derecho a la libre determinación del pueblo del Sahara occidental: del "ius cogens" al "ius abutendi"*, Pamplona, Aranzadi, 2014.
- BADIA MARTÍ, A.M.: "*La explotación de los recursos naturales del Sahara occidental: las negociaciones de pesca entre la Unión Europea y Marruecos*", *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, n.º 4, 2003.
- BORJA CEVALLOS, R.: "*Derecho Político y Constitucional*", México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- BRIONES VIVES, F.: "*El derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí*", *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*; n.º 4, 2003.
- CHERKAOUI, M.: "*El Sahara, vínculos sociales y retos estratégicos*", Oxford, The Bardwell Press, 2008.
- DE BLAS GUERRERO, A.: "*Nacionalismos y naciones en Europa*", Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- DÍEZ DE VELASCO, M.: "*Instituciones de Derecho Internacional Público*", 17ª ed., Madrid, Tecnos, 2009.
- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.; GULLÓN BALLESTEROS, A.: "*Sistema de Derecho Civil*", Vol. I, 11ª ed., Madrid, Tecnos, 2005.
- GARCÍA, A.: "*Historia del Sahara y su conflicto*", Madrid, Catarata, 2010.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: "*Curso de Derecho Internacional Público*", Madrid, 2ª ed., Civitas, 2002.
- LÓPEZ BARONI, M.J.: "*Apátridas saharauis en España: Europa y su memoria*", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, 2014.
- MARÍN LÓPEZ, A.: "*Sucesión de Estados y cambio de nacionalidad. Las transformaciones territoriales en Europa en los años noventa*", *Anuario Español de Derecho internacional*, 2002, Vol. XVIII.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A.: "*Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*", 12ª ed., Madrid, Tecnos, 2008.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- PONTE IGLESIAS, M.T.: *"Ciudadanía y consolidación democrática: La promoción y protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas"*, RIPS, Santiago de Compostela, 2009.
- REMIRO BROTONS, A. (coord.): *"Derecho Internacional"*, Madrid, Mc Graw Hill, 1997.
- RODRÍGUEZ MARÍN, E.: *"La situación jurídica de los saharauis"*, Actualidad Legal, 18-04-13.
- RUILOBA SANTANA, E.: *"Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: El concepto de pueblo"*, *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Mijaja de la Muela*, Madrid, I, 1979.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J.J.: *"Constitución y Autodeterminación"*, Madrid, Tecnos, 1995.
- RUIZ MIGUEL, C.: *"El Acuerdo de pesca UE-Marruecos y el intento español de considerar a Marruecos como potencia administradora del Sahara occidental"*, Anuario de Derecho Internacional, vol. XXII, 2006.
- RUIZ MIGUEL, C.: *"Nacionalidad española de ciudadanos saharauis: Secuela de una descolonización frustrada (y frustrante)"*, Revista General de Derecho, n.º 663, 1999.
- RUIZ MIGUEL, C.: *"Las obligaciones legales de España como potencia administradora del Sahara occidental"*, Anuario Español de Derecho Internacional, Vol. XXVI, 2010.
- RUIZ RODRÍGUEZ, S.: *"La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, C.: *"España y Marruecos: a falta de alternativas, ¿solución militar?"*, Nómadas 7. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2003.
- SÁNCHEZ RIBAS, J.: *"El problema del Sahara: ¿nuestra responsabilidad?"*, Lex Nova Blogs, 24-11-2010.
- SOROETA LICERAS, J.: *"El plan de paz del Sahara occidental, ¿viaje a ninguna parte?"*, Revista electrónica de Estudios Internacionales, 2005.
- SOROETA LICERAS, J.: *"La apatridia de los saharauis"*, diariovasco.com, 09/01/08.
- VALENZUELA, J.: *"De Tánger al Nilo. Crónica del Norte de África"*, Madrid, Catarata, 2010.

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 del Curso Superior de Técnico de Urbanismo (Galicia, España)
HS21_3@hotmail.com

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

Regap



ESTUDIOS Y 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 recualificación; 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. Planeamiento en cascada. De los instrumentos de ordenación del territorio al estudio de detalle 1.1. Contexto. Ordenación del territorio en España y en Galicia 1.2. Ámbito competencial. Comunidad autónoma-ayuntamiento 1.3. Relaciones en cascada de la planificación territorial y urbana 2. Antecedentes de los Núcleos de Identidad del Litoral y de los Ámbitos/áreas de recualificación 2.1. NIL en las DOT 2.2. AR en las DOT 3. NIL y AR en el POL 3.1. Sistema tradicional de asentamientos de Galicia 3.2. Caracterización en el POL del modelo actual de asentamientos 3.3. NIL y AR, polos opuestos del sistema de asentamientos 3.4. Identificación/mapificación de NIL y AR en el POL 4. Modelo territorial del POL Interpretación 5. La normativa del POL en relación a la legislación vigente. LOUGA- NIL/AR 5.1. Figuras de desarrollo compatibles con los NIL 5.2. Figuras de desarrollo compatibles con las AR 5.3. Necesidad de revisión del planeamiento general para la consecución de sus objetivos 6. Adaptación de los Planes Generales. Casos reales concretos 6.1. Porto do Son 6.2. Marín 7. Fichas propuestas 7.1. Ficha modelo 7.2. Ejemplos concretos. Loira-Montecelo (NIL) y Punta do Couso (AR) 8. Bibliografía

0 Introducción

El presente trabajo se desarrolla como parte de los talleres del Curso Superior de Técnico de Urbanismo 2012-13 de la EGAP. Concretamente se trata del último taller, MÓDULO V, que consiste en: *la realización de un trabajo que versará sobre un estudio y análisis en torno a problemas técnicos, teorías o políticas aplicadas para el conocimiento o actuación sobre una materia de aquellas que constituyen el objeto de alguno de los contenidos del programa..., y será propuesto por el alumno.*

El programa del curso se divide en tres grandes bloques:

- módulo I: la escala territorial
- módulo II: el planeamiento urbanístico
- módulo III: la ejecución urbanística

En el primer módulo, la escala territorial, entre otras materias se trataron los instrumentos de ordenación del territorio (IOT) de la Comunidad Autónoma de Galicia. Concretamente y

de modo específico las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) y el Plan de Ordenación del Litoral (POL), aprobados ambos en 2011 y vigentes en la actualidad. Se habló en los dos casos, de manera sucinta, de los Núcleos de Identidad del Litoral (NIL) y de los Ámbitos/áreas de Recualificación (AR).

Este trabajo se empieza como una pequeña investigación acerca de estos dos “términos”. NIL y AR son dos subtipos de la caracterización de asentamientos del litoral gallego que establece el POL y que ya se apuntaban en las DOT. Se estudiará por tanto su origen en las DOT, el tratamiento que se les da en ambos instrumentos de ordenación del territorio (IOT), las implicaciones urbanísticas derivadas de ellos y el grado de aplicación... hasta acabar proponiendo una especie de “fichas de mínimos” que puedan servir de ayuda, por un lado a los equipos redactores de planeamiento como documento base con el que afrontar casos similares, y por el otro a la administración y a los propios equipos como documento de control o indicador del seguimiento del cumplimiento de las determinaciones del POL en relación a NIL y AR.

Con este planteamiento de trabajo, se haría un cierto “barrido” teórico-práctico por los principales contenidos del curso, por lo que se ha considerado adecuado y atractivo.

1 Planeamiento en cascada. De los instrumentos de ordenación del territorio al estudio de detalle

1.1 Contexto. Ordenación del territorio en España y en Galicia

La ordenación del territorio, entendida como coordinación de todas las actuaciones con incidencia territorial, es competencia exclusiva en España, de las comunidades autónomas (art. 148, 3º Constitución Española). La mayor parte de ellas, en ejercicio de sus competencias exclusivas, han promulgado leyes de ordenación del territorio. Estas leyes se apoyan en la Carta Europea de Ordenación del territorio (1983), y por lo tanto persiguen los siguientes objetivos: mejora de la calidad de vida; gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente; y utilización racional y equilibrada del territorio. Además, las CCAA tienen también competencia exclusiva en legislación urbanística.

En Galicia, la Ley 10/1995 de ordenación del territorio de Galicia (LOTGA); y la Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA) con sus modificaciones; y que se complementa por la Ley 6/2007 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia; y la Ley 7/2008 del paisaje de Galicia, configuran el marco normativo básico en la materia que nos ocupa.

Independientemente de la CCAA y de las denominaciones concretas, se sigue un esquema común en la ordenación del territorio basado en dos instrumentos esenciales: los instrumentos de ordenación de ámbito regional y los instrumentos de ordenación de ámbito subregional.

Los primeros, afectan al conjunto de la comunidad autónoma y configuran el marco legal de referencia vinculante para el resto de planes territoriales y las actividades socioeconómicas; y los segundos, afectan a áreas geográficas supramunicipales de características ho-

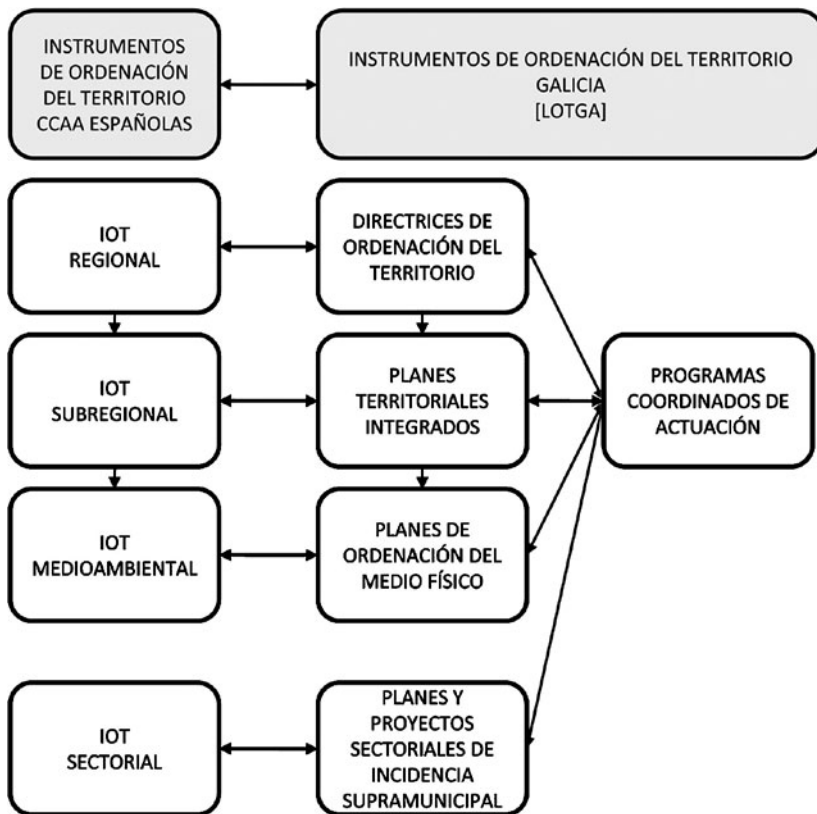


mogéneas, que demanden una planificación infraestructural, de equipamientos de tipo comarcal y de carácter integrado, vinculante para administraciones públicas y particulares, con un nivel más detallado de ordenación. Ambos instrumentos contendrán determinaciones con diferentes grados de vinculación jurídica (normas, directrices y recomendaciones).

Existen además otras figuras de planificación: instrumentos de ordenación del territorio de carácter sectorial y de carácter medioambiental.

En Galicia, la LOTGA, tal y como manifiesta en su exposición de motivos, con la voluntad de completar el *insuficiente* sistema de planeamiento urbanístico, establece los siguientes instrumentos de ordenación:

- directrices de ordenación del territorio
- planes territoriales integrados
- programas coordinados de actuación
- planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal
- planes de ordenación del medio físico



Correspondencia entre los IOT en Galicia y en las CCAA españolas. Elaboración propia

En el año 2011 se aprueban las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) y el Plan de Ordenación del Litoral (POL), que será el primer PTI de la comunidad autónoma. Es en ambos IOT donde por primera vez aparecen los conceptos tanto de Núcleo de Identidad del Litoral (NIL), como de Ámbito/Área de Recualificación (AR). En las DOT aparecen de un modo más vago e impreciso (sobre todo en lo que se refiere a las AR), siendo el POL el IOT en el que se concretan ya con una precisión adecuada a la escala del instrumento.

1.2 Ámbito competencial. Comunidad autónoma-ayuntamiento

La efectividad real de los IOT, depende del buen funcionamiento, de la coordinación, colaboración y cooperación de las escalas local (municipios) y regional (CCAA).

El reconocimiento en la Constitución (arts. 137 y 140) de la autonomía municipal, garantiza a los municipios un ámbito propio de actuación, participación e intervención efectiva en la esfera de los intereses que les afectan, si bien esta garantía de la autonomía local no implica la reserva de un contenido competencial predeterminado.

Los instrumentos de jerarquía superior (supramunicipal) constituyen un marco de referencia de obligado respeto para los de ámbito inferior (municipal). Lo que no impide que existan diferentes grados de vinculación entre uno y otro (determinaciones vinculantes, indicativas o subsidiarias en defecto de planeamiento municipal).

La delimitación de competencias que corresponde a ambas esferas, se basa en el criterio del interés respectivo, municipal o supramunicipal, y no en el dualismo ordenación del territorio-urbanismo, cuya delimitación conceptual es muy difícil.

En el caso de Galicia, la LOTGA establece claramente, con carácter general, la primacía de los instrumentos de ordenación del territorio (IOT) sobre los instrumentos de ordenación urbana (IOU).

En conclusión, DOT y POL como instrumentos de ordenación del territorio, establecen un marco de referencia para el planeamiento urbanístico, sin atentar con ello la autonomía municipal.

Dentro de este ámbito competencial han de entenderse los NIL y las AR, como parte de ese marco de referencia de lectura supramunicipal del sistema de asentamientos de la comunidad autónoma gallega. Introducen desde el POL determinaciones vinculantes, indicativas o subsidiarias sobre el planeamiento urbanístico municipal, pero siempre dejando un ámbito propio de actuación al municipio, que será el que establezca las medidas concretas.

1.3 Relaciones en cascada de la planificación territorial y urbana

El sistema de planificación territorial propuesto combina la planificación en cascada (relación jerárquica entre las distintas escalas de aproximación al territorio) y la planificación transversal entre instrumentos de políticas convergentes. En este esquema, las DOT, instrumento de ordenación jerárquicamente superior, establecen un marco general para la ordenación, la planificación urbanística y los planes sectoriales.

regap

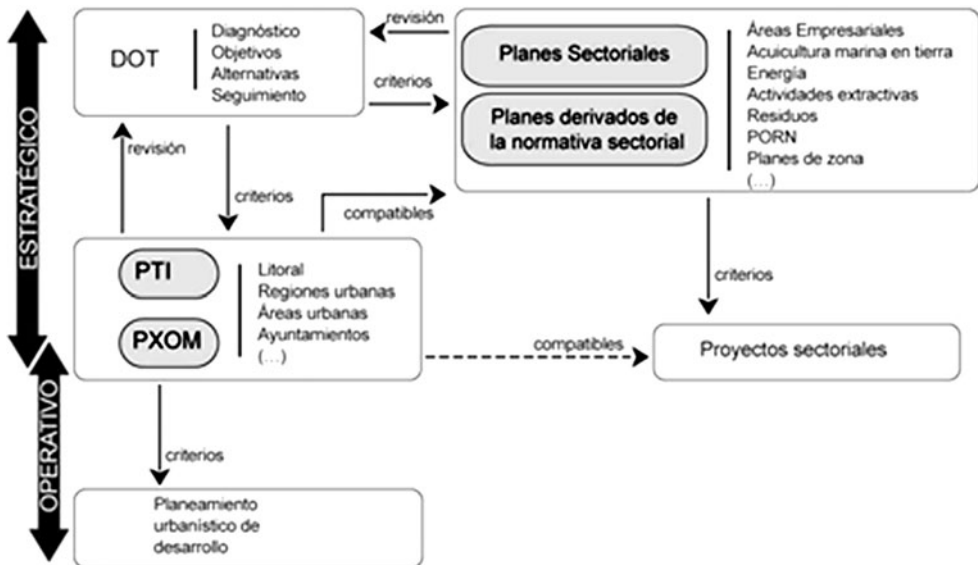


ESTUDIOS Y NOTAS

El POL, como Plan Territorial Integrado ha de respetar los criterios que establecen las DOT y a su vez establecer *criterios, principios y normas generales* sobre los PGOM. POL y PGOM además habrán de ser compatibles de modo transversal con los planes y proyectos sectoriales.

Forma parte del cometido del PGOM, *definir el modelo urbano y las grandes líneas de los nuevos desarrollos* bajo los criterios establecidos por los IOT jerárquicamente superiores mencionados.

Será finalmente el planeamiento de desarrollo el instrumento urbanístico que complete el sistema de planificación en cascada.



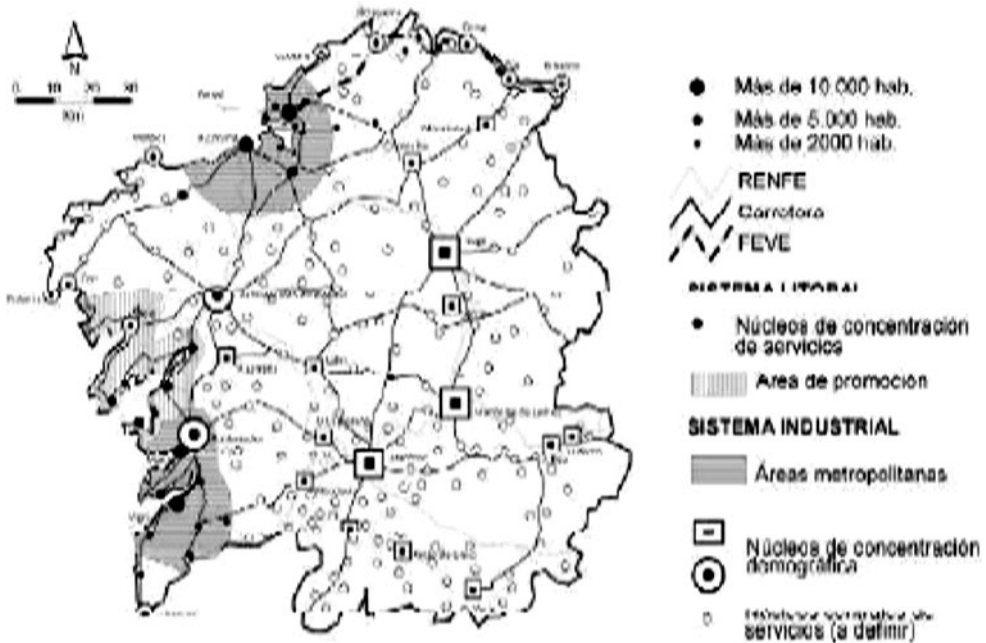
Relaciones en cascada de la planificación. DOT, pág.456

2 Antecedentes de los NIL y las AR

Tal y como se dijo con anterioridad, el nacimiento de los conceptos de AR y de NIL lo encontramos en los siguientes IOT: DOT y POL. Tratando de indagar en sus orígenes, vamos a hacer una breve recopilación del tratamiento que se les da en ambos documentos.

2.1 NIL en las DOT

El germen de las DOT podemos retrotraerlo al Plan Director Territorial de Coordinación de Galicia. Se inició en 1976 como instrumento de un Plan Nacional de Ordenación. Se quedó en un primer documento de *propuesta de objetivos y estrategias* donde se definía ya una primera red de asentamientos (J.A. Aldrey 2012). Entre ellos todavía no estaban los NIL.



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

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Se recogía ya una apuesta por las dos áreas metropolitanas de A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra, y por unos núcleos de concentración demográfica y de servicios, que intentó precisar el *Estudio de Reconocimiento Territorial de Galicia* de mediados de los ochenta con la definición de los nodos o centros de comarca que asumiría también la fracasada planificación comarcal de los noventa (C. Nárdiz 2008).

El periplo de redacción de las DOT comienza en 1996 (un año después de aprobarse la LOTGA), y por distintas vicisitudes, fundamentalmente políticas, no culmina hasta el 2011. Es en este año cuando se aprueba definitivamente, aprobación casi obligada por coherencia jerárquica al hacerlo también y casi de modo simultáneo el POL.

La primera referencia a los núcleos de identidad del litoral la encontramos en las DOT, en el punto:

2.10. *Articulando el litoral*

2.10.6. *Los Núcleos de identidad del litoral*

Define estos núcleos como:

...asentamientos tradicionales cuya ubicación estratégica en el borde costero les confiere una singularidad que los hace merecedores de un tratamiento específico...

Pero esta singularidad o interés, dicen las DOT, puede ser muy variada: **centros históricos, hitos singulares, núcleos tradicionales, polos de actividad turística y terciaria, cen-**

tros de servicios, pequeños puertos... no se pormenoriza para cada núcleo, se describe de modo genérico, algo que por otro lado parece lógico atendiendo a la escala del IOT del que se trata.

En cualquier caso los reconoce como:

...referentes de identidad urbana y territorial en un ámbito cuya rápida transformación ha llevado a una creciente homogeneización, debido a la proliferación de desarrollos descontextualizados y a la utilización de modelos urbanísticos y arquitectónicos miméticos y repetitivos...

En este mismo apartado se plantean los **NIL como un todo interconectado**, de forma que se puedan complementar y aprovechar sus sinergias incrementando así sus fortalezas al participar de las dinámicas de los demás.

Se trata de **preparar los núcleos para el desarrollo de nuevas actividades y funciones en el contexto de una estrategia de reequilibrio territorial**, con acciones orientadas a:

- fortalecer su identidad
- recuperar y valorizar los elementos patrimoniales que los singularizan
- mejorar la calidad y atractivo de los espacios urbanos
- integrar los puertos tradicionales como espacios centrales de la vida urbana
- priorizar los puertos para nuevos usos frente a la construcción de nuevas instalaciones

Finalmente, en el apartado:

4. Determinaciones

6. El Litoral

se recogen dos **determinaciones orientativas** en relación a los NIL:

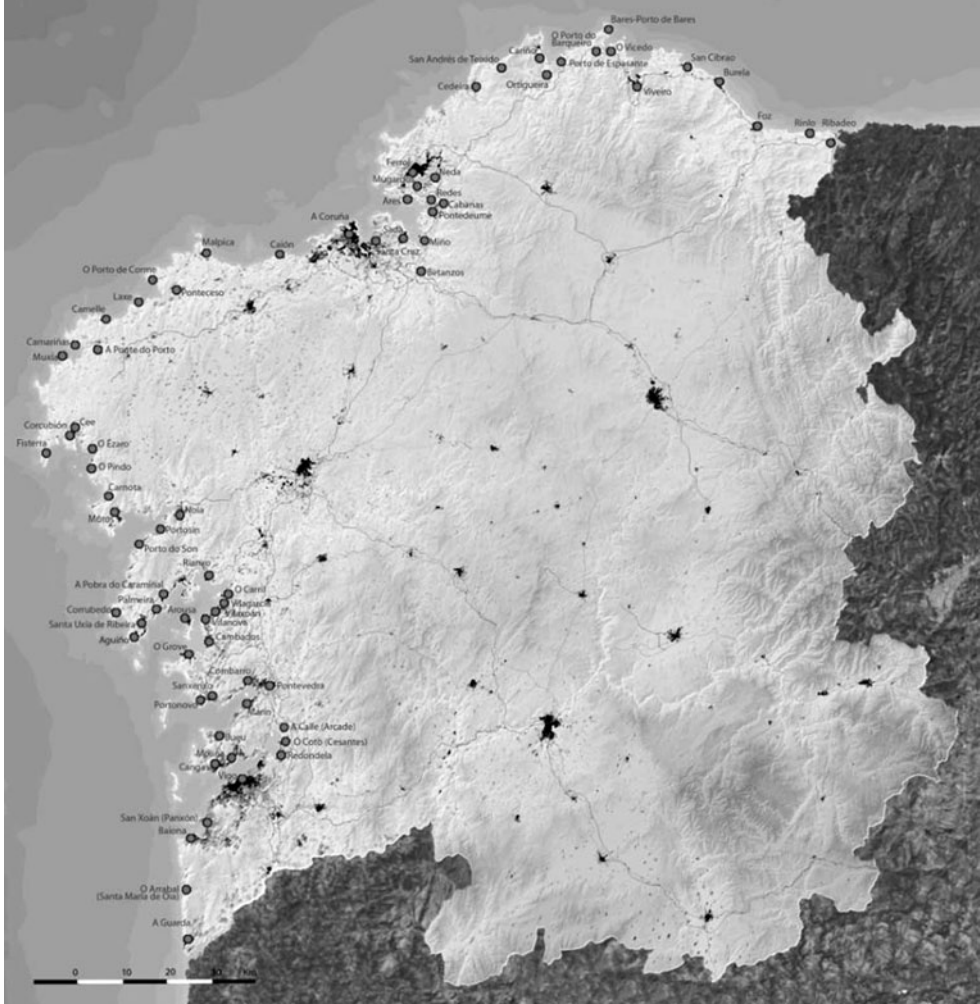
6.4. En el litoral de Galicia se configuran un conjunto de núcleos, relacionados en el Anexo I, que por sus características constituyen elementos de identidad cultural del espacio costero con la denominación de Núcleos de identidad del litoral. Esa relación tiene carácter orientativo y podrá ser ampliada y ajustada por los correspondientes instrumentos de planeamiento territorial siempre que se justifique adecuadamente.

6.5. Los instrumentos de ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico deberán ordenar estos núcleos en congruencia con el papel que estas DOT les otorgan para articular el sistema litoral y contribuir a la funcionalidad, al mantenimiento de la calidad ambiental y paisajística y al desarrollo económico y social de Galicia.

En conclusión, las DOT definen los NIL como asentamientos tradicionales, referentes de identidad urbana y territorial y con una ubicación estratégica en el borde costero que les confiere singularidad. Los plantea como un todo interconectado,

debiendo prepararse para el desarrollo de nuevas actividades y funciones en el contexto de una estrategia de reequilibrio territorial.

Además los relaciona de manera indicativa (pueden ser ampliados) y deriva su ordenación a un IOT de inferior jerarquía y/o al planeamiento urbanístico.



Identificación de los núcleos de identidad del litoral. DOT, pág.222

En el documento de aprobación definitiva de las DOT se identifican: 74 NIL sobre el plano de la pág. 222 y se relacionan 75 en las págs. 338-339. Esta divergencia se debe a un error material, a la repetición del núcleo de Vilagarcía, por lo que 74 son finalmente los NIL que se recoge en las DOT.

Los 74 NIL se reparten por el litoral de Galicia de manera bastante homogénea. El mayor número de ellos 44 pertenece a la provincia de A Coruña y sólo 7 a Lugo. Si relacionamos el

número de núcleos con los km de costa vemos que el reparto es bastante homogéneo. Aparece un NIL aproximadamente cada 20 km de costa independientemente de la provincia.

Existe una relativa concentración de los mismos en el Golfo Ártabro y en las Rías Baixas, pues la mayor parte, como parece lógico pensar, se asientan en los 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
Galicia	75	1.498	20

Distribución de los NIL por provincias. Elaboración propia a partir de los datos del INE

Podríamos decir que las DOT lo que hacen es “poner encima de la mesa”, reconocer y definir esta realidad específica del litoral gallego, los NIL. Será, tal y como desarrollaré más adelante, en el POL, donde se afine en la identificación de los mismos y donde se marquen las estrategias comunes en un proceso de alimentación inversa, en este caso del POL a las DOT.

Finalmente, y partiendo de esas estrategias, desde un ámbito y escala más próxima, es el planeamiento, como parece lógico, el encargado de concretar el modo en el que llevarlas a cabo, completando así el proceso de gestión dinámica del territorio, acorde además como hemos visto, con nuestra legislación básica.

En mi opinión, para poder constituir un *todo interconectado que aproveche las sinergias*, es necesario identificar en cada uno de los núcleos sus singularidades básicas y apostar por esas especificidades y no por otras, buscando complementariedades entre ellos. Desde la escala local, de plan general y planeamientos de desarrollo, seguro se pueden detectar las especificidades, pero difícilmente establecer estrategias interconectadas entre ellos y que aprovechen sus sinergias, más allá de las que se puedan dar dentro del propio límite administrativo del término municipal.

De nuevo en un proceso de alimentación inversa, y partiendo del reconocimiento de esa escala más local, podría desarrollarse un Plan Sectorial. Plan que analizase los NIL en su conjunto, con independencia de los límites administrativos, y con el objetivo de establecer estrategias interconectadas concretas, de gestionar adecuadamente Proyectos Sectoriales que abunden en su mejora y también como vía para canalizar ayudas de mejoras de entornos urbanos de proyectos como puede ser el Plan Urbe u otros.

En cualquier caso, la gestión del territorio ha de ser dinámica, como ya hemos visto, un proceso en cascada, con alimentaciones inversas y coherencia transversal; y algo muy importante, participado. El verdadero aprovechamiento de las potencialidades que estos núcleos únicos de nuestro litoral pueden ofrecer, no será posible alcanzarlo sin un proceso de participación ciudadana. En él, la administración y los instrumentos de ordenación, deberían jugar el papel de canalizador de las inquietudes, las demandas, los deseos y la energía de una sociedad madura. Sólo con una sociedad madura e implicada se pueden alcanzar y

para ello hay que abrir procesos de participación activa y trabajar todos juntos en la construcción del territorio que queremos.

2.2 AR en las DOT

En lo que a las Áreas/ámbitos de Recualificación (AR) respecta, en las DOT en el capítulo

1.3 Galicia hoy. Un territorio en transformación

1.3.4 B El asentamiento industrial

es donde **encontramos por primera vez el término Áreas llamadas a su Recualificación identificando actividades industriales significativas recientes, al lado de los pueblos y pequeñas ciudades vinculadas a la rentabilización y valoración de los recursos endógenos.** Éstas se caracterizan por su dispersión en las inmediaciones de los principales ejes de comunicación, en los bordes urbanos e incluso en el espacio rural, en ocasiones generando auténticos asentamientos industriales al margen del planeamiento.

Afirma en el mismo punto que deberá, como estrategia de desarrollo, cohesión y sostenibilidad futura, reducirse los costes ambientales y económicos de la dispersión industrial y, al mismo tiempo, reforzarse la centralidad y potencial de desarrollo de los pueblos y pequeñas ciudades de Galicia. La ausencia de planeamiento, la proliferación de procesos de ocupación apoyados en planeamientos obsoletos, así como el déficit de regulación, ha favorecido la consolidación de asentamientos industriales carentes de figuras urbanísticas que los amparen. En estos casos, y dada su significación socio-laboral y económica, debe avanzarse hacia su regulación jurídica, la adecuada dotación de infraestructuras y su mejora ambiental.

En un segundo apartado,

2.2.6. Iniciativas de articulación en la Región urbana

A. El agregado urbano

vuelve a hablar de **estrategias de recualificación para el crecimiento urbano de los núcleos producidos fundamentalmente a lo largo de la costa de las rías de Pontevedra y Vigo,** tanto por la atracción del litoral como por las condiciones topográficas favorables.

Plantea una serie de estrategias de recualificación en este ámbito para dotarlo de estructura y favorecer la aparición de áreas de mayor compacidad y complejidad y mejorar las franjas de contacto entre el espacio ocupado y el espacio natural. Si bien esa iniciativa de dotar de estructura el tejido disperso apoyándose en el viario rural y fortalecer los núcleos existentes concentrando en ellos la oferta de servicio y los nuevos crecimientos, deberá ser contemplada en el correspondiente PTI.

Podemos hasta aquí deducir que las DOT identifican dos tipos de crecimientos a recalificar:

- **crecimientos industriales recientes cercanos a los asentamientos**

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- **y crecimientos urbanos continuos a lo largo de la costa de las rías de Pontevedra y Vigo.**

Se habla de recualificación en algún otro epígrafe pero es en el punto:

3.1. Determinaciones para el desarrollo y ordenación de los asentamientos. El sistema de asentamientos. Determinaciones excluyentes

Donde encontramos por primera vez **el concepto de área de recualificación tal y como se utiliza en el POL**, aunque no se la acuña exactamente como tal.

*... 3.1.3. Los instrumentos de ordenación del territorio y los planes generales de ordenación municipal identificarán aquellos **asentamientos o nuevas agrupaciones que no se integren en la malla urbana o en la red de núcleos y que precisen de acciones de recualificación para alcanzar los objetivos de calidad de vida, cohesión social e integridad ambiental y paisajística** propuestos en el modelo territorial de estas Directrices. A dicho fin, se le otorgará la clasificación urbanística que le corresponda atendiendo a la legislación vigente...*

Podemos por lo tanto concluir que en las DOT, si bien se habla de áreas llamadas a la recualificación, acciones de recualificación e incluso de estrategias de recualificación para el agregado urbano, todavía no aparecen definidas con claridad las AR como tal en los términos del POL.

3 NIL y AR en el POL

3.1 Sistema tradicional de asentamientos de Galicia

Para poder entender el porqué de los NIL o de la AR es necesario comprender el sistema tradicional de asentamientos de Galicia. Este sistema tradicional aparece descrito con claridad y concisión en la memoria del POL.

La población en Galicia se caracteriza por una **elevada dispersión**. Existen más de 31.000 entidades de población interconectadas por una densa red de carreteras, caminos rurales y pistas. **La parroquia es la entidad habitacional fundamental** de la estructura territorial tradicional gallega, y se basa en un sentimiento comunitario arraigado construido sobre la necesaria cooperación para efectuar las labores agrícolas.

Esta dispersión en la ocupación del territorio en el ámbito litoral, se remonta a la prehistoria, a la cultura "castrexa". En el S.XII se tienen los primeros testimonios escritos del nacimiento de enclaves marinos que viven de la explotación del mar, impulsados por los monasterios para abastecerlos de pescado en Cuaresma. Será en el S.XVIII cuando innovaciones en las técnicas de pesca y en los procesos de tratamiento provoquen el auge de la actividad marinera, y con ella de los asentamientos costeros ligados a las actividades del mar.

Estos asentamientos costeros se caracterizarían por estar agrupados en conjuntos formados por viviendas adosadas, con poco frente de fachada, comunicándose mediante calles estrechas y sinuosas paralelas a la costa, alternando entre ellas calles perpendiculares nor-

malmente sin continuidad para evitar el efecto de los vientos. Esta configuración estaría condicionada por la naturaleza abrupta y labrada de la costa.



Distribución espacial de los Castros. A. Bouhier.1979-2001

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

3.2 Caracterización en el POL del modelo actual de asentamientos

En el *Título III. Síntesis territorial*

2.2. El modelo actual

el POL establece la siguiente caracterización del Modelo de Asentamientos:

- 1. Asentamiento fundacional:** núcleos que, de carácter urbano o rural, tengan un origen o fundación antigua, o aquellos cuya trama responde a esa formación y evolución progresiva en el tiempo y el espacio. Son muy numerosos y sus procesos y transformaciones son de diverso origen y configuración.

Dentro de este grupo, se identifican los NÚCLEOS DE IDENTIDAD DEL LITORAL, como aquellos asentamientos tradicionales, cuya localización estratégica en el borde costero y su vinculación con el mar les confiere una singularidad que les hace merecedores de un tratamiento específico.

- 2. Desarrollo periférico:** contiguos con los núcleos fundacionales fruto de su expansión y evolución.

Es lo que comúnmente conocemos como periferia, bien sea esta urbana o rural. Este crecimiento puede o no haber conservado la trama y la tipología arquitectónica. En ocasiones el tamaño y la intensidad de esta periferia es tan elevado que puede haber transformado sustancialmente el núcleo fundacional.

- 3. Asentamiento funcional:** modernas implantaciones en el territorio diferentes de las de carácter tradicional y que sin embargo por su naturaleza (áreas productivas, empresariales, educativas y de servicios) o por los lazos de relación entre las edificaciones, su morfotipología, así como las dotaciones y servicios con los que cuentan se han configurado como asentamientos integrantes del modelo de organización de territorio.

- 4. Agregado urbano:** continuos urbanos difusos que se desarrollan a lo largo de la costa casi sin interrupción. Son áreas carentes de estructuras definidas, en la que los núcleos fundacionales y las áreas vacantes aparecen como los principales elementos de identidad y oportunidad.

Se diferencian los siguientes tramos: Vilagarcía-Cambados en O Salnés. Pontevedra-Bueu y Portonovo-Pontevedra en la Ría de Pontevedra. Los tramos Cangas-Moaña y Baiona-Vigo-Redondela en la Ría de Vigo. Y, finalmente, Ferrol-Pontedeume y A Coruña-Miño en el Golfo Ártabro.

La propuesta de articulación de este agregado urbano recogida en las DOT se orienta a dotar de coherencia este proceso espontáneo de desarrollo, principalmente a través de: -el fortalecimiento de la centralidad de los asentamientos fundacionales potenciando sus elementos de identidad y concentrando en ellos la oferta de servicios y los nuevos crecimientos

- inclusión de corredores transversales que articulen el continuo urbano a la vez que le otorgan permeabilidad.
- reestructuración de las vías para que la implantación de modos de transporte colectivo y de movilidad alternativa (a pie y en bicicleta).
- y la recuperación y puesta en valor del paisaje natural y de los espacios urbanos asociados al litoral.

- 5. Nueva agrupación:** conjuntos de edificaciones que responden a modernas implantaciones en el territorio diferentes de las de carácter tradicional y que sin embargo por su morfotipología, los servicios y equipamientos de los que cuentan, su intensidad y relación entre las edificaciones no constituyen un núcleo de población atendiendo a los criterios de sostenibilidad.

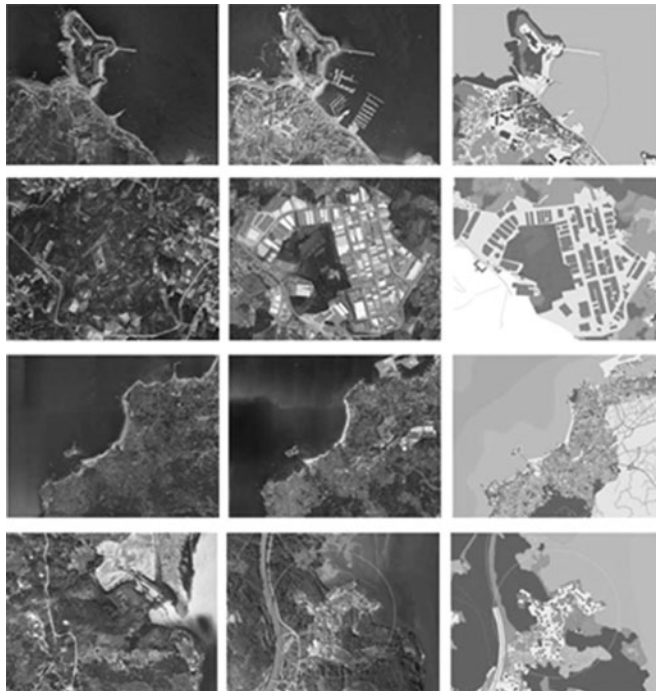
Dentro de este grupo se han identificado los ÁMBITOS DE RECUALIFICACIÓN. Son áreas de carácter residencial, productivo, de servicios o análogas, desvinculadas de los núcleos fundacionales y disconformes con el modelo territorial del POL. Esta disconformidad responde, en la mayoría de los casos a su ubicación en espacios de valor y a su carácter aislado. Son ámbitos cuya mejora es necesaria mediante la incorporación de elementos de vertebración ambiental y funcional.

Son fruto del proceso de ocupación de las áreas costeras que ha experimentado no sólo Galicia sino toda la costa europea en las últimas décadas.

Este modelo de ocupación ha generado fuertes impactos entre los que podemos destacar:

- *aumento de la movilidad*
- *fragmentación de hábitats y ecosistemas*
- *presión sobre áreas sensibles y vulnerables del litoral*
- *transformación del paisaje*
- *ausencia de espacio público de calidad y de lugares de cohesión social*

Para ilustrar los distintos tipos de asentamientos el POL presenta los siguientes ejemplos:



Caracterización de los asentamientos . Arriba-abajo: Baiona 1-2, Bergondo 3, Nigrán 4, Sada 5.
Izq-dcha: vuelo 1956, ortofoto PNOA, usos del suelo. POL, Título III, págs.11-13

3.3 NIL y AR, polos opuestos del sistema de asentamientos

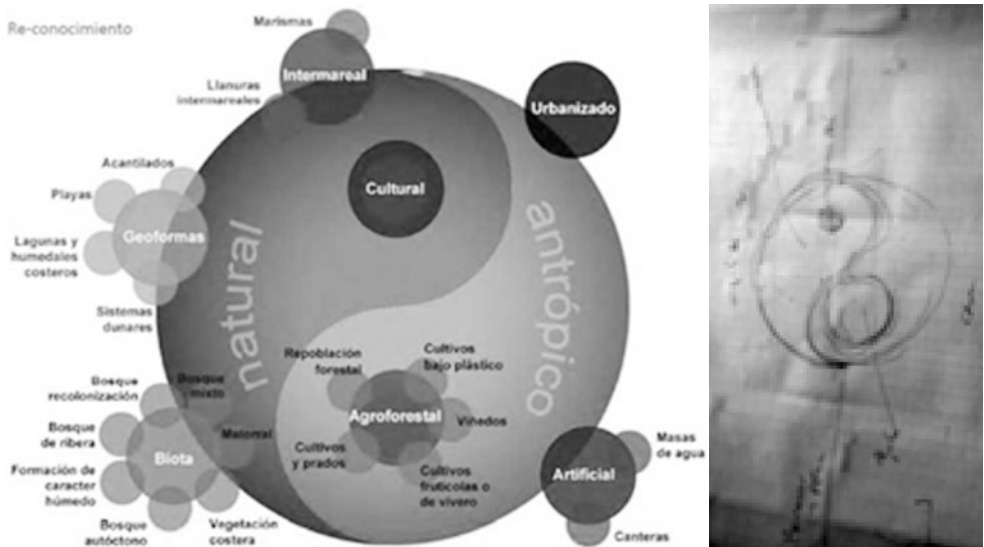
Estos dos tipos de asentamientos caracterizados en el POL son un resumen del reflejo del paisaje litoral gallego: los NIL (*asentamientos fundacionales*) dan estructura e identidad al litoral, permiten todavía una lectura armónica del territorio; los AR (nuevas agrupaciones) como ejemplo extremo de yuxtaposición de usos y edificaciones, que impiden la lectura armónica del territorio. Asentamientos fragmentados, desordenados y sin calidad. Un caos inmerso en una naturaleza que aún conserva una extraordinaria belleza y funcionalidad.

Son en definitiva los dos extremos del sistema de asentamientos del litoral gallego.

Alguno de los propios responsables de la elaboración del POL, M. Borobio y F. Castillo, utilizan el símbolo "Taijitu" para explicarlo.

Los medios natural y antrópico constituyen conceptos antagónicos. Forman un equilibrio dinámico, cuando uno aumenta el otro disminuye, de modo que si uno crece en exceso fuerza al otro a concentrarse provocando a la larga una nueva transformación. Es por ello que la línea que los separa no es recta sino sinuosa, y representa ese equilibrio dinámico entre los dos conceptos en continua transformación.

Siempre hay una parte insoluble de yin integrada en el yang y viceversa. Sin la luz no percibimos la sombra y sin ésta no es posible apreciar la luz, eso simbolizan los dos puntos interiores.



Esquema conceptual basado en el modelo de datos de usos del POL, M. Borobio y F. Castillo. 2011.

Extraído de http://ficheros.esri.es/conferencia2012/Litoral_Galicia.pdf

POLGA. Cartografía-Gestión Dinámica. M. Borobio, J.D. Turrado, M. López y R. Alvite

Conferencia esri España 12. iet. Pág. 39 (izq); y croquis conceptual M. Borobio. 2013 drcha)

Se trata en los dos casos de “subtipos” de asentamientos caracterizados desde la escala territorial. Necesitan ambos de la posterior definición y concreción desde el planeamiento municipal, y/o los instrumentos de participación del paisaje, en base a los criterios generales del POL; “gestión dinámica” que hará posible de manera gradual que el planeamiento vaya recogiendo el modelo territorial propuesto.

Tal y como se dice en la memoria del propio POL, *no parte de un “tablero en blanco”, sino de una situación de preexistencia de asentamientos en el litoral y de distintos planeamientos con distintos planteamientos y modelo*. Se trata por lo tanto de reconducir los procesos sin dejar de lado la realidad existente.

3.4 Identificación/mapificación de NIL y AR en el POL

El POL parte de una realidad de asentamientos preexistentes que como ya hemos visto caracteriza (memoria y norma) y también mapifica (series de planos).

Todas las edificaciones existentes en el ámbito del POL aparecen representadas en las series de planos: usos del suelo, modelo territorial y modelo de gestión, con color. De marrón oscuro a gris y gris claro se establece una gradación que se corresponde correlativamente con el grado de adecuación al modelo propuesto. Máxima adecuación, *asentamiento fundacional*, marrón oscuro; mínima adecuación, *nueva agrupación-otras edificaciones*, gris claro. En la gama intermedia *desarrollo periférico, asentamiento funcional y agregado urbano*.

Están por lo tanto mapificados los cinco tipos básicos de asentamientos, pero ¿cómo identificar los dos subtipos restantes?

Los NIL se pueden localizar/identificar de dos modos: bien en las serie de planos por la tipografía en negrita del correspondiente topónimo de núcleo de población, bien en la memoria *Título VII. Anexo II*, en el que aparecen mapificados y relacionados. Se incluye una tabla con el nombre, la unidad de paisaje, el tipo de unidad, el municipio y el sector. Siempre aparecen desagregados por *comarcas costeras*, lo que dificulta una visión conjunta de lo que suponen en relación al litoral gallego. Además incluye una fotografía aérea de cada uno de ellos.

Las AR no están mapificadas ni relacionadas conjuntamente en ninguno de los documentos que componen el POL, por lo que resulta en este caso imposible la visión conjunta de estas realidades. Únicamente se pueden identificar entrando individualmente en cada una de las más de 400 fichas de las *Unidades de Paisaje*, consultando el apartado *4. Planificación*, dentro del punto *Ámbitos de Recualificación*.

Aún sabiendo que es posible la incorporación de nuevos NIL y nuevas AR por parte de instrumentos de ordenación de escala más próxima, resulta difícil de entender que el POL no contenga una relación y una mapificación individualizada y clara de ambos subtipos de asentamientos, algo que por otro lado sí está en las DOT, tal y como hemos visto.

En aras de la comprensión de estas dos realidades y para poder comparar lo que suponen una y otra en relación a la totalidad del litoral de Galicia se han mapificado NIL y AR de forma conjunta:



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
Galicia	181	1.498	8

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
Galicia	89	1.498	17

Distribución de NIL y AR por provincias. Elaboración propia a partir de los datos del INE



NIL y AR en el POL. Elaboración propia

En el POL, en su *Título VII. Anexo II*, se relacionan 170 NIL (aunque en diversos puntos de la memoria se habla de 167). En la documentación descargable en GIS a través de la página de la Xunta de Galicia www.xunta.es/litoral/ son 181. Esta variación se debe a la existencia de diferentes unidades toponímicas próximas que pueden o no considerarse de manera agrupada. En cualquier caso, independientemente de oscilaciones puntuales en el número, el reparto es bastante homogéneo a lo largo de toda la costa.

Aproximadamente se ha identificado un NIL cada 8 km. Únicamente entre la ría de Ferrol y Cedeira existe un tramo del orden de 100 km de línea de costa donde no hay ninguno. En

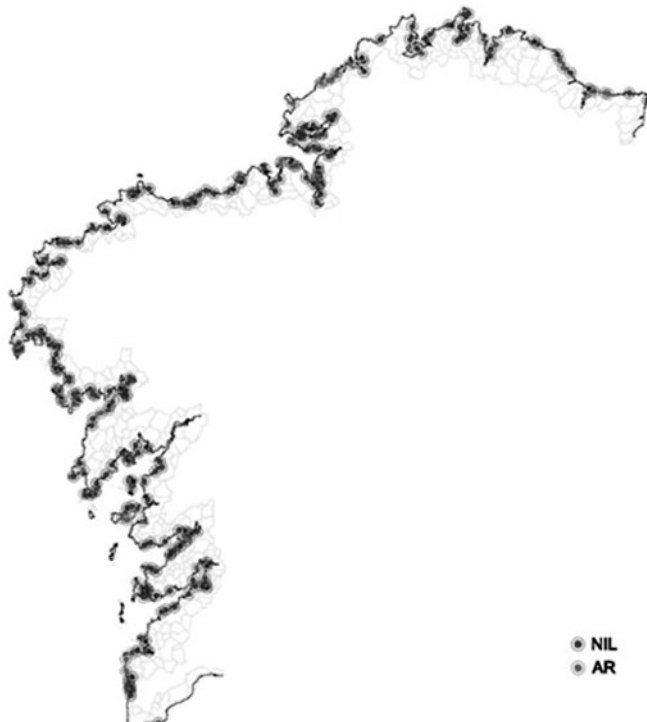
el entorno de los límites con Asturias y Portugal la densidad se reduce ligeramente y en el Golfo Ártabro existe una especial concentración.

En cuanto a las AR, no se especifica en ningún documento del POL su número, existen recogidas en las *Unidades de Paisaje* 89 (alguna hace referencia al mismo asentamiento). Su reparto también es bastante homogéneo a lo largo de toda la costa, con aproximadamente una cada 17 km de costa. Quizás se puede destacar el tramo de la Costa da Morte, comprendido entre Fisterra y Laxe en el que únicamente se ha identificado un AR entre los 200 km de línea de costa que los separan.

Cabe destacar también que no se trata únicamente de asentamientos residenciales, 10 de ellas son áreas de carácter productivo o industrial (en la propia definición dice: *áreas residenciales, productivas, de servicios o análogas*).

Entendidos ambos subtipos como realidades antagónicas, su superposición y simplificación nos da una lectura de los asentamientos costeros “extremos” en clave de adecuado-inadecuado (siempre en base a los criterios del POL).

Llama la atención que el número de NIL identificados duplica el de AR, cuando uno de los motivos principales que motivaron la redacción del POL es detener el proceso inadecuado de ocupación de las últimas décadas. Cabe preguntarse entonces, ¿el proceso de ocupación no está tan extendido o hay por delante un importante trabajo de identificación de nuevas AR?



Superposición de NIL y AR. Elaboración propia

Es cierto que es una simplificación, que a la imagen que se presenta podría añadirse toda la caracterización “intermedia” del sistema de asentamientos, y que estos de alguna manera establecerían “los grises”, los matices entre los extremos.

Estamos hablando siempre de la realidad construida, de lo existente, pero quizás no radicase ahí la verdadera amenaza de la costa de Galicia, sino en el planeamiento urbanístico planteado.

En la Normativa del POL, en el:

Título VI. Relación con el planeamiento municipal vigente

Art. 101 Grado de compatibilidad de los suelos se caracterizan, en función de su grado de compatibilidad con el POL, los ámbitos de suelo clasificado como urbano no consolidado y urbanizable que no se hayan desarrollado o que se encuentren en tramitación sin haber aprobado el correspondiente instrumento de equidistribución, antes de la su entrada en vigor:

Grado 1: *Sus determinaciones son plenamente **compatibles** con las del POL y por lo tanto pueden desarrollarse.*

Grado 2: *Sus determinaciones son **adaptables** con las del presente plan mediante la incorporación de los criterios y normas recogidos en el Anexo correspondiente.*

Grado 3: *Sus determinaciones se consideran **incompatibles**, ya que necesitan llevar a cabo ajustes en su delimitación o determinaciones urbanísticas de carácter general o detallada, para incorporar los principios del POL.*

Grado 4: *Son aquellos suelos a los que les es aplicable el régimen urbanístico de suelo urbanizable no delimitado que no hayan aprobado el correspondiente plan de sectorización, siendo en dicho momento cuándo se verificará el cumplimiento de los principios, criterios y normas generales establecidos para los distintos elementos del Modelo territorial del POL.*

En el Anexo V. Grado de compatibilidad, se relacionan por municipio, los más de 1.250 ámbitos que engloba el POL, y se le asigna a cada uno, 1 de los 4 grados. Únicamente para los de grado 2, se incluye una ficha con entre otros, los criterios para su desarrollo conforme a los principios del POL.

Si analizásemos estos datos, algo que no hace el POL de manera agregada en ninguno de sus documentos, podríamos llegar a ver el grado de incidencia de dicho documento en relación al planeamiento urbanístico planteado con anterioridad a su entrada en vigor. Entiendo que se escapa del fin planteado en el trabajo, por lo que lo dejo como un tema abierto y una reflexión.

		Grado 1		Grado 2	
		Ámbitos de desarrollo [Ud]	Superficie [ha]	Ámbitos de desarrollo [Ud]	Superficie [ha]
Municipios sin adaptar a la LOUGA		433	1.113	110	385
Municipios adaptados a la LOUGA		0	0	65	645
		433	1.113	175	1.030

		Grado 3		Grado 4	
		Ámbitos de desarrollo [Ud]	Superficie [ha]	Ámbitos de desarrollo [Ud]	Superficie [ha]
Municipios sin adaptar a la LOUGA		78	322	545	8.955
Municipios adaptados a la LOUGA		0	0	22	198
		78	322	567	9.154

		Total	
		Ámbitos de desarrollo [Ud]	Superficie [ha]
Municipios sin adaptar a la LOUGA		1.166	10.775
Municipios adaptados a la LOUGA		87	843
		1.253	11.618

Grado de compatibilidad del planeamiento con el POL. Elaboración propia

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

4 Modelo territorial del POL. Interpretación

Para poder interpretar el POL resulta necesario entender su organización documental (memoria, normativa y series de planos) y el modelo que plantea. El documento presenta una serie de ELEMENTOS, RELACIONES Y NORMAS.

Elementos

Áreas continuas: zonas en las que se divide la totalidad del territorio, (de mayor a menor protección).

- Protección ambiental
 - Protección intermareal
 - Protección costera
- Mejora ambiental y paisajística
- Ordenación del litoral

Áreas discontinuas: áreas de carácter territorial que, en atención a su especial fragilidad o valor, o por servir como elementos de conexión tanto desde el punto de vista natural como

cultural han sido identificadas como espacios necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

- Red de espacios naturales protegidos
- Espacios de interés:
 - Geomorfológico
 - De taxones
 - Paisajístico
 - De energía del relieve y exposición visual
- Corredores

Asentamientos: tipificados en función de su origen, estructura, calidad urbana y cohesión social.

- Fundacional
 - Núcleos de identidad del litoral
- Desarrollo periférico
- Asentamiento funcional
- Agregado urbano
- Nueva agrupación
 - Ámbitos de recualificación

Sistemas generales territoriales: puertos estatales y autonómicos, aeropuertos, ferrocarriles, carreteras de titularidad estatal, autonómicas y estructurantes, instalaciones de abastecimiento, saneamiento y depuración e infraestructuras competencia del estado.

Relaciones

Se trata de superponer capas de información que establecen relaciones entre estos elementos. Para cada uno de los elementos se establecen criterios, principios y normas generales que regirán los planeamientos urbanísticos.

Criterios: objetivos para la implantación del modelo territorial. De aplicación en todo el ámbito.

Principios: pautas a seguir para cada uno de los elementos.

Normas: condiciones para la implantación de los distintos usos.

Normas

Regulan los usos permitidos, compatibles e incompatibles en cada una de las áreas continuas y discontinuas.

Tal y como se decía, se establecen una serie de **Criterios, Principios y Normas**. Se hará una recopilación de aquellos que afectan de un modo más o menos directo a NIL y AR.

El POL establece unos CRITERIOS GENERALES de aplicación para todo el ámbito (art. 20 a 32). Son de carácter genérico y no se recogen en este trabajo por escaparse del fin que nos ocupa.

A su vez establece unos PRINCIPIOS GENERALES (art. 33 a 45), pautas a seguir para cada uno de los elementos y también unos comunes para todos los elementos:

Principios Generales COMUNES A TODOS LOS ELEMENTOS (art. 33):

- a. Valorizar los elementos de carácter natural y cultural, promoviendo su regeneración y rehabilitación.
- b. Divulgar el conocimiento, haciendo especial hincapié en la identificación de sus rasgos definitorios naturales o culturales, prestando especial atención a los espacios de interés identificados.
- c. Proporcionar conectividad al territorio, preservando la funcionalidad de los ecosistemas y evitando su fragmentación.
- d. Preservar el paisaje litoral como un valor natural y cultural.
- e. Contribuir a la diversidad y riqueza paisajística, integrando los usos y actividades que sobre el territorio se implanten.
- f. Evitar la alteración sustancial de los ecosistemas así como su ocupación con especies alóctonas.

Principios Generales para los ASENTAMIENTOS (art. 41):

- a. Establecer un modelo de ocupación racional del territorio minimizando el consumo de suelo, manteniendo el equilibrio de las condiciones que configuran el medio natural de las áreas más frágiles y sensibles del litoral, evitando la presión sobre ellas.
- b. Fomentar la recuperación de las áreas degradadas y la compactación de los tejidos existentes con la intensidad adecuada a su carácter, evitando la ocupación extensiva del suelo, conservando y valorizando el entorno patrimonial e histórico, a través de prácticas adecuadas de mantenimiento y rehabilitación.
- c. Impulsar el desarrollo de los sectores estratégicos de su actividad económica sobre la base de la calidad, la innovación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y culturales del territorio en el que se inserta y gestiona.
- d. Apoyar un modelo de ordenación que favorezca el desarrollo de su base patrimonial, prestando especial atención al mantenimiento de la trama tradicional y su relación con el paisaje.
- e. Mejorar los niveles de calidad de vida existentes, favoreciendo el desarrollo sostenible.

- f. Mejorar el acceso de la población a los equipamientos procurando un uso más diverso y eficaz del tejido edificado.
- g. Evitar nuevas urbanizaciones aisladas de carácter residencial o turístico.

Principios Generales para los NÚCLEOS DE IDENTIDAD DEL LITORAL (art. 42):

- a. Aprovechar las ventajas derivadas de su posición estratégica, como puerta de acceso al territorio y rótula entre la tierra y el mar.
- b. Potenciar la imagen exterior que se tiene, tanto desde el mar y las rías, como desde tierra, prestando especial atención a la mejora de la calidad de su fachada marítima.
- c. Completar la fachada marítima como un signo de su identidad del mismo, con especial atención a sus elementos representativos de carácter tipológico, volumétrico, de materiales y texturas.
- d. Configurar una fachada marítima de calidad, asegurando una servidumbre de tránsito continua, así como el contacto de la población con el mar, todo ello con un tratamiento del espacio público adecuado al carácter y la naturaleza del núcleo.
- e. Procurar el “esponjamiento” del borde marítimo como lugar de contacto con el mar y las rías y lugar de encuentro y cohesión social.
- f. Mejorar y conservar los elementos naturales que jalonan la fachada marítima, estableciendo las acciones necesarias para el cumplimiento de las determinaciones establecidas en el presente Plan (playas, accesos, aparcamientos, etc.)
- g. Establecer determinaciones con respecto a la relación fondo-figura, que permitan una lectura armoniosa del núcleo y de sus elementos identitarios, así como de las relaciones espaciales y visuales con el territorio y los elementos singulares del mismo.
- h. Conservar y valorizar el entorno patrimonial e histórico a través de prácticas adecuadas de mantenimiento y rehabilitación.

Principios Generales para las ÁREAS DE RECUALIFICACIÓN (art. 44):

- a. Favorecer la permeabilidad y conectividad visual con la costa, de manera que no se formen pantallas arquitectónicas.
- b. Mejorar la imagen del borde costero evitando así su ocupación.
- c. Favorecer la conectividad y funcionalidad de los hábitats.
- d. Restituir el paisaje natural, rural o urbano, dotándolo de la funcionalidad y estructura que le son propios, mejorando así su calidad ambiental y escénica.
- e. Mejorar la calidad de la escena urbana o rural a partir de la recualificación del espacio público favoreciendo la generación de espacios de cohesión.
- f. Favorecer la integración del ámbito en su entorno natural o rural próximo mediante la incorporación de elementos naturales (ríos, regatos, masas arboladas, etc.).

- g. Preservar la calidad ambiental y paisajística, superar el déficit de equipamientos y evitar parámetros de ocupación, intensidades o soluciones de implantación incompatibles con la capacidad de carga del territorio o con sus valores ambientales, paisajísticos y patrimoniales.
- h. Establecer una regulación que garantice los criterios de idoneidad, sostenibilidad y calidad establecidos en el presente Plan.

Y unas NORMAS GENERALES (art. 46 a 59) con las condiciones de implantación de los distintos usos:

En el *Capítulo I, USOS*:

Primero define los usos (art. 46); luego los clasifica en Permitidos, Incompatibles y Compatibles (art. 47); y finalmente establece la regulación de usos específica para cada elemento (art. 52 a 59).

En el *Capítulo II, DESARROLLOS URBANÍSTICOS*:

Sección 1. Establece una regulación de carácter general en la que cabe destacar, por lo que afecta a las AR, el punto 2 del art. 60:

Únicamente se permitirán los desarrollos urbanísticos aislados que tengan como finalidad la recalificación de las áreas identificadas para tal efecto en este plan, así como la implantación aislada de actividades productivas, industriales, dotacionales y empresariales de tal forma que se genere el mínimo impacto sobre el territorio.

Sección 2. Establece una regulación específica en cada elemento:

Art. 69.- Núcleos de identidad del litoral:

Será objeto del planeamiento urbanístico su delimitación. Ésta tendrá un carácter motivado atendiendo a su historia, estructura morfológica y relación funcional y visual con el mar.

El planeamiento general establecerá la figura por la cual se concretará su desarrollo, conforme a los principios generales establecidos en este Plan y especialmente en el artículo 42.

Art. 71.- Ámbitos de recalificación:

1. *Puesto que identifican dinámicas de ocupación del territorio disconformes con las determinaciones del presente Plan, la delimitación de estos ámbitos tendrá por objeto operaciones de mejora, cohesión social, dotación y esponjamiento.*
2. *Su desarrollo será posible tras la adecuada clasificación del planeamiento urbanístico conforme a la legislación vigente. Podrán llevarse a cabo desarrollos dentro del ámbito del área de recalificación que den cumplimiento a los principios y criterios generales descritos para estos ámbitos e incorporando los objetivos y criterios del área en el que se encuentren.*



3. *Para ello:*

- a. *Los instrumentos de desarrollo de estos ámbitos serán los establecidos en la legislación urbanística conforme a la naturaleza de los mismos.*
- b. *Su delimitación podrá ser continua o discontinua y deberá estar ajustada a los objetivos, criterios y determinaciones anteriormente descritos.*
- c. *Su desarrollo incorporará un Estudio de Impacto e Integración Paisajística (EIIP) que podrá pormenorizar su delimitación en atención a la proximidad de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre ellas y los lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado, la morfología y tipologías propias de los mismos y del área geográfica en que se encuentran.*
- d. *Las actuaciones se limitarán a dar coherencia, estructura e integrar ambiental, funcional y paisajísticamente lo existente, de manera que una vez establecido el ámbito de recualificación, a partir de él no se podrán prever en el planeamiento nuevos crecimientos urbanísticos.*

En conclusión, el POL en su normativa determina tanto para los NIL como para las AR, que el planeamiento:

- **establecerá su delimitación**
- **y la figura que concretará su desarrollo**

Además, en el caso de las AR:

- **su delimitación podrá ser continua o discontinua**
- **para su desarrollo incorporarán un EIIP**
- **sus actuaciones se limitarán a dar coherencia, estructura e integrar ambiental, funcional y paisajísticamente lo existente**
- **y una vez establecido el ámbito, no se podrán prever nuevos desarrollos**

5 La normativa del POL en relación a la legislación vigente. LOUGA-NIL/AR

5.1 Figuras de desarrollo compatibles con los NIL

El hecho de que el POL caracterice como NIL un asentamiento, implicará por parte del *planeamiento urbanístico* (ha de entenderse por tal con carácter general el Plan General):

- a. su delimitación y
 - b. el establecimiento de la *figura que lo desarrolle* con arreglo a los principios generales del POL y en especial a los del art. 42.
- a. Existe en el POL una relación de NIL (gráfica y escrita) en el *Título VII. Anexo II Núcleos de Identidad del Litoral*, que consiste en un listado de los mismos y su localización.

La delimitación concreta la deriva a los instrumentos de planeamiento, determinando únicamente que *tendrá un carácter motivado atendiendo a su historia, estructura morfológica y relación funcional y visual con el mar.*

Se deja por lo tanto, y en principio, una gran libertad al planificador para la delimitación. Siempre en la línea de dar criterios y de liberarse de clasificaciones de suelo o figuras de planeamiento variables en función de las distintas leyes de urbanismo y de sus modificaciones.

- b. La *figura que lo desarrolle*, entendiendo que está hablando de planeamiento de desarrollo, tendremos que buscarla en la LOUGA, *Título II Planeamiento Urbanístico, Sección 4ª Planeamiento de desarrollo.*

Tal y como se recoge en la exposición de motivos de la LOUGA, el planeamiento derivado dependerá de **b.1- la clasificación del suelo** y de **b.2- la finalidad que se persiga**.

b.1 La clasificación del suelo:

Por definición los NIL son *núcleos de carácter urbano o rural, de un origen o fundación antigua...* Atendiendo a esa definición estaremos muy probablemente ante suelos a clasificar como¹: Suelo Urbano (SU), pudiendo ser Consolidado (SU-C) o No Consolidado (SU-NC) o Suelo de Núcleo Rural (SNR) Histórico Tradicional (SNR-Ht) o Complejo (SNR-Cp) difícilmente Común (SNR-Cm) por lo antiguo de los asentamientos y el mantenimiento de cierta identidad y 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 preservados de los procesos de desarrollo urbanístico, al menos mayoritariamente en la parte edificada del asentamiento.

1 **Nota:** extracto resumen de los tipos de suelo. LOUGA. Capítulo II: Clasificación del Suelo.

SU: integrados en la malla urbana existente y, o bien tengan acceso rodado público y servicios proporcionados por redes públicas, o bien estarán en áreas ocupadas por la edificación en, por lo menos, dos terceras partes.

SU-C: solares y parcelas cuyo grado de urbanización le permita adquirir la condición de solar con obras a accesorias y de escasa entidad.

SU-NC: el resto y en todo caso, terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas, por aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente, así como por las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento.

SNR: áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento tradicional de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales, que el plan general defina y delimite como tales.

SNR-Ht: por sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación tradicional del núcleo con el medio físico en que se sitúa.

SNR-Cm: no presentan las características necesarias para su inclusión en el tipo básico Ht.

SNR-Cp: concurrencia y compatibilidad en el seno de un mismo asentamiento rural de los dos tipos básicos Ht y Cm.

SZ: terrenos que no tengan la condición de suelo urbano, de núcleo rural, ni rústico y puedan ser objeto de transformación urbanística

SZ-D: los comprendidos en sectores delimitados que tengan establecidos los plazos de ejecución y las condiciones para su transformación y desarrollo urbanístico.

SZ-ND: los demás terrenos de suelo urbanizable.

SR: terrenos que hayan de ser preservados de los procesos de desarrollo urbanístico.

SR-PO: terrenos inadecuados para su desarrollo urbanístico, en razón a sus características geotécnicas o morfológicas, el alto impacto territorial que conllevaría su urbanización, los riesgos naturales o tecnológicos o en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible.

SR-EP agropecuaria/forestal/de infraestructuras/de aguas/de costas/de espacios naturales/paisajística/patrimonial: terrenos que, por sus valores agrícolas, ganaderos, forestales, ambientales, científicos, naturales, paisajísticos y culturales, sujetos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público o de otra índole, deban estar sometidos a algún régimen especial de protección.

En el supuesto que estamos estableciendo, los suelos se clasificarían como SU o SNR, quedando por lo tanto limitada la figura de planeamiento de desarrollo a un Plan Especial (PE), que podría ser (exposición de motivos de la LOUGA, III. 7.):

- PE de protección (PEP) en cualquier tipo de suelo
- PE de infraestructuras y dotaciones (PEID) en cualquier tipo de suelo
- PE de ordenación del núcleo rural (PEONR) en el caso de núcleo rural, y
- PE de reforma interior (PERI) en el caso de tratarse de un SUNC

b.2 La finalidad que se persigue:

La finalidad que se persigue viene definida en los Principios Generales descritos por el POL para el *elemento* NIL (Art. 42) y consiste fundamentalmente en: aprovechar sus ventajas de posición, potenciar su imagen exterior con especial atención a su fachada, completándola con calidad y mejorando sus elementos naturales, procurar el esponjamiento del borde marítimo como lugar de encuentro y cohesión social, cuidar su relación fondo-figura con el territorio, y conservar el entorno patrimonial e histórico a través del mantenimiento y la rehabilitación.

Se trata por tanto de objetivos fundamentalmente encaminados a la protección y potenciación de sus valores, donde apenas se hace mención a posibles desarrollos más allá de *completar su fachada*, si bien es cierto que tampoco los niega de manera expresa.

En el art. 68 de la LOUGA se describen las finalidades últimas de los Planes Especiales, sobreentendiéndose las correspondencias con cada uno de ellos:

- PEP: proteger ámbitos singulares
- PERI: llevar a cabo operaciones de reforma interior
- PEID: coordinar la ejecución de dotaciones urbanísticas (si bien podría ser necesario, no es el objetivo fundamental de un NIL)
- PEOMR: rehabilitar y mejorar el medio rural y otras finalidades

Atendiendo a la correspondencia entre el fin descrito por el POL para los NIL y la finalidad que persigue cada PE, podemos concluir que son los PEP las *figuras de desarrollo* que mejor se adaptan a los NIL. No sería descabellado utilizar un PEONR en los suelos de núcleo rural, o un PERI en suelos clasificados como urbanos no consolidados, pero si atendemos además a la posibilidad de contener cualquier tipo de suelo, incluido el SUC, el PEP es sin duda la figura que con carácter general mejor se adapta a los fines perseguidos.

Artículo 69. Los planes especiales de protección tienen por objeto preservar el medio ambiente, las aguas continentales, el litoral costero, los espacios naturales, las áreas forestales, los espacios productivos, las vías de comunicación, los paisajes de interés, el patrimonio cultural y otros valores de interés. Asimismo, podrán tener como finalidad la protección, rehabilitación y mejora de los elementos más característicos de la

arquitectura rural, de las formas de edificación tradicionales, de los conjuntos significativos configurados por ellas y de los núcleos rurales histórico-tradicionales.

A la hora de delimitar el NIL, es muy probable que resulte oportuno, con el fin de establecer limitaciones o criterios de actuación en sus bordes, ampliar la delimitación a los suelos adyacentes no edificados o a los próximos edificados pertenecientes a otros tipos de asentamientos. Esta delimitación, con toda seguridad, supondría contener suelos con distintas clasificaciones, lo que no hace más que apuntar al PEP como la figura adecuada

5.2 Figuras de desarrollo compatibles con las AR

El hecho de que el POL, tal y como sucede con los NIL, caracterice como AR un asentamiento, implicará por parte del *planeamiento urbanístico* (ha de entenderse por tal con carácter general el Plan General):

- a. su **delimitación** y
- b. el establecimiento de las **figuras que lo desarrollen**

Pero además en el caso concreto de las AR:

- c. su **delimitación podrá ser continua o discontinua**
 - d. incorporará un **Estudio de Impacto e Integración Paisajística** (EIPP) para su desarrollo
 - e. a partir del AR **no se podrán prever nuevos crecimientos**
 - f. y sus actuaciones se limitarán a dar coherencia, estructura e integrar ambiental, funcional y paisajísticamente lo existente.
- a.** No existe en el POL una relación de AR tal y como hay para los NIL. No es posible identificarlas en ninguna de las series de planos. Únicamente aparecen reflejadas en las fichas de Unidades del Paisaje, con una somera descripción en texto en el epígrafe *4 Planificación. Ámbitos de Recualificación*. Se describe de modo muy genérico el entorno al que hacen referencia, la problemática detectada y/o el fin que persiguen.

La delimitación, aunque no lo dice de manera expresa la normativa del POL (si lo hace para los NIL), se entiende que tendrá también un carácter motivado. En este caso, la motivación fundamental concreta la encontramos en la propia ficha de la Unidad del Paisaje y con carácter general tendrá por objeto *operaciones de mejora, cohesión social, dotación y esponjamiento* (Art. 71).

Se deja por tanto, de nuevo, una gran libertad al planificador para la delimitación final concreta, siempre en la línea de dar criterios y de liberarse de clasificaciones de suelo o figuras de planeamiento variables en función de las distintas leyes de urbanismo y de sus modificaciones.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- b. las *figuras que lo desarrollen* tendremos que buscarlas de nuevo en la LOUGA, y tal y como se recogió con anterioridad dependerá de **b.1-la clasificación del suelo** y de **b.2 la finalidad que se persiga**.

b.1 La clasificación del suelo:

Las AR son una subcategoría del tipo *nueva agrupación*. Son por definición *modernas implantaciones en el territorio, diferentes y desvinculadas de las de carácter tradicional...*, en la mayor parte de los casos disconformes con el modelo territorial... *por su carácter aislado y su ubicación en espacios de valor...*

Si atendemos a su definición difícilmente estaremos ante suelo a clasificar como Suelo Urbano (SU), puesto que se trata de asentamientos *en su mayor parte de carácter aislado* y por tanto no *integrados en la malla urbana existente*. Tampoco ante Suelo de Núcleo Rural (SNR) en ninguno de los tipos básicos, ya que no deberían *servir de soporte a un asentamiento tradicional de población singularizado* porque son asentamientos por definición de moderna implantación, *diferentes y desvinculados de los de carácter tradicional*.

Una buena parte de los suelos de este tipo de asentamientos podría ajustarse al Suelo Rústico (SR), de protección ordinaria (SR-PO) o de especial protección (SR-EP) por, tal y como dice en su definición, su *ubicación en espacios de valor*.

De clasificarse así, chocaría con la posibilidad de cierto desarrollo que se desprende de la propia Normativa, *su desarrollo será posible tras la adecuada clasificación del planeamiento...*

Es el Suelo Urbanizable (SZ) el que parece adaptarse con total precisión a esta definición de asentamientos: *terrenos que no tengan la condición de suelo urbano, de núcleo rural, ni rústico y puedan ser objeto de transformación urbanística* (posibilidad de transformación que les confiere el POL con fines muy concretos y acotados). Y específicamente se adapta el Suelo Urbanizable Delimitado (SZ-D) pues parece lógico establecer los plazos de ejecución y sobre todo las condiciones para su transformación y desarrollo.

Con carácter general y en sentido estricto, el tipo de suelo que mejor se adapta a las Áreas de Recualificación, tal y como vienen definidas en el POL, es el Suelo Urbanizable Delimitado (SZD). Por lo tanto las figuras de planeamiento de desarrollo posibles quedarían limitadas en esta clase de suelo a (exposición de motivos de la LOUGA, III. 7.):

- Plan parcial (PP) sólo en SZD
- Plan Especial de protección (PEP) en cualquier tipo de suelo
- Plan Especial de Infraestructuras y Dotaciones (PEID) en cualquier tipo de suelo

b.2 La finalidad que se persigue:

La finalidad que se persigue viene definida en los Principios Generales descritos por el POL para el *elemento* AR (Art. 44) y consiste fundamentalmente en: preservar la

calidad ambiental y paisajística; favorecer la permeabilidad y conectividad visual y funcional con la costa y los hábitats; integrar el ámbito en su entorno natural o rural próximo; incorporar los elementos naturales (ríos, regatos, masas arboladas, etc.); restituir el paisaje natural; mejorar la imagen del borde costero y la calidad de la escena urbana o rural; recalificar el espacio público rural o urbano; dotar de funcionalidad y estructura; superar el déficit de equipamientos; evitar parámetros de ocupación, intensidades o soluciones de implantación incompatibles con la capacidad de carga del territorio o con sus valores ambientales, paisajísticos y patrimoniales; y regular de modo que se garantice los criterios de idoneidad, sostenibilidad y calidad.

Podríamos agrupar y resumir estos fines en dos básicos:

- **preservar o proteger** paisaje, ambiente, costa y borde costero, elementos naturales, imagen, escena urbana, patrimonio...
- y **regular** el desarrollo y **dotar** de equipamientos, funcionalidad y estructura.

El art. 63 de la LOUGA describe la finalidad del PP, y el art. 68 las finalidades últimas de los Planes Especiales:

- PP: regular la urbanización y la edificación mediante la ordenación detallada.
- PEP: proteger ámbitos singulares.
- PEID: coordinar la ejecución de dotaciones urbanísticas.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Atendiendo a la correspondencia entre el fin descrito por el POL para las AR y la finalidad que persigue cada figura, podemos concluir que los PP son los instrumentos que con carácter general mejor se adaptan a las AR. Regularán la edificación y la urbanización con criterios de sostenibilidad y calidad mediante la ordenación detallada. Con ello podrán dotar de equipamientos, funcionalidad y estructura y preservar y proteger la imagen, el ambiente, el paisaje, el borde costero, el patrimonio... y cualquier otro elemento de valor.

Art. 63 Los planes parciales tendrán por objeto regular la urbanización y la edificación del suelo urbanizable, desarrollando el plan general mediante la ordenación detallada de un sector.

Atendiendo a los fines últimos que se persiguen en cada caso concreto, podría ser más adecuada otra figura urbanística. Si es fundamentalmente la protección de algún valor el PEP o si se trata de crear alguna dotación que de estructura o funcionalidad al asentamiento el PEID. En este último caso cabe recordar que existen también procedimientos específicos regulados en la LOUGA para la obtención de sistemas y dotaciones. *CAPÍTULO VII: Obtención de terrenos de sistemas generales y de dotaciones públicas.*

- c. En cualquier caso, su **delimitación podrá ser continua o discontinua**. Las AR son realidades existentes sin duda muy complejas y en las que es difícil actuar por su grado efectivo de consolidación. Entiendo que la posibilidad de delimitación discontinua responde a facilitar su gestión. Para ello se permite usar diferentes figuras urbanísticas

en atención a los fines perseguidos, incluso en diferentes tipos de suelo, permitiendo operaciones puntuales concretas de “acupuntura” sin perder nunca la visión conjunta del problema.

d. Para su desarrollo, en la búsqueda de esa visión conjunta, habrá de incorporarse un Estudio de Impacto e Integración Paisajística (EIIIP). La Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia edita la *Guía de Estudios de Impacto e Integración Paisajística*. Su objetivo es proporcionar una metodología y su contenido es orientativo (corresponde a los redactores adaptarla):

- Datos generales
- Caracterización de la actividad
- Caracterización del paisaje
- Caracterización del proyecto
- Impactos del proyecto
- Síntesis

Además el EIIIP podrá *pormenorizar su delimitación en atención a la proximidad de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre ellas y los lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado, la morfología y tipologías propias de los mismos y del área geográfica en que se encuentran.*

e y f. En la mayoría de los casos las AR están ubicadas en espacios de valor. Por tanto los desarrollos que se planteen han de limitarse a *dar coherencia, estructura e integrar ambiental, funcional y paisajísticamente lo existente*. Es decir, lo estrictamente necesario para la recualificación. En este sentido, se entiende que **a partir de esta recualificación no será posible llevar a cabo nuevos crecimientos.**

Se deduce del articulado, que si bien se permiten ciertos desarrollos, estos pueden no ser necesarios, llegando incluso a ser adecuada la eliminación de los elementos disconformes con el modelo propuesto.

Cabe decir a modo de conclusión de este apartado, que la problemática en cada AR, con un estudio más pormenorizado al que pudo hacer el POL en las Unidades del Paisaje, será muy distinta. Por ello también serán distintos los objetivos, el fin perseguido e incluso la clasificación del suelo. En este supuesto genérico se plantea el PP como figura de desarrollo adecuada pero tal y como se ha expuesto existen otras figuras que en función de la casuística podrían funcionar.

5.3 Necesidad de revisión del planeamiento general para la consecución de sus objetivos

El art. 69 de la normativa del POL parece que está dando por hecho que la *delimitación y establecimiento de la figura que desarrolle* el NIL o AR se hará con la revisión del plan ge-

neral municipal; *el planeamiento general establecerá la figura por la cual se concretará su desarrollo*, y que, por lo tanto, los objetivos previstos por el POL en relación a los NIL o AR no se podrán conseguir hasta que se produzca dicha revisión.

Pero, ¿podría en cumplimiento de los principios y criterios generales del POL *delimitarse* un NIL o AR y *concretar su desarrollo* sin la revisión del plan general?

1. Por un lado existen figuras de planeamiento de desarrollo aplicables a las clases de suelo que hemos supuesto, planes especiales, que se pueden aprobar en ausencia de plan general o de las previsiones detalladas oportunas del mismo, tal y como se especifica en el art. 68.2 de la LOUGA

2. En ausencia de planeamiento general municipal, o cuando éste no contuviese las previsiones detalladas oportunas, podrán aprobarse planes especiales únicamente con la finalidad de proteger ámbitos singulares, rehabilitar y mejorar el medio rural o establecer infraestructuras y dotaciones urbanísticas básicas, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial.

Parece que la ley se refiere en este punto única y exclusivamente a los PEP, PEOMR y PEID. Es decir, todos los PE menos los PERI.

También parece estar limitando en este artículo la capacidad de los PE para llevar a cabo nuevos desarrollos, cuando literalmente afirma: *únicamente con la finalidad de proteger, rehabilitar, mejorar, establecer infraestructuras y dotaciones...* fines todos ellos plenamente conformes con los criterios y principios generales que el POL establece tanto para los NIL como para las AR, y que se han venido recogiendo en el presente documento.

Por lo tanto, podemos concluir que es posible aprobar planes especiales en aplicación de la normativa del POL, sin revisar en sentido estricto el planeamiento, siempre que sus determinaciones no cambien el modelo territorial ni la clasificación del suelo (art. 68.4).

2. Por otro lado, en este sentido si fuese necesario realizar cambios en la clasificación o calificación del suelo, o en la delimitación de algún ámbito, sería posible llevar a cabo una modificación puntual del plan general fundamentándolo en razones de interés público (la aplicación de un instrumento de rango superior con la consiguiente consecución de sus objetivos de claro interés público) y siguiendo la tramitación necesaria al efecto. (LOUGA, Art. 93. *Alteración del planeamiento*).

En conclusión, si bien lo razonable parece aplicar la normativa del POL en relación a los NIL y las AR con la revisión del plan general, en determinados supuestos y de forma excepcional, es posible aplicarla sin la revisión expresa.

En ambos casos, tanto para los NIL como para las AR, la casuística es enorme y muy compleja. Estos supuestos no pretenden más que establecer una reflexión, la que en su día debió hacer el planificador, en relación al posible encaje entre POL y LOUGA.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

6. Adaptación de los planes generales. Casos reales concretos

Sin ánimo de ser exhaustivo, se ha llevado a cabo un pequeño sondeo acerca del tratamiento documental que el planeamiento general reciente está dando a los NIL y las AR. No se ha optado tanto por valorar el contenido, sino más bien cómo se organiza documentalmente la información que se presenta.

Se han elegido dos planeamientos de manera aleatoria, con la única condición de que éstos se aprobasen, en cualquiera de sus fases de tramitación, después de la entrada en vigor de DOT y POL (2011).

6.1 Porto do Son

El PGOM de Porto do Son se aprobó inicialmente en enero de 2012, si bien un primer avance del plan se había presentado ya en enero de 2001, teniendo por tanto que ser adaptado a la LOUGA y también a las DOT y al POL.

El Tomo I. Memoria de Ordenación. Anexo II Justificación y adaptación del modelo territorial del PGOM a las directrices territoriales (DOT-POL) es la respuesta literal al requerimiento de documentación para comprobar la adaptación a los IOT del informe de la Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe de mayo de 2011.

En él se lleva a cabo la **delimitación y regulación de los NIL y las AR:**

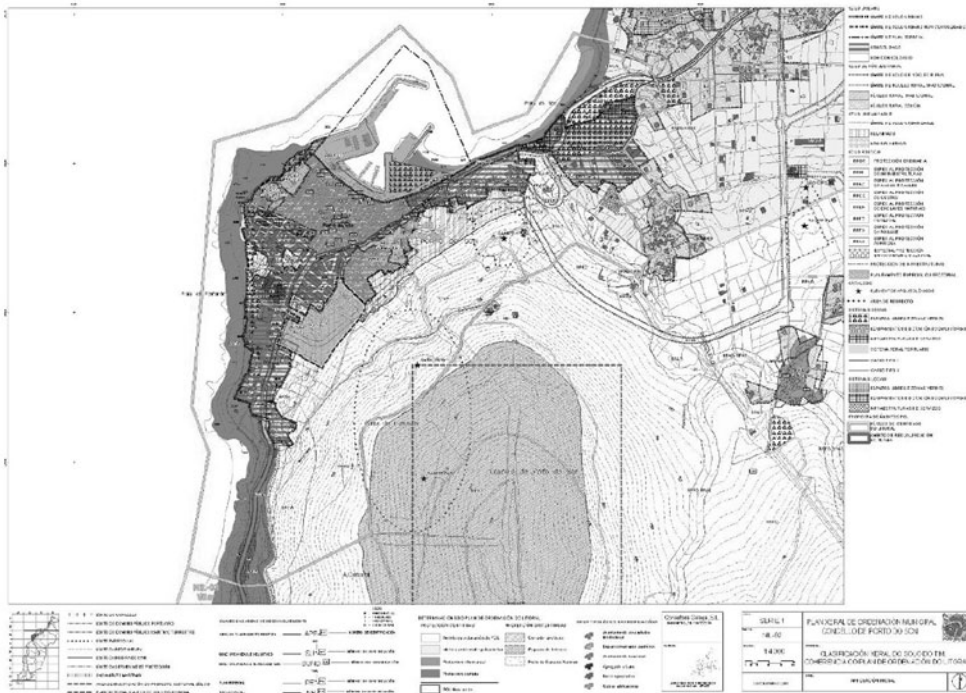
Se identifican en el POL 4 NIL (Portosín, Porto do Son, Vilar y Seráns) y 3 AR (Punta Batuda, Portosín y Playa de Aguieira). Todos ellos se recogen en el PGOM.

- **Se caracterizan y delimitan; se justifica y se incluye una ficha individual** con la delimitación gráfica y la superposición de las áreas continuas y discontinuas y el sistema de asentamientos del POL con la clasificación del suelo y los ámbitos de desarrollo propuestos.

Esto permite hacer una primera valoración del grado de adecuación al POL, fundamentalmente basada en criterios de tamaño y posición. Es necesario acudir a las fichas urbanísticas (*Tomo III: Documento de Gestión*) para valorar la adecuación de *usos e intensidades*.

- **Se establecen las propuestas y los criterios de ordenación** para el ámbito delimitado.

Algunas propuestas y criterios son concretos, pero en su mayoría recogen de modo genérico los criterios, principios y normas del POL. Es necesario de nuevo acudir a las fichas urbanísticas para conocer aspectos cuantitativos (reservas) y cualitativos (objetivos y criterios de ordenación) de los ámbitos de desarrollo previstos. Se presenta la dificultad añadida, lógica por otra parte, de la ausencia de ordenación detallada.



Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Ficha del NIL de Porto do Son. PGOM de Porto do Son.
Justificación del modelo territorial del PGOM a las directrices territoriales (DOT-POL) pág. 69

Las AR presentan menos propuestas concretas que los NIL y parecen en ambos casos remitir a las figuras de planeamiento de desarrollo para su elaboración.

6.2 Marín

Plan General aprobado definitivamente en junio de 2012

En la *Memoria* del Plan encontramos en su apartado 5: *Memoria Justificativa de adecuación al Plan de Ordenación del Litoral* apenas una hoja en la que se mencionan los NIL y las AR identificados en el POL: 2 NIL (Aguete y Loira-Montecelo) y 1 AR (Loira). El PGOM los recoge y delimita un nuevo AR en la zona de Mogor. Los refiere a la Normativa, concretamente al *Anexo 1. Unidades de Paisaje y Áreas de Recualificación. Núcleos de Identidad del Litoral*. En este apartado se elabora para cada uno de los subtipos de asentamiento una ficha, con el siguiente contenido:

- descripción (de carácter bastante genérico)
- tipos de suelo (que contiene)
- objetivos (generales para el ámbito)

- descripción gráfica consistente en: ortofoto, clasificación del suelo sin superposición de los elementos del modelo territorial, calificación del suelo urbano, propuesta con la delimitación y propuestas no vinculantes de los ámbitos de desarrollos previstos en el caso de existir. Además, para los NIL se añaden una serie de planos: alturas, usos, periodos de consolidación y ordenación.

Cabe señalar que no se incluye ninguno de los planos del POL ni de manera independiente ni superpuesto a los planos del PGOM. Esto unido a una presentación desagregada de la información planimétrica, dificulta la lectura conjunta de la propuesta y la valoración de la adecuación al modelo del POL.

Además, como en el caso ya comentado de Porto do Son, es necesario acudir a las fichas urbanísticas para valorar la ordenación prevista, la adecuación de usos e intensidades, conocer aspectos cuantitativos de las reservas y cualitativos acerca de los criterios y objetivos de la ordenación concreta de los ámbitos de desarrollo previstos.



AR de Loira. Clasificación de la zona sin superposición de los elementos del modelo territorial del POL.
PGOM de Marín. Normas Urbanísticas.
Anexo I. Pág. 373.



AR de Loira. Delimitación y propuesta de la zona.
PGOM de Marín.
Normas Urbanísticas. Anexo I. Pág. 375

7 Fichas propuestas

Analizado el contexto normativo, el origen de los conceptos de NIL y AR, las implicaciones derivadas de su caracterización como tal en el POL y su aplicación práctica concreta, se propone la elaboración de una “ficha de mínimos”. Esta ficha podría servir de ayuda a otros equipos redactores de planeamiento, como documento base con el que afrontar NIL y AR. También podría servir a la administración como elemento de control o indicador de seguimiento del cumplimiento de las determinaciones establecidas en el POL, ya que contaría con la información mínima para poder valorar su grado de adecuación.

7.1 Ficha modelo

La ficha que se presenta a continuación se plantea como un modelo para abordar tanto NIL como AR. En cada apartado, en azul claro y entre corchetes, se explica el objetivo de cada uno de los epígrafes y/o el modo en el que se rellenarían.

Desde un punto de vista formal, las fichas están pensadas para ser impresas en formato DIN A4 apaisado y a doble cara, de modo que las hojas puedan ser leídas de dos en dos, tal y como se presentan en el documento que nos ocupa.

El contenido se estructura en dos grandes bloques:

- Un primer bloque, con un primer apartado, donde se identifica el asentamiento, con la descripción general básica y la delimitación con la correspondiente justificación; es aquí donde se enuncian y avanza las estrategias a adoptar y se justifica el cumplimiento de los objetivos descritos en la normativa del POL. Este primer apartado se ceñirá obligatoriamente a las cuatro primeras páginas, en la búsqueda de condensar a modo de resumen, los principios básicos previstos para el asentamiento.

Un segundo apartado dentro de este primer bloque, explica el porqué de las estrategias y desarrolla los objetivos que se persiguen con ellas. Para su justificación se incorpora la información y documentación gráfica o escrita que se necesite en función de la casuística que se pueda presentar. En cualquier caso, se entiende como imprescindible un plano síntesis con la caracterización del territorio que exprese de modo sintético la estrategia a adoptar en relación al asentamiento del que se trate, incorporando los elementos para la valoración naturales y antrópicos que la condicionan. La *Guía de Estudios de Impacto e Integración Paisajística* se considera un documento de referencia adecuado para la consecución de dicho fin descrito.

- El segundo y último bloque, denominado *planeamiento*, será el compendio de cómo llevar a la práctica de un modo concreto las estrategias enunciadas anteriormente. Para tal fin se relacionarán todos los tipos de suelo incluidos en el ámbito del asentamiento, las figuras urbanísticas que los desarrollan, y las determinaciones concretas que contengan a tal efecto. Se acompañará la relación, de dos planos con la clasificación del suelo y las figuras urbanísticas previstas, uno del planeamiento vigente y otro del planeamiento propuesto, con el fin de captar las dinámicas planteadas.

Por último, se incorporará para cada ámbito de desarrollo un resumen de la ficha urbanística, que contendrá: sus parámetros básicos, las determinaciones concretas para



llevar a la práctica las estrategias generales y un plano con su delimitación y ordenación indicativa o detallada en el caso de que la tenga.

La suma de los bloques, cuando menos, **obliga a una visión conjunta del ámbito delimitado, a hacer una revisión crítica de la existencia o inexistencia de una estrategia, y a valorar tanto el grado de adecuación a los objetivos descritos en el POL, como su aplicación práctica a través de las figuras urbanísticas correspondientes.**

8. Bibliografía

DOT. Directrices de Ordenación del Territorio. Xunta de Galicia.

POL. Plan de Ordenación del Litoral. Xunta de Galicia.

Guía de estudios de impacto e integración paisajística. Paisaxe Galega. Ed. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela 2012.

Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia.

Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del 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 y 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 y J.A. Aldrey. *El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia.* Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), págs. 583-610.

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

LKS Ingeniería y M+A+S Abogados. *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. *Los Instrumentos de Ordenación del Territorio y el Planeamiento General*. Curso Superior de Técnico en Urbanismo. EGAP, Enero 2013.

M. García. *Ordenación, planificación y gestión del litoral*. Curso Superior de Técnico en Urbanismo. EGAP, 2013.

Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es

Instituto Geográfico Nacional, www.ign.es

Instituto de Estudios do Territorio, www.cmati.xunta.es

Información urbanística de Galicia, www.planeamentourbanistico.xunta.es

regap



ESTUDIOS Y 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 19th 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 Y NOTAS

ALBERTO PENSADO SEIJAS

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas

Funcionario de carrera del Departamento de Urbanismo del Excmo.

Ayuntamiento 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 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 demás instrumentos de intervención administrativa (licencias, autorizaciones, declaraciones 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 y modificaciones de la Ley 9/13 respecto a la anterior regulación de las actividades. 2.1. Cambio de paradigma en los administrados y en la Administración. 2.1.1. Inocuas. 2.1.2. Con incidencia ambiental. 2.1.2.a. La Disposición Derogatoria Segunda de la Ley deroga el Decreto 133/08 de evaluación de incidencia ambiental. 2.1.2.b. Variación de la tramitación. 2.1.2.c. Las obras referentes a la actividad de incidencia ambiental. 2.1.2.d. Actividades “clasificadas” que superen los 750 m². 2.1.3. Actividades sometidas a impacto ambiental. 2.1.3.a. Comunicación previa y actividades sometidas a impacto ambiental. 2.1.3.b. Novedades introducidas por la Ley de Garantía de Unidad de mercado respecto a las actividades inocuas y de incidencia ambiental. 2.1.3.c. Novedades introducidas por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental respecto a la legislación sectorial. 2.1.4. Actividades recreativas y espectáculos públicos. 2.1.4.a. Ámbito Sanitario. 2.1.4.b. Instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento y carteles vistos desde la vía pública. 2.1.5. Otras actividades. 2.1.6. Obras que llevan a cabo las empresas de distribución de gas, electricidad y explotaciones mineras. 2.1.6.a. Actos de uso del suelo y subsuelo competencia de la Xunta de Galicia. 2.1.6.b. Actos de uso del suelo y subsuelo competencia de los Ayuntamientos. 2.1.7. Cambio de titularidad de actividades. 2.1.8. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas. 2.1.9. Actividades en edificaciones fuera de ordenación. 3. El régimen sancionador. 4. Las Ecom. 5. Modificaciones Louga respecto a las licencias urbanísticas. 5.1. Se producen variaciones respecto a los supuestos sujetos a licencia urbanística. 5.2. Diferenciación entre los conceptos de obras mayores y menores. 5.3. Legalizaciones. 5.4. Exclusión de las multas coercitivas en actos urbanísticos distintos a las obras (actividades). 5.5. Novedad introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. 6. Desarrollo Reglamentario de la Ley. 7. Régimen Transitorio. 8. Efectos del silencio en las distintas figuras de Intervención Administrativa. 9. ¿Inaplicación del Plan “Emprende en 3” en los Ayuntamientos de Galicia?

1 Introducción

La voluntad manifiesta tanto del legislador estatal como de los autonómicos en dar impulso a la economía a través de los métodos de intervención administrativa en las actividades no tiene parangón.

La supresión de la figura de la licencia tras la Directiva de Servicios ha ido calando en nuestra legislación con las Leyes 17/2009 (paraguas) y 25/2009 (ómnibus) y posteriormente con el art.41 de la Ley 2/2011 de Economía sostenible, que añadió el art.84.bis a la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local y así ha sido definitivamente instaurada en la normativa gallega a través del fundamental art.23 de la Ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

El continuo bombardeo de legislación en las últimas fechas sobre esta materia, deja a los operadores jurídicos y técnicos ante nuevos y constantes retos que proceden de todas estas actualizaciones.

Si ya 2012 fue prolífico en la materia (RDL 19/12 de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y la posterior Ley 12/12), el 2013 ha acabado de la misma forma (Ley 20/13 de garantía de unidad de mercado, Ley 14/2013, de 27 de septiem-

bre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización) y en la Comunidad Autónoma su propia Ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

Demasiada normativa en tan breve espacio de tiempo que confunde tanto a administrados como Administraciones, y conlleva la tan temida inseguridad jurídica.

Las técnicas legislativas empleadas tampoco son las idóneas ya que estas leyes mezclan aspectos puramente económicos con otras materias sectoriales, que aunque guarden cierta relación deberían ser objeto de un tratamiento diferenciado.

Las actividades económicas son sin duda uno de los motores de la economía, pero la progresiva reducción de plazos y trámites, muchas veces no es la solución, sino el problema.

El **Preámbulo** de la nueva ley en su punto 8 es significativo:

8

La Comunidad Autónoma, a través de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia y su desarrollo reglamentario, efectuó un profundo proceso de adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, proceso complementado con la simultánea tramitación telemática de los procedimientos y la creación de la sede electrónica. El resultado de esa adaptación es la generalización de la comunicación previa o la declaración responsable como medio de control administrativo en los procedimientos de la Xunta de Galicia, de modo que la autorización previa es excepcional y casi residual.

Sin embargo, el proceso no puede culminar sin que las administraciones locales eliminen las trabas administrativas previas al ejercicio de actividades. En ese proceso es de resaltar, por una parte, la introducción de la comunicación previa al inicio de actividades comerciales, introducida por la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia, y, por otra parte, la decidida intervención del Estado con normas como la Ley 25/2009, de 22 de diciembre; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que introduce nuevos artículos 84 bis y ter en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y suprime la licencia de actividad, y la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios. Es necesario resaltar también la actividad de muchos de los entes locales que establece ordenanzas que introducen la comunicación previa o declaración responsable en las actividades. En este último caso, la labor no puede completarse sin que la Comunidad Autónoma establezca un régimen jurídico único y estable en las actividades que regula pero que no autoriza, al ser competencia exclusivamente municipal y estar sometida a licencia de actividad. Son las denominadas actividades inocuas, las clasificadas y las actividades recreativas y los espectáculos públicos.

La Comunidad Autónoma carece de una regulación común del régimen de control administrativo de las actividades. La regulación existente, o es estatal y se aplica supletoriamente –caso de las actividades inocuas con el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955–, o ha de ser actualizada para adaptarla al nuevo marco normativo –caso del Decreto 133/2008–, o se

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

encuentra fragmentada –caso de los espectáculos públicos, regulados por un reglamento estatal de 1982 y por un catálogo aprobado por decreto de la Xunta de Galicia.

El nuevo texto establece un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, eliminando de manera plena y efectiva la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de la actividad (licencias de actividad o instalación y de apertura o funcionamiento). En este sentido, la ley da cumplimiento en Galicia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, el cual determina que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

Para que la liberalización de actividades sea efectiva es preciso modificar la regulación de las licencias de obra, de modo que se establece un régimen general que es el de comunicación previa junto con una reserva para la licencia en aquellos casos en que una norma estatal así lo exige, singularmente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y el más reciente artículo 23 del Real decreto ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

Esta declaración de intenciones “unificadora” es reafirmada en el texto legal por el art. 1.2. de la Ley:

“2. También es objeto de esta ley la regulación del régimen jurídico y de los instrumentos de intervención administrativa aplicables a la instalación y apertura de establecimientos y al ejercicio de actividades económicas y la regulación del régimen de comunicación previa administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo.”

Aquí vemos como la comunicación previa se erige como el instrumento fundamental, pero no ya sólo del ejercicio de actividades sino también de las obras “menores”.

2 Cambios y modificaciones de la Ley 9/13 respecto a la anterior regulación de las actividades.

El art.24 de la nueva Ley es la hoja de ruta sobre la que gira todo el sistema, es decir, la Comunicación Previa es el bastión de la nueva Ley:

Concepto

Hay que partir de los artículos 24 de la Ley 9/13 y 71 bis de la Ley 30/92 para definir la figura de la comunicación previa.

«Artículo 71 bis. Declaración responsable y comunicación previa

(...) 2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1. (...)»

«Artículo 24. Comunicación previa

1. Con carácter previo al inicio de la actividad o de la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación que se destine específicamente a una actividad, los/las interesados/las presentarán ante el ayuntamiento respectivo comunicación previa en la que pondrán en conocimiento de la Administración municipal sus datos identificativos y adjuntarán documentación acreditativa de los requisitos exigibles para el ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación. (...)»

Elementos

La comunicación previa está formada básicamente por el **escrito de presentación que contendrá los datos identificativos** a los que se refiere el art.70.1 de la Ley 30/92, es decir:

- Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

El segundo elemento lo forma la documentación que exige el art. 24.1 de la Ley 9/13:

- Memoria explicativa de la actividad que se pretende realizar, con la manifestación expresa del cumplimiento de todos los requisitos técnicos y administrativos.
- Justificante de pago de los tributos municipales.
- Declaración de que se cumple con todos los requisitos para el ejercicio de la actividad y de que los locales e instalaciones reúnen las condiciones de seguridad, salubridad y las demás previstas en el planeamiento urbanístico.
- Proyecto y documentación técnica que resulte exigible según la naturaleza de la actividad o instalación.
- La autorización o declaración ambiental que proceda.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- Las autorizaciones e informes sectoriales que sean preceptivos, junto con la manifestación expresa de que se cuenta con todos los permisos necesarios para el inicio de la obra, instalación o actividad.
- En su caso, el certificado, acta o informe de conformidad emitido por las entidades de certificación de conformidad municipal reguladas en la presente ley.

La falta de la integridad de cualquiera de estos 2 elementos supondrá la **ineficacia** de la presentación de la comunicación previa y requerirá la **subsanción** en los términos del art. 71 de la *Ley 30/92*, para lo cual el interesado tendrá el plazo de **10 días, pudiendo, según las circunstancias, ampliarse en 5 días**.

Autorizaciones e Informes Sectoriales preceptivos:

El Art. 24 de la *Ley 9/13* establece el guión-marco en torno a la nueva regulación y destaca la necesidad de presentar todas las autorizaciones e informes sectoriales que sean preceptivos para tramitar la Comunicación **Previa. A modo de enumeración, en ningún caso exhaustiva, dado el número de sectores afectados, traemos a colación las siguientes autorizaciones que podrían ser necesarias:**

Caminos de Santiago

Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los tramos de los Caminos de Santiago de la Comunidad Autónoma de Galicia.

«Artículo 18

*(...) 2. El otorgamiento de licencias municipales para actividades autorizables que afecten al Camino de Santiago, a sus zonas laterales de protección y a la zona de protección del entorno precisará de la resolución previa de la Consellería de Cultura, **previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago. Por tanto, no podrá otorgarse la licencia hasta que la autorización sea notificada al ayuntamiento. (...)**».*

Patrimonio Cultural de Galicia

Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de Galicia.

«Artículo 37. Autorización de las intervenciones

*Cualquier intervención que pretenda realizarse en un inmueble declarado bien de interés cultural habrá de ser **autorizada por la Consellería de Cultura, previamente a la concesión de la licencia municipal**, con la salvedad que supone lo previsto en el artículo 47.2 de la presente Ley.»*

«Artículo 40. Licencias

1. *La obtención de las autorizaciones necesarias según la presente Ley no altera la obligación de obtener licencia municipal ni las demás licencias o autorizaciones que fuesen necesarias.*
2. **No podrán otorgarse licencias para la realización de obras que, con arreglo a la presente Ley, requieran cualquier autorización administrativa, hasta que ésta fuese concedida. (...)».**

Carreteras de Galicia

Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia.

«Artículo 47. Régimen general y competencia

1. *La ejecución de obras, instalaciones o la realización de cualquier otra actividad en la zona de dominio público de la carretera o en sus zonas de protección está sujeta al deber de obtener la **correspondiente autorización previa**, salvo que expresamente sea permitida por la presente ley o por su reglamento.*
2. *La competencia para autorizar la ejecución de obras, instalaciones o la realización de cualquier otra actividad en la zona de dominio público de la carretera o en sus zonas de protección corresponde a la **administración titular de la carretera**.*

*En el caso de obras, instalaciones o actividades, no ejecutadas por la administración titular de la carretera, en la parte de la zona de dominio público de los tramos urbanos distinta de las calzadas y de sus arcenes, **las citadas autorizaciones serán otorgadas por los ayuntamientos, previo informe vinculante de la administración titular de la carretera. Ese informe será también preciso en el caso de obras que vaya a realizar el propio ayuntamiento.***

3. *En el otorgamiento de autorizaciones se impondrán las condiciones que, en cada caso, se consideren oportunas para evitar daños y perjuicios a la carretera, a las zonas de protección, a sus elementos funcionales, a la seguridad de la circulación viaria o a la adecuada explotación de la carretera.*
4. **La autorización a la que se refiere este precepto es independiente y se entiende sin perjuicio de otras licencias o autorizaciones que sean necesarias para la ejecución de las obras, instalaciones o actividades de que se trate.»**

Aguas de Galicia

Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de augas de Galicia.

«Artículo 11. Competencias

Corresponden a Augas de Galicia:

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

REGAP



ESTUDIOS Y NOTAS

- a) La autorización y control de los vertidos de aguas urbanas o industriales al dominio público hidráulico, así como de la eventual reutilización de los efluentes, y, en general, las demás funciones que la legislación atribuye a los organismos de cuenca.**
- b) La autorización de las obras e instalaciones de vertidos desde tierra a las aguas del litoral gallego y el ejercicio de las funciones de policía sobre los mismos. (...)** »

Documentación adicional

Surge la duda de si es posible y conveniente por parte de la Administración pedir más documentación de la reflejada en el citado art.24 de la Ley.

Respecto a esta disquisición nos encontramos con 2 posturas:

Una primera postura basada en el principio de autonomía local y la potestad de autoorganización por parte de los Entes Locales defiende que sí cabría esta posibilidad, siempre que fuera debidamente fundamentada.

Otra postura encontrada sería aquella que defiende que las Ordenanzas Locales no podrían ir en contra de la Ley 9/13, que deviene de la propia Directiva de Servicios Europea, y no podrían ir contra los postulados de ésta última (principios de mínima intervención, libertad de establecimiento, libertad de comercio). Todo ello bajo el prisma del nuevo Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Con este Real Decreto, el responsable sería el Estado Español, pero éste puede **“repetir”** la responsabilidad en la Administración infractora.

Características

Documento (Art. 71 Ley 30/92): Escrito en soporte papel o informático, ya que se permite la presentación telemática (Art. 24.4 Ley 9/13).

De hecho el Plan Emprende en 3 estatal recoge sólo la posibilidad de presentación telemática del modelo de “Declaración Responsable” que figura en la plataforma. Desde la Consellería de Economía e Industria de la Xunta de Galicia están trabajando en la incorporación de la Comunicación Previa recogida en la Ley 9/13 a esta Plataforma Estatal.

De este modo cabría no sólo la presentación en formato papel, sino también mediante soporte informático. Aquí el problema radica en los Ayuntamientos que no tengan implantada la Administración electrónica, ya que la documentación debe venir firmada digitalmente para poder ser verificada. La falta de estos medios, hace inviable la presentación telemática en los términos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico a los servicios públicos.

A pesar de la instauración del control **“ex post”**, como procedimiento ordinario de comprobación, el art.29 de la nueva Ley establece la **posibilidad del control “a priori”**

tras la previa solicitud del interesado. De este modo conviven en la nueva normativa ambos modelos de control, aunque el primero sea el general y el segundo el excepcional.

Antes de entrar en la regulación de cada tipo de actividad, parece conveniente resaltar que en la figura escogida para tramitar las mismas, la comunicación previa, se ha introducido un aspecto innovador en el artículo 25 de la ley, constituyéndose como **actos jurídicos de los particulares**, mientras que el artículo 71 de la Ley 30/92 se limita a denominarlo “documento”.

Su configuración como acto jurídico del particular había sido ya propuesta con anterioridad por parte de la doctrina (Razquin Lizarraga), quedando irrefutable en el ámbito gallego y como pionero en el territorio estatal.

“Artículo 25. Efectos de la comunicación previa.

1. La comunicación previa presentada cumpliendo con todos los requisitos constituye un acto jurídico del particular que, de acuerdo con la ley, habilita para el inicio de la actividad o la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación, y faculta a la Administración pública para verificar la conformidad de los datos que en ella se contienen.”

“Artículo 71 bis. Declaración responsable y comunicación previa.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.”

Resulta interesante la modificación introducida por el Art. 194 de la LOUGA:“(…) **La comunicación previa implica la responsabilidad solidaria de quien promueve las obras, de quien posee la propiedad de los terrenos, o de los empresarios de las obras, de los técnicos redactores del proyecto y directores de las obras y de su ejecución, respecto de la conformidad de las obras con la ordenación urbanística de aplicación y su adecuación al proyecto presentado** (…)”.

He aquí una muestra del carácter de acto jurídico de la comunicación previa y sus efectos.

Consecuencias y responsabilidades

Inexactitud, falsedad u omisión en los datos aportados en la comunicación previa (Art. 26 Ley 9/13): Provoca la **declaración de ineficacia de la comunicación** efectuada e impide el ejercicio del derecho o de la actividad afectada desde el momento en que se conoce, sin perjuicio de las **sanciones** que procediera imponer por tales hechos.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

La resolución administrativa firme de inexactitud, falsedad u omisión en los datos aportados en la comunicación previa comportará el **inicio de las correspondientes actuaciones y la exigencia de responsabilidades, la reposición de la legalidad**, así como la **imposibilidad de instar un nuevo procedimiento durante un periodo de tiempo determinado de entre tres meses a un año**.

Modificación y adaptación continua (Art. 27 Ley 9/13): Necesaria **nueva Comunicación Previa** en los casos de **modificación de la clase de actividad, cambio de emplazamiento, reforma sustancial de los locales, instalaciones o cualquier cambio que implique una variación que afecte a la seguridad, salubridad o peligrosidad del establecimiento**.

Procedimiento de reposición de la legalidad en materia de actividades: Se remite a la reposición de la legalidad en materia urbanística (Art. 209 y 211 LOUGA).

Procedimiento Sancionador en materia de actividades: (Arts. 134-138 Ley 30/92 y Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto, por el que se aprueba el *Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora*).

Responsabilidad Solidaria (Art.194 LOUGA): Promotor, propietario, empresarios de las obras, técnicos redactores del proyecto y directores de las obras y de ejecución.

2.1 Cambio de paradigma en los administrados y en la Administración

El artículo 24, que como hemos dicho con anterioridad, es el guión en la nueva tramitación de las actividades y las obras, otorga un papel primordial a los interesados como sujetos activos en la tramitación de los expedientes, perdiendo los Ayuntamientos su carácter de hilo conductor y coordinador de actuaciones ante las demás Administraciones y entes públicos. Serán los administrados, los que directamente traten con éstos para obtener los informes sectoriales o autorizaciones.

De este modo surgen cambios en el modo de proceder en la tramitación de los expedientes, que debe verse reflejado en la normativa actual.

Traemos a colación el **artículo 10 del Decreto 39/2007**, de 8 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego, establece que la presentación de solicitudes para su tramitación por la Dirección General del Patrimonio Cultural y que tengan que ser informadas por las comisiones deberá realizarse a través del correspondiente Ayuntamiento.

Así, cualquier interesado no podría presentar directamente su solicitud ante la Comisión territorial, y por ende, no obtener el informe preceptivo requerido, que debe adjuntar a la Comunicación previa según el citado art.24. Entendemos, que en casos como éste, debe producirse una integración normativa, ya que se produce una clara colisión entre los postulados de la Ley 9/13 y el funcionamiento interno de órganos sectoriales, que dificulta la ordenación de los procedimientos.

En el lado opuesto estaría el Servicio de Calidad Ambiental de la Consellería de Medio Ambiente, donde en su página web ya existe el modelo de solicitud para los interesados para

tramitar la Declaración de Incidencia Ambiental y el modelo de pago de tasa de la misma. Con lo cual demuestra su adaptación a la nueva realidad.

Pasando a estudiar los diversos tipos de actividades recogidas,

2.1.1 Inocuas (art. 23-30)

En primer lugar decir que lo establecido por el preámbulo de la nueva ley respecto a la regulación de las actividades inocuas basada en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que ha quedado obsoleto y desfasado, no se corresponde con la realidad, ya que como hemos dicho sólo es residual, siendo la regulación de este tipo de actividades la recogida en la Ley 12/12 y no en el anterior.

Las actividades inocuas serán tramitadas por Comunicación Previa, denostando la declaración responsable. La Comunicación Previa se empleará a tenor de los artículos 24.2 de la Ley 9/13 y 196.2 de la LOUGA (en su nueva redacción), tanto respecto a las actividades como a las obras en caso de ser "*menores*" y en caso de ser obras "*mayores*" con la respectiva licencia. De este modo la introducción realizada por la Ley 8/12 de vivienda de Galicia sobre la LOUGA en su artículo 195.5 bis encuentra acomodo en la figura de la comunicación previa.

«Artículo 195. Procedimiento de otorgamiento de licencias

*5 bis. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, **los ayuntamientos podrán establecer procedimientos abreviados de obtención de licencias de obras menores en el mismo momento de la solicitud.**»*

Parece que podría deducirse que se generaliza vía Ley Autonómica el establecimiento de la comunicación previa como ese supuesto de "**procedimientos abreviados de obtención de licencias de obras menores**". Pero cabe preguntarse si, ya que la LOUGA mantiene la redacción anterior, podrían los **Ayuntamientos proponer otros sistemas abreviados distintos a la comunicación previa... (ej. Declaración Responsable).**

Superficie máxima para las actividades inocuas

Disposición final tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que según la Disposición Final Séptima de la misma entró en vigor el 11/12/13.

«Artículo 2. Ámbito de aplicación.

*Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a **750 metros cuadrados.**»*

Previamente conforme al apartado 2 de la Disposición Final Séptima de la Ley 14/13 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización se había producido otra modificación del

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

artículo 2.1. de la Ley 12/2012, pasando la superficie de **300** (como antes hemos expuesto) **a 500 m²**.

En este punto, conviene traer a colación la *Disposición final décima* de la Ley 12/12 **“Ampliación por las Comunidades Autónomas del umbral de superficie, del catálogo de actividades y otros supuestos de inexigibilidad de licencias”** en su redacción dada por el número dos de la disposición final tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado:

«Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, previstos en el Título I y en el anexo de esta Ley, así como determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias. Asimismo, podrán establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa, incluyendo la declaración de inocuidad.»

En base a lo anterior, existe Doctrina que entiende que a nivel gallego no se aplicaría el límite de los 750 m², ya que la Ley 9/13 estaría haciendo uso de las facultades de la Disposición final décima de la Ley 12/12. Esta interpretación, a mi entender, parece superficial y vaga, ya que la Ley 9/13 no establece una menor intervención administrativa ni amplía el umbral de superficie de modo expreso.

Esta posible regulación, cuando menos, debería figurar de modo tajante, por las posibles consecuencias jurídicas que podría acarrear. Interpretar una regulación tácita o implícita en este tipo de cuestiones, contradiciendo incluso una norma estatal como la *Ley de Garantía de Unidad de Mercado*, exige cuanto menos un mínimo de seguridad jurídica.

Consultada la Consellería de Economía e Industria como el Ministerio de Economía y Competitividad establecen que la ley gallega es perfectamente compatible con la normativa estatal y supone una mejora y una menor intervención administrativa. Con lo cual en Galicia no existe la licencia de actividad, apertura, instalación o funcionamiento. La regulación vigente sobre actividades y obras en Galicia sólo contempla la comunicación previa. Y al no existir, es ocioso plantearse si una actividad comercial o de servicios de más de 750 m² o cualquier otra actividad no comprendida en la Ley 12/2012 va a precisar una licencia que ya no existe.

Por lo tanto no opera el límite de 750 m² para las actividades inocuas en Galicia.

Ejemplo de tramitación: Tienda de ropa de 60 m² que requiere obras de acondicionamiento “menores”.

El interesado tendrá que presentar Comunicación previa de obras ante el Ayuntamiento con la documentación preceptiva del art.24 de la Ley 9/13. Pasados 15 días desde de la presentación y sin recibir requerimiento alguno por parte de la Administración podrá iniciar las obras.

Una vez terminadas las obras deberá presentar la Comunicación Previa del inicio de la actividad donde estipule que las obras han finalizado y en principio no debería aportar documentación alguna, ya que debió presentarla en su día junto con la Comunicación previa de las obras.

El Ayuntamiento otorgará acuerdo de eficacia de la Comunicación Previa de estar todo correcto.

2.1.2 Con incidencia ambiental (art. 31-38)

La nueva ley vuelve a remarcar la intención de que las licencias desaparezcan de una vez por todas de nuestra legislación. Esta persecución propia de la Inquisición había comenzado ya con anterioridad con las actividades inocuas, pero esta Ley ha ido más allá estableciendo la **Comunicación Previa como cauce único para iniciar las actividades con incidencia ambiental**.

Por otro lado, se ha vuelto más laxa la regulación de este tipo de actividades, equiparándolas en su tramitación a las inocuas.

2.1.2.a. La Disposición Derogatoria Segunda de la Ley deroga el Decreto 133/08 de evaluación de incidencia ambiental

De este modo la ley pretende alzarse como el único instrumento que regule esta materia de forma integral en Galicia.

La nueva ley recoge un **único Anexo con las actividades sometidas a incidencia ambiental**, de este modo desaparecen los Anexos II y III del anterior Decreto. Entiendo que esto se lleva a cabo por motivos de simplificación, pero que mientras podía ser defendible la supresión del Anexo III, ya que las actividades inocuas vienen recogidas en la normativa de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, no veo tan plausible la supresión del Anexo II pues daba cabida a la consulta previa que se realizaba al órgano ambiental para el sometimiento o no de la actividad y establecía unos criterios para ello, aunque a nuestro entender no existe óbice para realizarla.

2.1.2.b. Variación de la tramitación

La tramitación ha variado sensiblemente, ya que el Dictamen de Incidencia ambiental estaba subsumido en la licencia de actividad, mientras que ahora parece un trámite independiente solicitado por el interesado, con lo cual la solicitud de la declaración es presentada directamente por él mismo (como expusimos arriba, entendemos que a pesar de no estar recogida, el interesado podrá realizar la **consulta** recogida en el Decreto 133/08). La existencia de esta marcada dualidad de procedimientos alivia la tramitación por parte de la Entidad Local, que se limita a la notificación por parte del órgano ambiental de la declaración y la emisión de informe de compatibilidad urbanístico y medioambiental a petición del órgano ambiental.

La **exposición pública** se ve también alterada mediante **inserción del proyecto en la web de la Consellería por espacio de 15 días**, sin perjuicio de notificaciones a las personas públicas o privadas que se estimen oportunas. Nuevamente el peso de la tramitación en esta fase recae en el órgano ambiental, que con anterioridad realizaba íntegramente el ente local.

Como vemos, los Ayuntamientos pierden su condición de órgano **“sustantivo”**.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

La declaración deberá emitirse en el plazo de 2 meses desde la presentación de la solicitud, siendo el silencio positivo. El art. 24 de la Ley 9/13 establece que con la solicitud de declaración de incidencia ambiental **deberá adjuntarse** una serie de documentación, con lo cual entendemos que sin la misma la solicitud no tendrá viabilidad por no cumplir todos los requisitos y los plazos **no** comenzarán a contar. El órgano ambiental no puede soslayar su deber de requerir la subsanación de la solicitud deficiente.

El establecimiento del silencio administrativo positivo podría conllevar a la situación de que el interesado presente la Comunicación Previa con la copia de su solicitud con registro de entrada del órgano ambiental que acredite que se han superado los 2 meses y de este modo ver resuelta de forma positiva su solicitud de Declaración de Incidencia Ambiental, aunque como hemos dicho la solicitud para tener viabilidad debe cumplir todos los requisitos, sino no será válida.

El Decreto 133/08 no establecía expresamente la figura del silencio, con lo cual al ser preceptivo el Dictamen, tenía que esperarse al mismo para proceder a la licencia de actividad.

¿Cuál podría ser la posición del Ayuntamiento?

No parece prudente que el Ayuntamiento supla este trámite ambiental mediante la figura del silencio, por lo que parece razonable que requiera expresamente a la Xunta para que se pronuncie sobre el mismo en virtud de los **principios del art.4 de la Ley 30/92**, a pesar de que el administrado podría desempeñar la actividad tras su presentación, ya que cumple todos los requisitos necesarios.

El Ayuntamiento estaría en disposición de requerirle que acreditara este silencio mediante cualquier medio de prueba admitido en Derecho (**incluido el certificado recogido en el art.43.4 de la Ley 30/92**).

“Artículo 43. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado

- 4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, **incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.**”*

La inactividad de la Administración Autonómica, no debiera afectar a la Administración Local, y ésta última podría poner en conocimiento, como hemos expuesto con anterioridad esta circunstancia para que la Consellería tome las medidas convenientes, incluida una posible **declaración de lesividad del acto presunto para eliminarlo del Ordenamiento.**

Puede darse la situación de que tras la efectiva presentación de la Comunicación Previa, la actividad se empiece a desarrollar por el particular en virtud del silencio positivo, con las graves consecuencias que puede conllevar una actividad contaminante para el término municipal. Entendemos que el art.28.2.d) de la Ley 9/13

ofrece soluciones para solventar esa situación mediante la adopción de medidas de carácter preventivo, como podría ser la paralización de la actividad.

La magnitud del silencio positivo es grande, ya que la resolución expresa extemporánea sólo podría ser positiva a tenor del art.43.3 de la Ley 30/92.

La no resolución de la Xunta en plazo, hace recaer sobre los Concellos la problemática del juego del silencio positivo en la tramitación de las actividades, con las posibles consecuencias jurídicas que ello acarrea, como por ejemplo la **posible responsabilidad patrimonial del Ente Local a tenor del artículo 35.d) de la Ley del Suelo:**

*“d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como **la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente.** En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.”*

Por otro lado, entendemos que no puede obviarse la “cláusula de salvaguardia” que supone en este ámbito el artículo 195.1 de la LOUGA y 9.7 de la Ley del Suelo:

“Artículo 195. Procedimiento de otorgamiento de licencias

1. Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos.

En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o planeamiento urbanístico.”

Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas

7. Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

Este principio promulgado por este artículo no fue siempre pacífico en nuestra doctrina y jurisprudencia, pero en los últimos tiempos ha dejado de ser controvertido y entendemos extrapolable a la regulación de las actividades. Por lo tanto este silencio positivo, que en un principio parece operar a favor del administrado, se puede volver en su contra, ya que iniciada la actividad, en este caso de incidencia ambiental, podría encontrarse que la supuesta cobertura otorgada por el silencio no es tal, por contravenir la normativa. De este modo el desarrollo de la actividad sería realizado de modo ilegal y podría traer consecuencias perjudiciales para los administrados, en forma de paralización de la actividad, sanciones, reposición de la legalidad, etc...

La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas ha recogido en su articulado el pronunciamiento de los preceptos nombrados anteriormente de forma expresa y también los Tribunales Superiores de Justicia de las mismas:

- SSTSJ de Baleares de 19 de diciembre de 2003, de 31 de marzo de 2003 y 9 de junio de 2000.

- SSTSJ de Aragón de 29 de abril de 2005, de 28 de abril de 2005 y de 30 de junio de 2004.
- SSTSJ de Castilla y León de 15 de febrero de 2005, de 4 de febrero de 2005 y 4 de junio de 2001.
- SSTSJ de Canarias de 31 de octubre de 2006.
- SSTSJ de Cantabria de 24 de abril de 2007, de 14 de diciembre de 2004 y de 28 de mayo de 2004.
- SSTSJ de Cataluña de 11 de enero de 2001.
- SSTSJ de Valencia de 27 de noviembre de 2006.

Del mismo modo jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo propugna la no contravención de la normativa urbanística mediante la figura del silencio:

- Sentencia en Casación de la Sala 3ª del TS de fecha 28 de abril de 2009.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 7/11/2011 en recurso 227/2009 contra sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSX de Galicia de 23 de octubre de 2008.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2009.

El art.36.3 de la Ley 9/13 remarca que la declaración pone fin a la vía administrativa, con lo cual, no cabrá recurso en esta vía. Y decimos *remarca*, porque ya el Decreto 133/08 dejaba entrever este carácter finalizador en vía administrativa en su art.12.4:

“13.4. En caso de impugnación en vía administrativa de la licencia municipal basada en el contenido del dictamen de incidencia ambiental, el ayuntamiento dará traslado del recurso a la consellería competente en materia de medio ambiente para que, si así lo estima, presente alegaciones en el plazo de quince días.”

Como vemos, no cabía el recurso administrativo directo sobre la declaración, sino que se atacaba la licencia e **indirectamente** la declaración.

En cuanto al **informe de compatibilidad urbanística**, la nueva Ley no lo recoge expresamente, si bien el art. 35.4 cita la posibilidad de su emisión no favorable por parte del Ayuntamiento. Entendemos que a tenor del art.35.2 el órgano ambiental realizará la solicitud del mismo dentro de las consultas a las Administraciones Públicas. De hecho, en la práctica ya han sido enviados oficios (vía e-mail) de solicitudes de estos informes a varios Ayuntamientos gallegos, lo que adverte que es un trámite que se seguirá realizando.

La novedad más destacable es el breve plazo de tiempo que tienen los Ayuntamientos para emitir y enviar este informe (15 días), y la continuación del procedimiento, en el caso de no emitirlo en plazo.

El art. 8 y 9 del Decreto 133/08 no estipulaba un plazo concreto de emisión de informe, si bien establecía su remisión con el resto del expediente a los 30 días de la finalización del plazo de exposición pública.

Por lo tanto se ha producido una notable reducción del plazo de evacuación de este informe por parte de los servicios técnicos del Ayuntamiento y unas consecuencias tasadas ante su no emisión.

Lo que ha hecho la nueva Ley 9/13 es equiparar este informe a los informes del art.10 del derogado Decreto 133/08.

Por otro lado en el reciente **“Curso técnico sobre cambios y novedades legislativas en materia de Evaluación Ambiental. Normativa estatal y autonómica”**, celebrado en la Escuela de Administración Pública de Galicia el día 13 de marzo de 2014, el jefe del Servicio de Prevención y Gestión Ambiental de la Xunta de Galicia, Manuel Díaz Cano, ha resaltado que junto con este informe de compatibilidad urbanística **“debería”** adjuntarse también un informe medioambiental, es decir, **el informe razonado sobre la incidencia ambiental de la actividad en el ámbito local (art.9.1 del Decreto 133/08).**

Para agilizar la tramitación, estos informes pueden ser enviados por correo electrónico, sin perjuicio de su posterior remisión por correo ordinario.

Vemos como a pesar de la derogación expresa del Decreto 133/08, los trámites procedimentales que recogía siguen en su mayor parte en vigor con ligeras matizaciones.

2.1.2.c. Las obras referentes a la actividad de incidencia ambiental

Como indica el art.24 se tramitan también por comunicación previa y así se corrobora en la modificación llevada a cabo por la misma Ley del art. 194.4 y 5.

El art. 196.2 de la LOUGA es modificado con una nueva redacción completamente diferente a la anterior:

“Seis. Se modifica el apartado 2 del artículo 196, el cual queda con la redacción siguiente:

«2. Cuando la obra tenga por objeto el desarrollo de una actividad, se consignará expresamente esa circunstancia y, junto con la comunicación previa o solicitud de licencia de obra, en su caso, se pondrán en conocimiento de la Administración municipal los datos identificativos y se aportará la documentación prevista en el artículo 24 de la Ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.»”

La anterior redacción del art.196.2 establecía la tramitación simultánea de la licencia de actividad clasificada y la de obras, con la prelación de la primera sobre la segunda, para evitar que pudiera otorgarse una licencia de obras y después no pudiera llevarse a cabo la actividad.

Anterior redacción del art.196.2 de la LOUGA:

“2. Los supuestos que exijan licencia de actividad clasificada o de apertura y, además, licencia urbanística serán objeto de una sola resolución, sin perjuicio de la formación y tramitación simultánea de piezas separadas para cada intervención administrativa.

La propuesta de resolución de la solicitud de licencia de actividad clasificada o de apertura tendrá prioridad sobre la correspondiente a la licencia urbanística. Si proce-



diera denegar la primera, así se notificará al interesado y no será necesario resolver sobre la segunda.

En cambio, si procediera otorgar la licencia de actividad clasificada o de apertura, el órgano municipal competente pasará a resolver sobre la licencia urbanística, notificándose lo pertinente en forma unitaria al interesado.”

La nueva regulación del 196.2 parece dejar de lado esta prelación expresa y plantea una única comunicación previa para obras con los datos que el art.24 establece para la actividad.

Sin embargo el art.24.2 la Ley 9/13 difiere del 196.2 nuevo de la LOUGA ya que dice:

“2. Si para el desarrollo de la actividad fuera precisa la realización de una obra, la documentación anterior se presentará con la comunicación previa contemplada en la normativa urbanística o con la solicitud de licencia de obra, si procediera. **Al haber finalizado la obra, se presentará comunicación previa para el inicio de la actividad con la antelación señalada en el apartado 1 del presente artículo.”**

Parece que ambos artículos establecen una contradicción ya que mientras el 196 parece establecer una única comunicación previa, el art.24 establece dos, una para las obras, y una vez finalizadas las mismas, otra para la actividad. Con ello no es que se salte la anterior prelación de licencias, sino que la invierte... ¿Y si sucediera lo que intentaba evitar la anterior redacción? Finalizada la obra no pudiera llevarse a cabo la actividad.

Esto se soluciona a través de que la Administración, al tramitar la comunicación previa de la obra, que conlleva la inclusión de toda la documentación de la actividad, esté al tanto, y durante la tramitación de la solicitud de obra, la paralice y requiera o la desestime (según los casos) si estimara que la actividad no fuera viable. Pero sin duda la redacción del articulado induce a posibles malas interpretaciones y no genera transparencia alguna, sino que la complica todavía más.

2.1.2.d. Supresión del límite de superficie de las actividades

La nueva regulación no establece criterios o baremos como lo hacía el Anexo II del Decreto 133/08, para el sometimiento o no de una actividad al trámite de incidencia ambiental, en concreto:

Anexo II

1. Características de los proyectos o actividades, en particular:

- **1.1. Las variables cuantitativas (superficie, potencia, producción...).**

De lo anterior deducimos que es el único Anexo de la nueva ley el que debemos tomar en consideración para someter una actividad a incidencia ambiental, **y éste último no establece ninguna medida de superficie en m² para ninguna actividad.**

El derogado Decreto 133/2008, establecía que para los efectos de la exigencia del procedimiento de incidencia ambiental (Anexo III) el elemento de referencia superficial para determinar la sujeción de las actividades comerciales era **400 m²** y si bien se pudiese considerar

que dicha superficie era superior a la establecida por la normativa estatal, que en un primer momento era de **300 m² como veremos más adelante**, debemos recordar que ambas hacían referencia a conceptos distintos. La estatal se refería a superficie útil de exposición y venta al público, por lo que podríamos encontrarnos con actividades que en su momento estaban sujetas a licencia por parte de una normativa pero no por parte de la otra.

Ejemplo de tramitación: Implantación de Estación de Servicio de 300 m²

La actividad figura expresamente en el punto 4.2 del Anexo de la Ley 9/13, por lo tanto está sometida a incidencia ambiental.

El interesado en primer lugar deberá tramitar ante el Servicio de Calidad Ambiental la Declaración de incidencia ambiental mediante la presentación de la solicitud junto con la documentación preceptiva y el justificante del pago de abono de tasas. Una vez obtenida la DIA, podrá tramitar la licencia de obra “*mayor*” ante el Ayuntamiento con la presentación del proyecto técnico visado, donde recoja el cumplimiento de toda la normativa sectorial aplicable y describa la actividad, junto con las autorizaciones/informes sectoriales, que procedan, entre los cuales, se incluye obviamente la DIA.

Una vez otorgada la licencia y finalizadas las obras, deberá presentar la Comunicación Previa ante el Ayuntamiento, donde adjunte el certificado final de obra. El Ayuntamiento, si todo está correcto, en su caso, otorgará acuerdo de eficacia.

2.1.3 Actividades sometidas a impacto ambiental

El artículo 32 de la Ley 9/13 establece que los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental se regularán por su **propia normativa y no precisarán posterior declaración de incidencia ambiental**.

A nivel gallego esta normativa venía recogida en el **Decreto 442/1990**, de 13 de septiembre, de evaluación del impacto ambiental para Galicia, que ha sido **derogado** por la Disposición Derogatoria Segunda de la Ley 9/13

Recientemente ha entrado en vigor la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que en su Disposición Derogatoria única establece lo siguiente:

Disposición derogatoria única: Derogación normativa

1. Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la presente ley y, en particular, las siguientes:

- a)** *La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.*
- b)** *El texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.*
- c)** *El Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.*



2. La derogación de las normas previstas en el apartado anterior, en su condición de normativa básica y **respecto de las Comunidades Autónomas se producirá, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley. No obstante, si antes de que concluya este plazo, las Comunidades Autónomas aprueban nuevos textos normativos adaptados a esta ley, la derogación prevista en el apartado anterior se producirá en el momento en que las nuevas normas autonómicas entren en vigor.**

Disposición final décima: Entrada en vigor:

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Disposición final undécima: Entrada en vigor en relación con la normativa autonómica de desarrollo

*Sin perjuicio de su aplicación a las evaluaciones ambientales competencia de la Administración General del Estado desde el momento de su entrada en vigor, a efectos de lo dispuesto en las disposiciones derogatoria y finales séptima y novena, y de la aplicación de la presente Ley como legislación básica, las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas. **No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria.***

La Comunidad Autónoma Gallega a la vista de lo anterior, en la actualidad carece de normativa propia que regule estas actividades. Una primera interpretación de las anteriores disposiciones parece dilucidar que Galicia se regiría por el RDL 1/2008 hasta el 8/12/2014, si no aprueba otro texto normativo adaptado a esta ley y en caso de que no adopte un texto normativo adaptado a la Ley 21/13 en ese periodo, se aplicará ésta automáticamente, sin perjuicio de la posibilidad de que con anterioridad opte por remitirse expresamente en bloque a ésta.

Pero esta interpretación no encuentra amparo en la Consellería de Medio Ambiente, que se ha visto obligada a redactar una **nota aclaratoria** en su página web. En la misma página el 23/01/2014 dice expresamente:

“Con respecto a la evaluación de impacto ambiental de proyectos, en Galicia es de aplicación directa la nueva Ley 21/2013 a aquellos procedimientos que se inicien a partir del 28/12/2013, tras ser derogado el Decreto 442/1990 de evaluación de impacto ambiental para Galicia por la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.”

De esta forma, la Consellería se ha visto obligada a aclarar qué normativa medioambiental se aplica a cada procedimiento ante el caos de derogaciones y vacatios de sus disposiciones, máxime cuando respecto a la evaluación ambiental estratégica mantiene en vigor la Ley

9/2006 hasta el 12/12/2014, mientras que el RDL 1/2008, lo entiende derogado automáticamente.

El órgano autonómico está realizando una interpretación diversa de la Disposición Derogatoria única de la Ley 21/13, sin justificación jurídica alguna, manteniendo en vigor durante el plazo de un año la Ley 9/2006 y no el RDL 1/2008. De nuevo nos encontramos ante una técnica legislativa más que deficiente.

2.1.3.a. Comunicación previa y actividades sometidas a impacto ambiental

Disposición adicional primera: Evaluación de proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa

1. Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental regulados en esta ley serán de aplicación a los proyectos que, estando incluidos en su ámbito de aplicación, no requieran una autorización sino una declaración responsable o **comunicación previa** previstas en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta Disposición Adicional viene a retomar el apartado e) del artículo 24 de la Ley 9/13 y el artículo 18 bis del (derogado para Galicia) del RDL 1/2008:

Art.24 de la Ley 9/13:

“e) La autorización o declaración ambiental que proceda.

Artículo 18 bis. Proyectos sometidos a comunicación o declaración responsable

*Cuando, de acuerdo con la ley, se exija una declaración responsable o una **comunicación** para el acceso a una actividad o su ejercicio y una evaluación de impacto ambiental, la declaración responsable o **la comunicación no podrá presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental** y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite, así como de la publicación en el diario o boletín oficial correspondiente de la pertinente resolución.*

Carecerá de validez y eficacia a todos los efectos la declaración responsable o la comunicación relativa a un proyecto que no se ajuste a lo determinado en la declaración de impacto ambiental o en la resolución de no sometimiento a evaluación de impacto ambiental.”

Tanto en el RD 442/1990 como en el RDL 1/2008 existía un sólo procedimiento de evaluación de impacto ambiental, mientras que en la Ley 21/13 coexisten dos procedimientos: **ordinario y simplificado**, según la entidad de la actividad a desarrollar.

En la nueva Ley 21/2013, el órgano sustantivo (Ayuntamiento) se **coordinará** con el órgano ambiental (Consellería), en la tramitación de la declaración de impacto ambiental, a diferencia de lo que sucede en las actividades sometidas a incidencia ambiental en la actualidad y que sí ocurría con el derogado Decreto 133/08.

En las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, la exposición pública y las consultas a Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas corren a cargo

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

de los Ayuntamientos, mientras que en las de incidencia ambiental ya no, corren a cargo del órgano ambiental.

2.1.3.b. Novedades introducidas por la Ley de Garantía de Unidad de mercado respecto a las actividades inocuas y de incidencia ambiental.

El pasado 11 de diciembre entró en vigor la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, estableciendo la Disposición Final Séptima un periodo de “vacatio” en su apartado 2:

“2. No obstante, el artículo 20, los apartados 2 y 3 del artículo 21 y el artículo 26 entrarán en vigor a los tres meses de la publicación de esta Ley excepto para aquellos servicios regulados en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”

El artículo 20 que **entrará en vigor el 11/3/14** afecta a las actividades económicas:

“Artículo 20. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

- a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.**
- b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.**
- c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.**
- d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.**

4. El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.

*El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la **ocupación de un determinado dominio público** o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.”*

De este artículo se deduce que toda actividad económica que obtenga licencia/autorización/eficacia comunicación previa-declaración responsable en cualquier parte del territorio nacional, que no esté vinculada a una concreta instalación o estructura física y que no ocupe dominio público servirá para desarrollar la actividad en todo el Estado, sin necesidad de otra intervención de órgano administrativo, en aras de **evitar la duplicidad de controles**.

2.1.3.c. Novedades introducidas por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental respecto a la legislación sectorial

Disposición final séptima: Relaciones de la evaluación ambiental con la legislación sectorial

1. **En el plazo de un año**, las normas sectoriales reguladoras de la tramitación y de la adopción o aprobación de los planes y programas contendrán las disposiciones necesarias para garantizar que aquellos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley se sometan a una evaluación ambiental estratégica antes de su adopción o aprobación.
2. Las normas sectoriales reguladoras de la tramitación y de la adopción o aprobación de los planes, programas y proyectos deberán establecer **plazos para las actuaciones que la presente ley atribuye al órgano sustantivo o al promotor. Esta adaptación normativa deberá realizarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley.**

Lo anterior viene a estipular la futura modificación de la LOUGA, en el plazo de un año, si no se aprueba una Ley gallega de evaluación de planes y programas adaptada a la Ley 21/13.

De este modo, el trámite de evaluación ambiental en la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanísticos regulados en la LOUGA supondrá la **modificación de los artículos 84.5 y 6, 85.4 entre otros**.

Siguiendo la pauta de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado en su artículo 20, donde establece la eficacia de las intervenciones administrativas en todo el territorio estatal a partir de la entrada en vigor del mismo (11/03/14), nos encontramos con la Disposición Adicional 4ª de la Ley 21/13:

*“Disposición adicional cuarta: Relación de la evaluación ambiental con otras normas. Para aquellos planes, programas o proyectos para los que existe obligación de efectuar una evaluación ambiental en virtud de esta ley y en virtud de otras normas, **las Administraciones públicas competentes establecerán procedimientos coordinados o conjuntos con el objeto de evitar la duplicación de las evaluaciones.**”*

Esta disposición abre la puerta a la coordinación de las distintas Administraciones implicadas y la regulación “ad hoc” de un procedimiento entre las mismas para llevar a cabo una única evaluación ambiental.

Como bien establece la Disposición Adicional 12ª, la Ley 30/92 será supletoria y en virtud de su artículo 9, respecto a las relaciones de los Ayuntamientos con las demás Administraciones habrá que estar a lo dispuesto en la legislación básica estatal. Es en ésta última donde deberíamos encontrar las formas de actuación conjunta que den viabilidad a estos postulados.

2.1.4 Actividades recreativas y espectáculos públicos (art. 39-46)

Actualmente, como bien indica el Preámbulo, la regulación de estas actividades está fragmentada, figurando en el Reglamento estatal del 82 y en la Comunidad Autónoma Gallega mediante el Decreto 292/2004, por el que se aprueba el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas modificado por el Decreto 160/2005.

Pero a pesar de que la Ley en su Preámbulo destaca el carácter fragmentado de la normativa que rige este tipo de actividades, el legislador autonómico no predica con el ejemplo, ya que con fecha de **18/07/13** ha realizado un **borrador del Anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia**.

En la **Exposición de Motivos del borrador** dice:

“...es la primera norma autonómica con rango legal que establece una regulación genérica, actualizada y de carácter global de esta materia, llena el vacío normativo existente en la actualidad y supera la obsolescencia de la regulación estatal. Todo esto con el objeto de conseguir un marco normativo adaptado a la realidad de la sociedad actual y que garantice la protección y la conciliación de los distintos derechos e intereses que engloban los espectáculos públicos y las actividades recreativas.”

Del examen del texto del borrador, vemos como cita expresamente en muchos casos a la Ley de emprendimiento y competitividad de Galicia, como por ejemplo en el Título II *“Régimen de intervención administrativa”*, por lo que de llegar a buen puerto el Anteproyecto de Ley, la regulación de este tipo de actividades se regiría por la misma, y de forma complementaria por la Ley 9/13, en los supuestos de remisión a ésta última.

Decaería de esta forma, la pretensión de instrumento integral de regulación normativa de las actividades económicas de la Ley 9/13.

De otro lado, la Disposición Derogatoria Primera de la Ley 9/13 establece:

“Quedan derogadas cuantas disposiciones legales de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley.”

Por lo tanto el Reglamento estatal del 82 en todo lo que no contradiga a la Ley servirá para integrar los vacíos y lagunas existentes en la tramitación administrativa de estos expedientes.

El Reglamento de 1982 exige licencia para la apertura al público de locales o recintos y la entrada en funcionamiento de las instalaciones destinadas a espectáculos o actividades recreativas en su artículo 40 (actividad) en relación con el artículo 36 (obras):

“Art. 40.

1. Para la apertura de todo local o recinto de nueva planta o reformado, destinado exclusiva o preferentemente a la presentación de espectáculos o a la realización de actividades recreativas, será preciso que se solicite y obtenga, del Ayuntamiento del municipio de que se trate, la licencia correspondiente,

sin perjuicio de los demás requisitos y condiciones impuestos por la reglamentación específica del espectáculo de que se trate.

2. *Igual solicitud se formulará para la transformación y dedicación a la realización de espectáculos o actividades recreativas, con carácter continuado, de locales que vinieran estando habitualmente destinados a distinta utilización. No podrán iniciarse las actividades señaladas sin haber obtenido la indicada licencia.*
3. ***Tal licencia tendrá por objeto comprobar que la construcción o la reforma y las instalaciones se ajustan íntegramente a las previsiones del proyecto previamente aprobado por el Ayuntamiento al conceder las licencias de obra a que se refiere el artículo 36 de este Reglamento, especialmente en aquellos aspectos y elementos de los locales y de sus instalaciones que guarden relación directa con las medidas de seguridad, sanidad y comodidad de obligatoria aplicación a los mismos.***

Art. 36.

a) Obras de nueva planta

1. *Para la construcción de cualquier edificio, local o recinto que haya de destinarse a espectáculos o recreos públicos, será preciso solicitar la licencia correspondiente del Ayuntamiento del municipio, por medio de instancia firmada por el promotor del proyecto o su representante legal, a la que se acompañará en triplicado ejemplar una Memoria explicativa de la construcción que se proyecta ejecutar, señalando su emplazamiento debidamente acotado en relación con la vía o vías públicas y anchura de las mismas y detallando los datos referentes a su construcción, materiales a emplear, clase de espectáculo o recreo a que se va a destinar y alumbrado y demás servicios que hayan de instalarse*
2. *Se unirá a la instancia, asimismo, en triplicado ejemplar, la descripción y planos de las diferentes plantas del edificio, fachadas y secciones, a escala 1:50, 1:100 ó 1:200, y en los que se refieren a detalles especiales la escala será de cinco centímetros por metro. En dichos planos, que estarán acotados en sus dimensiones principales, se situarán los asientos de las diferentes localidades en sus respectivas dimensiones.*
3. *Igualmente se acompañarán en triplicado ejemplar y suscritos por los técnicos competentes, Memorias explicativas y planos de las instalaciones eléctricas, de calefacción, ventilación y demás que hayan de incorporarse al edificio, local o recinto, en cuyos documentos quedarán definidas en su totalidad tales instalaciones, en las mismas escalas señaladas en el párrafo anterior.*
4. *Las medidas de seguridad, higiene, comodidad y aislamiento acústico que en el proyecto se prevean, habrán de ser como mínimo las que en este Reglamento o en los Reglamentos especiales se determinen para cada clase de local e instalaciones de que deba ser dotado.*

En caso de insuficiencia de tales medidas, podrán adicionarse en la respectiva licencia las que se estimen necesarias, previa justificación de las mismas basada en las características del municipio, del local o de sus instalaciones y servicios

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

5. *El expediente será sometido a información pública por un plazo de diez días y al mismo se incorporarán las exposiciones o alegaciones, individuales o colectivas, que se introduzcan, tanto de oposición como de modificación o rectificación, las cuales deberán ser consideradas al resolver aquél.*

b) Obras de adaptación o reforma.

1. *Cuando se trate de reformas o adaptaciones en un edificio, local o recinto ya construido, o en cuevas o espacios naturales, habrá de solicitarse asimismo para su ejecución la licencia de la Autoridad municipal, presentando a ésta tres ejemplares de la Memoria y planos necesarios, con los mismos requisitos de los párrafos anteriores.*
2. *Toda obra de reforma o adaptación en edificios o locales ya destinados a espectáculos o recreos públicos, deberá servir para poner en armonía con este Reglamento las partes, servicios o instalaciones a que afecte y, por consiguiente, no se autorizarán obras que conserven las características antiguas, afectadas por la reforma o adaptación, cuando éstas no estén de acuerdo con lo dispuesto en este Reglamento.*
3. *El expediente se someterá a información pública, como en los supuestos del apartado a), siempre que se tratara de locales que no hubieran estado dedicados con anterioridad a la misma clase de espectáculos o actividades recreativas. Aparte de ello, si se tratara de edificios parcialmente dedicados a otros usos, se dará audiencia en todo caso a los restantes usuarios del mismo edificio, para que presten su conformidad o especifiquen, con base suficientemente justificada, las razones subjetivas u objetivas de su oposición al otorgamiento de la licencia solicitada.*

La Ley 9/13 establece para estas actividades la comunicación previa en su artículo 40:

Artículo 40 Actividades sometidas a comunicación previa

La apertura de los establecimientos públicos y la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas están sometidas al régimen de comunicación previa contemplada en la presente ley, salvo en los casos que por razones de interés general fuera necesario la obtención de licencia municipal, conforme a lo establecido en esta ley.

El artículo 41 establece las excepciones a la comunicación previa, que tendrán que tramitarse mediante licencia:

“Artículo 41 Actividades sometidas a licencia o autorización

En atención a la concurrencia de razones de interés general derivadas de la necesaria protección de la seguridad y salud pública, de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, del mantenimiento del orden público, así como de la adecuada conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico artístico, será precisa la obtención de licencia para:

- a) *La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollen en establecimientos públicos **con un aforo su-***

perior a 500 personas, o que presenten una especial situación de riesgo, de conformidad con lo dispuesto en la normativa técnica en vigor.

- b) La instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento.**
- c) La celebración de espectáculos y actividades extraordinarias y, en todo caso, los que requieran la instalación de escenarios y estructuras móviles.
- d) La celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas o deportivas que se desarrollen en más de un término municipal de la comunidad autónoma, conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca.
- e) La celebración de los espectáculos y festejos taurinos.
- f) La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas cuya normativa específica exija la concesión de autorización.

Existe doctrina que mantiene que dado que en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma no existe norma que regule el régimen específico de concesión de licencias de obras relativas a los establecimientos y espectáculos públicos, atendiendo a la especificidad de estas obras en conexión con los principios de seguridad pública, seguridad ciudadana, y con la cláusula de supletoriedad del derecho estatal, que sigue siendo de aplicación cuanto se establece en el Reglamento estatal del 82.

Entendemos que hay que matizar esta remisión normativa a las obras de estas actividades, pues la voluntad del legislador gallego no es establecer el Reglamento del 82 como norma principal de aplicación, sino integradora y coadyuvante de la Ley 9/13.

Las licencias/comunicaciones previas de este tipo de actividades, se regirán por la Ley 9/13, como bien exponen los Preámbulos de la misma y del citado anteriormente borrador del Anteproyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia, **que declaran abiertamente la obsolescencia de la regulación estatal.**

Siendo este Reglamento estatal útil en lo que no contradiga a la Ley 9/13, en virtud de la Disposición Derogatoria 1ª, pero en modo alguno podemos admitir una remisión normativa íntegra al mismo (ni siquiera respecto a las obras), sino emplearlo de modo incidental.

Por lo tanto la comunicación previa será la tramitación normal de estas actividades, siendo las excepciones tasadas, las cuales conllevarán licencia. **La licencia de actividad es totalmente excepcional, pasando a ser residual.**

Es de resaltar respecto a la documentación aportada por el interesado, el artículo 42.2.g), que establece una especie de **“cláusula de salvaguardia”** para el personal técnico, que ve así cubierta su labor, estableciéndose una mayor discrecionalidad para solicitar la documentación que estimen pertinente. De este modo se amplía la documentación a aportar respecto a la anterior regulación.

“Artículo 42. Tramitación mediante licencia municipal

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

2. Junto con la solicitud de la licencia, quien ejerza la titularidad o las personas encargadas de la organización deberán presentar la siguiente documentación:

g) Cualquier otra documentación que le sea solicitada por el Ayuntamiento competente.”

Exposición Pública

Destaca a nivel procedimental, que la Ley no establezca expresamente un periodo de exposición pública. A pesar de que este trámite no figure, entendemos que no puede prescindirse del mismo, ya que tanto la doctrina (entre otros autores Parada Vázquez, González Pérez y González Salinas) como la jurisprudencia (entre otras **STS 24/10/1984) en torno al art. 86 de la Ley 30/92** junto con la integración de las lagunas en este ámbito por parte del Reglamento del 82 (en vigor en lo que no contradiga a la Ley 9/13) según la Disposición Derogatoria 1ª, hace que nos remitamos a éste último.

De este modo seguirá en vigor lo dispuesto en el art.37 del Reglamento que nos remite al art.30 del RAMINP, y deberá continuar realizándose la exposición pública por plazo de 10 días y la notificación a colindantes.

2.1.4.a. Ámbito Sanitario

Si bien el Reglamento de espectáculos públicos requería el preceptivo informe sanitario en el ámbito de la tramitación de este tipo de actividades, en la actualidad este paso ha sido **sustituido** en virtud del Decreto 204/2012, por el que se crea el Registro Gallego Sanitario de Empresas y Establecimientos Alimentarios y el Real Decreto 191/2011 sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos, por la **inscripción registral**.

Según la actividad sea de mayor o menor entidad (estatal o local) deberá inscribirse en un registro o en otro.

Actividades que requieren inscripción en el REGASA

El Anexo III de este Decreto recoge las actividades que están sujetas a inscripción en el mismo, siempre que cumplan los demás requisitos:

9600	Taller de panadería/pastelería no industrial
9603	Despacho de venta de pan y/o pasteles
9700	Plazas de abastos
9701	Productos lácteos tradicionales
9801	Establecimientos de restauración comercial sin comedor independiente (sirven tapas-raciones y/o pinchos)
9802	Restauración comercial con comedor independiente (restaurante, cafetería, buffet-autoservicio, servicio a domicilio, comida rápida etc.)
9803	Restauración social
9901	Hipermercados
9902	Supermercado/ultramarcos
9910	Carnicería

9911	Carnicería salchichería
9912	Carnicería charcutería
9913	Pescadería
9914	Frutería
9915	Chucherías (caramelos ...)
9916	Herboristería
9917	Minorista de congelados

Vemos, como están incluidos tanto los establecimientos alimentarios como los relacionados con la restauración-hostelería.

Los interesados deberán informar del inicio de actividad y solicitar el registro en el REGASA. Para ello deberán suscribir una **Declaración Responsable**, en virtud de la cual afirma:

“Que dispone de los locales y del equipamiento necesario para llevar a cabo las actividades notificadas y que éstos son adecuados a la normativa que le es de aplicación.”

Como bien estipula el artículo 6.1 del Decreto 204/2012:

“Artículo 6. Procedimiento para la inscripción, modificación y cancelación registral de las empresas y de los establecimientos alimentarios

- 1. La presentación de una comunicación previa a las autoridades competentes en materia de sanidad de la provincia correspondiente por razón del lugar de su localización, según el modelo recogido en el anexo I de este decreto, será condición única y suficiente para que se tramite la inscripción de las empresas y de los establecimientos en el Regasa y, simultáneamente, se pueda iniciar la actividad, sin perjuicio de los controles que posteriormente puedan llevar a cabo.”*

Este artículo debemos relacionarlo con el artículo 2.4 del mismo texto legal:

“4. La inscripción en el Regasa no excluye la plena responsabilidad del operador económico respecto del cumplimiento de la legislación alimentaria.”

Las autoridades sanitarias realizarán el control posterior de la actividad y la mera inscripción no exime de responsabilidad a los interesados del cumplimiento de toda la normativa preceptiva. Y ello, en virtud de la competencia sobre esta materia que es autonómica y no local.

Como decíamos, en la regulación anterior se exigía el informe sanitario. Ahora la comunicación previa que regula el artículo 24 de la Ley 9/13 exige adjuntar con la misma los informes sectoriales procedentes. En este caso el interesado deberá presentar junto con la comunicación previa la **notificación con el nº de registro que le asigne el REGASA**, tras la pertinente inscripción en el mismo.

El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de la inscripción mediante la consulta pública en la página web del REGASA.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

https://extranet.sergas.es/hermeweb/HERME_WEB/BuscarRexistros.aspx?IdPaxina=700400&acc=bu

De este modo lo propugnado por la Directiva de Servicios ha sido trasladado a este concreto ámbito.

Por otro lado, se instaure la obligación por parte de los interesados del **compromiso de contratación de seguros para desarrollar la actividad. El apartado c) del artículo 42, se refiere a los seguros establecidos en la presente ley**, pero observando el texto del articulado no existe referencia expresa a los mismos.

c) Declaración de la persona titular u organizadora, en su caso, donde haga constar el compromiso de contratación de los seguros previstos en la presente ley.

Si nos vamos al Borrador del Anteproyecto citado, su disposición transitoria Tercera establece que habrá un desarrollo reglamentario sobre los capitales mínimos de las pólizas de seguro y mientras éste no exista establece unas cuantías según el aforo:

“Disposición transitoria tercera: Capitales mínimos de las pólizas de seguro de espectáculos públicos y actividades recreativas.

En tanto no se produzca el desarrollo reglamentario, los capitales mínimos que deberán cubrir las pólizas de seguro exigidas para los espectáculos públicos y las actividades recreativas tendrán las siguientes cuantías atendiendo al aforo:

- a) Hasta 100 personas: 150.000 euros.
- b) Hasta 200 personas: 250.000 euros.
- c) Hasta 300 personas: 400.000 euros.
- d) Hasta 700 personas: 600.000 euros.
- e) Hasta 1.000 personas: 900.000 euros.
- f) Hasta 1.500 personas: 1.200.000 euros.
- g) Hasta 5.000 personas: 2.000.000 euros.

En los restantes casos, los capitales mínimos serán incrementados en 120.000 euros por cada cinco mil personas más de aforo o fracción de esta cantidad.”

De este modo, en la actualidad, los interesados no saben exactamente la cuantía mínima de las pólizas a suscribir, ya que la Ley 9/13 no establece nada concreto y expreso al respecto.

Entendemos que el Borrador del Anteproyecto de Ley podría ser una guía orientativa, a falta de instrumento normativo al respecto.

- Actividades que requieren inscripción en el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos

El Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos es el que regula la necesidad de inscripción o autorización dependiendo de la actividad.

El art.2 de este Real Decreto establece las **empresas y establecimientos alimentarios sujetos a inscripción.**

“Artículo 2. Empresas y establecimientos alimentarios sujetos a inscripción

1. *Se inscribirán en el Registro cada uno de los establecimientos de las empresas alimentarias o, en el caso de que éstas no tengan establecimientos, las propias empresas, siempre que reúnan los siguientes requisitos:*

a) *Que la sede del establecimiento o la sede o domicilio social de la empresa que no tenga establecimiento esté en territorio español.*

b) *Que su actividad tenga por objeto:*

Alimentos o productos alimenticios destinados al consumo humano.

Materiales y objetos destinados a estar en contacto con alimentos.

Coadyuvantes tecnológicos utilizados para la elaboración de alimentos.

Que su actividad pueda clasificarse en alguna de las siguientes categorías:

1º *Producción, transformación, elaboración y/o envasado.*

2º *Almacenamiento y/o distribución y/o transporte.*

3º *Importación de productos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea.*

2. *Quedan excluidos de la obligación de inscripción en el Registro, sin perjuicio de los controles oficiales correspondientes, los establecimientos y sus empresas titulares en el supuesto de que exclusivamente manipulen, transformen, envasen, almacenen o sirvan alimentos para su venta o entrega in situ al consumidor final, con o sin reparto a domicilio, o a colectividades, así como cuando éstos suministren a otros establecimientos de estas mismas características, y se trate de una actividad marginal en términos tanto económicos como de producción, respecto de la realizada por aquéllos, que se lleve a cabo en el ámbito de la unidad sanitaria local, zona de salud o territorio de iguales características o finalidad que defina la autoridad competente correspondiente.*

Estos establecimientos deberán inscribirse en los registros autonómicos establecidos al efecto, previa comunicación del operador de la empresa alimentaria a las autoridades competentes en razón del lugar de ubicación del establecimiento. No obstante, cuando se trate de establecimientos en los que se sirven alimentos in situ a colectividades, la comunicación será hecha por el titular de las instalaciones.

Establecimientos sujetos a inscripción:

Aquellas empresas que comercializan productos de origen no animal y todas aquellas que no tienen instalaciones, independientemente de los productos que comercialicen, como por ejemplo: importadores, transportistas, etc. **Estos establecimientos deben presentar una comunicación previa o simultánea al inicio de su actividad. Se les otorga un**

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

número de registro sanitario que en este caso no representa ningún valor añadido y no es obligatorio que figure en el etiquetado.

Se incluyen en este apartado:

- Establecimientos que comercializan productos de origen no animal sean transformados o no. Ejemplos de empresas que trabajan dentro de estos sectores: cereales, harinas y derivados; vegetales (hortalizas, frutas, setas, tubérculos, legumbres) y derivados; azúcares y derivados; miel y productos relacionados con la extracción de miel; condimentos y especias; alimentos estimulantes, especies vegetales para infusiones y sus derivados; alimentación especial y complementos alimenticios; aguas envasadas y hielo; bebidas alcohólicas y no alcohólicas; aditivos, aromas, enzimas y coadyuvantes tecnológicos; materiales y objetos destinados a entrar en contacto con los alimentos.
- Empresas elaboradoras de alimentos que contengan tanto productos de origen vegetal como productos transformados de origen animal, como por ejemplo, pizza de jamón y queso.
- Empresas de restauración sin instalaciones propias de elaboración, cocinas centrales, catering y comidas preparadas para suministro en medios de transporte.
- Empresas con almacenamiento sin control de temperatura (incluidos los productos de origen animal, como por ejemplo conservas de pescado).
- Distribuidores e importadores (incluidos los productos de origen animal).
- Actividades de transporte de alimentos.

Establecimientos sujetos a autorización:

Aquellas empresas que comercializan productos de origen animal y tienen instalaciones (fabricantes, envasadores, almacenistas...). La exigencia de autorización previa por la Autoridad Competente al inicio de la actividad económica se limita a los establecimientos regulados específicamente en el artículo 4.2. del Reglamento 853/2004. La Autoridad Competente realiza un control oficial, previo al inicio de la actividad. Una vez otorgado el número, éste debe figurar con carácter obligatorio en etiquetas y documentos y en muchos casos debe llevar una marca sanitaria o marca de identificación donde figure este número igualmente. El incumplimiento de la normativa puede dar lugar a una retirada de la autorización.

Se incluyen en este apartado empresas que comercializan productos alimentarios de origen animal transformados o no. Se engloban en distintos sectores:

1. Carnes y derivados, aves y caza.
2. Pescados, crustáceos, moluscos y derivados.
3. Huevos y derivados.
4. Leche y derivados.
5. Comidas preparadas cuyos ingredientes fundamentales son de origen animal. Se incluyen aquí establecimientos que preparan alimentos en los que siempre predomina

un producto de origen animal. Ej.: empresa que elabora productos a base de carne como alitas adobadas, albóndigas, salchichas de pollo, pinchos morunos, etc.

6. Reenvasadores o almacenistas frigorífico o en congelación de productos de origen animal.

Por su parte el art.3 recoge los productos **alimenticios sujetos a inscripción.**

“Artículo 3 Productos alimenticios sujetos a inscripción

Se inscribirán en el Registro los siguientes productos alimenticios:

- a) **Los destinados a una alimentación especial, cuando su normativa específica así lo disponga.**
- b) **Las aguas minerales naturales y las aguas de manantial cuya extracción se efectúe en el territorio nacional, así como las extraídas en países terceros, tras su reconocimiento como tales por el Estado español, salvo que ya hayan sido reconocidas por otro Estado miembro de la Unión Europea.”**

De este modo estas empresas y establecimientos **deberán presentar la comunicación previa presentada para la inscripción en el registro sanitario al efecto o en su caso la autorización preceptiva junto con la comunicación previa de la actividad ante el Ayuntamiento.** En caso de ya figurar inscritos podrá aportar el **código de identificación para su verificación por parte del Ayuntamiento** o éste último lo puede comprobar de oficio en la web de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y nutrición (http://aesan.msssi.gob.es/AESAN/web/registro_general_sanitario/rgsa.shtml).

Ejemplo de tramitación: Pizzería de 150 m² que requiere de obras de acondicionamiento que afectan a la estructura.

En primer lugar el interesado debería solicitar licencia de obra “*mayor*” ante el Ayuntamiento con proyecto técnico visado, donde recoja el cumplimiento de toda la normativa sectorial aplicable y describa la actividad. Simultáneamente, sino estuviera inscrito en el REGASA deberá proceder a su inscripción, para cumplimentar el trámite “*sanitario*”.

Informado favorablemente el expediente por los técnicos municipales, la XGL del Ayuntamiento acordará la concesión de la licencia, que le será notificada.

Una vez obtenida la licencia de obras y terminadas las mismas, el interesado deberá presentar la Comunicación Previa de la actividad junto con el certificado final de obra.

Informado favorablemente por los técnicos municipales, se procederá al Acuerdo de Eficacia de la Comunicación Previa, en su caso, por parte de la XGL.

2.1.4. b. Instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento y carteles vistos desde la vía pública

Dentro de este tipo de actividades, queremos traer a colación dos **actuaciones muy relacionadas con las mismas**, que pasamos a citar:



- Instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento

Expresamente recogido en el art.41.b) se rigen por licencia/autorización siendo una de las excepciones a la tramitación mediante comunicación previa.

La solicitud debería ir acompañada de una pequeña memoria en la que figure la ubicación y distribución en plano de las mesas y sillas que sea acorde con la normativa (espacio de tránsito, etc..), el seguro de responsabilidad civil del establecimiento con el recibo pagado de la última anualidad (todo lo que establezca la Ordenanza o el Reglamento del respectivo Ayuntamiento).

- Carteles publicitarios vistos desde la vía pública

La nueva redacción dada al art.194 de la LOUGA por la Ley 9/13 ha suprimido la necesidad de licencia para este tipos de carteles, propios de las actividades recreativas y de espectáculos públicos (restaurantes, bares, etc...)

Así bastará la **comunicación previa para dar viabilidad a este tipo de actuaciones**. No debemos obviar que si están colocados en la vía pública, (es decir dominio público) requieren **autorización para esta ocupación por parte del Ayuntamiento**. En caso de realizarse la colocación en terrenos privados, no necesitará tal autorización.

2.1.5 Otras actividades

Existen otras actividades de difícil incardinación en los tres grandes grupos que hemos expuesto. Conviene tenerlas en cuentas por su proliferación y por ello las trataremos en este punto:

- La celebración de espectáculos y actividades extraordinarias y, en todo caso, los que requieran la instalación de escenarios y estructuras móviles

En nuestra Comunidad Autónoma está claramente arraigadas las denominadas **“fiestas locales”**, ya sean patronales, gastronómicas, etc...

En la actualidad está creando gran controversia en todos los Ayuntamientos de Galicia, con la llegada del verano, donde proliferan estas celebraciones, el endurecimiento de la regulación de las mismas por parte de la Ley 9/13. Muchos Alcaldes están realizando consultas sobre cómo actuar ya que a día de hoy la celebración de estos eventos es objeto de licencia/autorización por parte del Ayuntamiento, ya que entran dentro de los supuestos recogidos en el art. 41 y deberán recoger toda la documentación del art.42 para llevar a cabo la tramitación de las mismas.

Los requisitos del art.42 no son para nada baladíes (ej: suscripción de seguros), cuando antes las Administraciones eran bastante más flexibles en la tramitación de estas actividades. Siguiendo el tenor literal del art.42, los habituales organizadores de estas actividades, promotores pequeños y Comisiones de Fiestas verán inviable su efectiva realización por carecer de medios económicos y técnicos para llevarlas a cabo.

Un ejemplo de lo que está pasando es el Ayuntamiento de Vila de Cruces, que está movilizándose para integrar los postulados de la Ley con los intereses vecinales para llevar a buen puerto la realización de sus fiestas ancestrales.

Estos requisitos de las **“fiestas locales”** pueden extrapolarse a la actividad de **“circos y similares”**.

Venta ambulante

Esta actividad viene recogida fundamentalmente en los **artículos 70 a 78 de la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia**.

A tenor del art.72 está sujeta a la obtención de **licencia, correspondiendo a los Ayuntamientos su autorización**, los cuales deberán regular la actividad mediante la correspondiente Ordenanza o Reglamento.

Existe un **Registro Gallego de Comercio**, cuya inscripción es voluntaria, previa al inicio de la actividad y meramente informativo para los interesados.

Les será expedida una tarjeta cuya vigencia son 5 años.

Según el art.20 de la Ley de Garantía Unidad de Mercado, una vez obtenida una autorización/licencia en un Ayuntamiento, ésta tendrá validez en cualquier parte del territorio nacional, aunque debemos recordar que la venta se produce en dominio público (lugares debidamente autorizados), requerirá también autorización para la ocupación del mismo.

Antenas de Telefonía móvil

Nuestra Comunidad Autónoma carece de normativa expresa sobre este ámbito, ya que ni el anterior Decreto 133/08 ni la nueva Ley 9/13 establecen nada al respecto.

La normativa estatal sí regula de modo expreso estas instalaciones: el Artículo 27 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio modifica el Art. 42 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones:

«Artículo 42. Condiciones que deben cumplir las instalaciones e instaladores.

*(...) Los interesados en su prestación deberán, **con anterioridad al inicio de la actividad, presentar al Registro de empresas instaladoras de telecomunicación una declaración responsable** sobre el cumplimiento de los requisitos relativos a la capacidad técnica y a la cualificación profesional para el ejercicio de la actividad, medios técnicos y cobertura mínima del seguro en los términos que se determinen reglamentariamente.*

*(...) **La declaración responsable habilita para la prestación a terceros de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación en todo el territorio español y con una duración indefinida.**»*



La Disposición adicional tercera. Instalaciones de redes públicas de comunicaciones electrónicas de la Ley 12/12 de Medidas Urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios también recoge estas instalaciones:

“Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, a excepción de aquéllas en las que concurran las circunstancias referidas en el artículo 2.2 de esta Ley, ocupen una superficie superior a 300 metros cuadrados, computándose a tal efecto toda la superficie incluida dentro del vallado de la estación o instalación o, tratándose de instalaciones de nueva construcción, tengan impacto en espacios naturales protegidos.

La presente Disposición se entiende sin perjuicio de la aplicación a dichas instalaciones de lo establecido en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y su normativa de desarrollo.”

El desarrollo reglamentario de la Ley 32/2003 respecto a la **declaración responsable** viene concretamente en el **Artículo 2 del Real Decreto 244/2010**, de 5 de marzo, por el que se aprueba el *Reglamento regulador de la actividad de instalación y mantenimiento de equipos y sistemas de telecomunicación*:

«Artículo 2. Declaración responsable ante el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación.

1. *Los interesados en establecerse para la prestación de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación deberán, **con anterioridad al inicio de la actividad, presentar ante el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación una declaración responsable**, realizada por medios electrónicos, en el **modelo normalizado** que se adopte mediante orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, en la que asuman el compromiso de que cumplen los requisitos establecidos para su ejercicio, de que seguirán cumpliendo dichos requisitos durante el tiempo que presten los servicios y de que disponen de la documentación que acredita su cumplimiento.*

Los requisitos que se exigen para la prestación de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación son los siguientes:

- a) *Cualificación técnica adecuada.*

A tales efectos, se reputará como cualificación técnica adecuada ser titulado competente en el caso de persona física, y en el caso de persona jurídica, que lo sea, al menos, uno de los titulares de la empresa que deberá contar con una participación mínima del 20% del capital social o contar entre el personal laboral contratado con uno o varios titulados competentes.

Será titulado competente el que esté en posesión de un título, ya sea universitario o de formación profesional, que acredite conocimientos en la actividad de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación.

- b) Disponibilidad de los medios técnicos apropiados que, por orden ministerial, se determinen.
- c) Tener contratado un seguro de responsabilidad civil subsidiaria o de la responsabilidad civil que pueda corresponder, aval u otra garantía financiera, cuya cobertura mínima sea de 300.000 euros por siniestro, que cubra los posibles daños que pudieran causar a las redes públicas de telecomunicaciones o al dominio público radioeléctrico por defectos de instalación o mantenimiento de los equipos o sistemas de telecomunicación que instalen o mantengan, así como por la instalación de equipos no destinados a ser conectados a las redes públicas de telecomunicación.
- d) Estar al corriente de las obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social. La declaración responsable preverá que el solicitante autorice a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información a recabar dichos datos.
- e) Haber realizado el pago de la tasa por inscripción en el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación a que se refiere el apartado 4 del anexo 1 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
2. Las declaraciones deberán ser firmadas, utilizando un certificado de firma electrónica reconocida, conforme a lo previsto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, por la persona física o jurídica interesada o por su representante legal, que deberá acreditar esta condición
3. La declaración responsable habilita para la prestación a terceros de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación en todo el territorio español y con una duración indefinida. La prestación del servicio sin haber presentado la declaración responsable o sin cumplir los requisitos a que se refiere el apartado 1 será sancionada de acuerdo con lo dispuesto en el título VIII de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
4. La inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades, penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

La resolución que declare tales circunstancias, podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad, así como la imposibilidad de presentar una nueva declaración en el plazo de un año.

5. Cuando se constate de la declaración responsable del interesado que no se cumplen los requisitos a que se refiere el apartado 1, se dictará resolución motivada en un plazo máximo de 30 días, teniendo por no realizada aquella. Antes de dictar resolución, se dirigirá al interesado una notificación para que subsane en el plazo de 10 días los defectos o errores en que haya podido incurrir. Mientras se sustancia el trámite de

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

subsananación de la declaración responsable, se producirá la interrupción del cómputo del plazo de 30 días mencionado para dictar resolución.

6. *Igualmente, cuando se constate el incumplimiento inicial o sobrevenido de alguno de los requisitos a que se refiere el apartado 1 o de las obligaciones que se establezcan en la orden que desarrolle este reglamento, se le dirigirá al interesado una notificación para que subsane dicho incumplimiento en el plazo de 15 días. Transcurrido dicho plazo sin que la subsananación se hubiera producido, se procederá a dictar resolución privando de eficacia a la declaración y se cancelará la inscripción registral.*
7. *Si como consecuencia de la prestación de servicios de instalación o mantenimiento de equipos o sistemas de telecomunicación se pusiera en peligro la seguridad de las personas o de las redes públicas de telecomunicaciones, se podrá dictar resolución motivada, por la que, se adopte de forma cautelar e inmediata la suspensión de la eficacia de la declaración responsable.»*

Si nos vamos a la **web del Registro de Instaladores de Telecomunicación**, de carácter público y de ámbito nacional, creado en la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, podemos observar que lo afirmando no es del todo cierto, ya que en la misma, eso sí *“con carácter voluntario para una mejor comprensión de su declaración, es aconsejable que tenga preparada la siguiente documentación en ficheros .pdf, para poder anexarlos a la Declaración:*

Certificado de la compañía aseguradora, en el que conste el nombre de la empresa instaladora, el importe de la póliza y los daños que cubre el seguro de responsabilidad civil suscrito, o de la entidad, debidamente autorizada, con la que tiene suscrito el aval u otra garantía financiera equivalente.

Características y datos que identifiquen los equipos de medida utilizados en su actividad.

Justificante de haber hecho efectivo el pago de la tasa por tramitación de expediente (102,48 euros para la anualidad 2011).

Copia adverada de las escrituras de constitución de la sociedad, en el caso de que la empresa instaladora sea una entidad jurídica.

Fotocopia compulsada del título académico que faculta como titulado competente al titular de la empresa o a alguno de los empleados con contrato laboral.”

Web:

<http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/infraestructuras/registroinstaladores/paginas/index.aspx>

El modelo normalizado de la Declaración Responsable viene recogido en la Orden ITC/1142/2010, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Reglamento regulador de la actividad de instalación y mantenimiento de equipos y sistemas de telecomunicación, aprobado por el Real Decreto 244/2010, de 5 de marzo, en su Art.3:

«Artículo 3. Modelos de declaración responsable ante el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación».

Por lo expuesto la tramitación ante los Ayuntamientos de estas instalaciones será mediante **Comunicación previa que deberá acompañar con la Declaración responsable de la inscripción ante el Registro de empresas instaladoras de telecomunicación**. De oficio el Ayuntamiento puede comprobar en la bases de datos de instaladores la efectiva inscripción del solicitante.

El día 11/5/14 ha entrado en vigor Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones que ha incorporado ha nuestro Ordenamiento la Directiva 2009/136/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Derechos de los Usuarios), y la Directiva 2009/140/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Mejor Regulación).

Su Preámbulo dispone su Declaración de intenciones respecto a la tramitación en Telecomunicaciones:

*“Con el mismo objetivo de facilitar el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, se procede a una **simplificación administrativa, eliminando licencias y autorizaciones por parte de la administración de las telecomunicaciones** para determinadas categorías de instalaciones que hacen uso del espectro. En la misma línea se prevé una **revisión de las licencias o autorizaciones por parte de las Administraciones competentes, eliminando su exigibilidad para determinadas instalaciones** en propiedad privada o para la renovación tecnológica de las redes y se facilita el despliegue de las nuevas redes permitiendo el acceso a las infraestructuras de otros sectores económicos susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas.”*

Destaca sobre todo su Disposición Derogatoria Única (Derogación Normativa) que ha dejado sin vigor la Ley 11/1998 General de Telecomunicaciones, la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones y todas las disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Y a razón de esto último la Disposición transitoria primera (Normativa anterior a la entrada en vigor de esta Ley) **y la Disposición Transitoria Séptima** (Solicitudes de autorizaciones o licencias administrativas efectuadas con anterioridad), que establecen lo siguiente:

Disposición transitoria primera

“Las normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley o dictadas en desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones continuarán vigentes en lo que no se opongan a esta Ley, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo.”

Disposición transitoria séptima

“1. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, y que tengan por finalidad la obtención de las licencias o autorizaciones de obra, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental u otras de clase similar o análogas que fuesen precisas con arreglo a la normativa anterior, se

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

tramitarán y resolverán por la normativa vigente en el momento de la presentación de la solicitud.

- 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el interesado podrá, con anterioridad a la resolución, desistir de su solicitud y, de este modo, optar por la aplicación de la nueva normativa en lo que ésta a su vez resultare de aplicación. Disposición transitoria octava. Registro de operadores.*

A la entrada en vigor de la presente Ley, se mantiene la inscripción de los datos que figuren en el Registro de operadores regulado en el artículo 7 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.”

Como se puede observar sigue una línea continuista, a pesar de ser nueva y mantiene el “status quo” regulatorio, dejando para un futuro Reglamento de desarrollo la regulación más pormenorizada.

Esto lo vemos en los artículos 6 y 7 donde vemos, como no varía en principio, hasta el futuro desarrollo normativo (aquí dice expresamente “en los términos que se determinen mediante Real Decreto”) la tramitación de la actividad, en la cual sigue vigente que **con anterioridad al inicio de la actividad, los interesados deberán comunicarlo previamente al Registro de operadores, en donde figurarán inscritos los datos preceptivos para el desarrollo de la actividad.**

Por lo tanto no varía por ahora el régimen que recoge la Ley 33/2003 y la Ley 12/12, el interesado deberá presentar la Comunicación Previa ante el Ayuntamiento junto con la Comunicación Previa de la inscripción ante el Registro de Operadores, o en caso de ya estar inscritos prueba fehaciente de su inscripción (código de verificación, etc...).

A modo de apunte interesante, destacar la regulación de las infraestructuras comunes en edificios, reflejada en:

“Disposición adicional tercera. Aplicación de la legislación reguladora de las infraestructuras comunes en los edificios.

Las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en el interior de los edificios se regulan por lo establecido en la presente Ley, por el real decreto-Ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación y sus desarrollos reglamentarios.

Artículo 45. Infraestructuras comunes y redes de comunicaciones electrónicas en los edificios

Artículo 32. Ubicación compartida y uso compartido de la propiedad pública o privada.”

Estaciones radioeléctricas de radioaficionado

La nueva Ley 9/2014 también recoge estas estaciones:

Disposición adicional decimonovena. Estaciones radioeléctricas de radioaficionado.

*“En la instalación de estaciones radioeléctricas de radioaficionado **se aplicará lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios**, sin perjuicio de la aplicación de la Ley 19/1983, de 16 de noviembre, sobre regulación del derecho a instalar en el exterior de los inmuebles las antenas de las estaciones radioeléctricas de aficionados, y su normativa de desarrollo.”*

De este modo también regirá la Comunicación Previa ante el Ayuntamiento para este tipo de estaciones.

Ferías de Oportunidades

La regulación de estas ferias viene recogida en el art. 94 de la Ley 13/2010, de Comercio Interior de Galicia:

“Artículo 94. Ferias de oportunidades celebradas por personas comerciantes

1. *Se entiende por ferias de oportunidades aquellas de **carácter multisectorial promovidas por personas comerciantes o por sus estructuras asociativas y celebradas fuera de sus respectivos establecimientos comerciales, permanentes o fijos, en lugares del núcleo urbano habilitados al efecto por el respectivo ayuntamiento.***
2. *La celebración de las ferias de oportunidades requerirá **comunicación previa a la dirección general competente en materia de comercio**, que deberá realizarse con una **antelación mínima de un mes a la fecha de desarrollo de la feria**. En dicha comunicación se indicará el número de puestos a instalar, las personas comerciantes participantes y el municipio en donde desarrollan su actividad, los productos objeto de venta, así como la duración y ubicación de la feria y la dimensión espacial de la misma y de cada uno de los puestos. **Asimismo, deberá aportarse la correspondiente comunicación previa o declaración responsable al respectivo ayuntamiento y el informe de la Mesa Local del Comercio.***
3. *Las ferias de oportunidades tendrán por objeto la celebración de ventas en condiciones más ventajosas de las habituales, resultándoles de aplicación lo dispuesto en el capítulo I del título IV de la presente ley.*
4. *Las **dos terceras partes de las personas comerciantes participantes en la feria de oportunidades deberán ejercer su actividad en el respectivo municipio o comarca**, si el ámbito territorial de la feria es comarcal, no pudiendo ninguna de ellas ocupar más de una décima parte de la dimensión espacial de la feria.*
5. *Las **ferias de oportunidades tendrán una duración máxima de tres días, pudiendo celebrarse únicamente una vez al año, preferentemente en periodo de rebajas**. Excepcionalmente, previo informe del Observatorio del Comercio de Galicia y de la Mesa Local del Comercio, podrá autorizarse por la dirección general compe-*

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

tente en materia de comercio la realización de una segunda feria de oportunidades en el periodo de un año.”

Estas ferias como vemos se regulan mediante la figura de la **Comunicación Previa**. En un primer momento el promotor o promotores deberán presentar Comunicación Previa ante el Ayuntamiento, el cual mediante la figura del Alcalde/a como presidente de la Mesa informará a la misma para una posible convocatoria extraordinaria sino coincide el asunto con la convocatoria ordinaria anual. Convocada la Mesa estudiará la propuesta e informará al respecto, comunicando su informe al promotor.

El promotor con el informe favorable de la Mesa Local de Comercio y la copia de la Comunicación Previa presentada ante el Ayuntamiento deberá presentarlos junto con la Comunicación Previa ante la Dirección General competente en materia de Comercio.

A modo de inciso la regulación de las Mesas Locales de Comercio viene en el art.21 de la Ley de Comercio Interior de Galicia que es desarrollado por el Decreto 183/2011, de 15 de septiembre.

Ferías de Muestras

Su regulación aparece en el **art. 93 de la Ley de Comercio Interior de Galicia y su Disposición Final Tercera:**

“Artículo 93. De las actividades feriales.

En lo concerniente a la regulación de las actividades feriales, estas se registrarán por la Ley específica de la Comunidad Autónoma de Galicia en esta materia y por lo dispuesto en el siguiente precepto.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. Modificación de la Ley 1/1996, de 5 de marzo, de regulación de las actividades feriales de Galicia.

Se modifica el capítulo II de la Ley 1/1996, de 5 de marzo, de regulación de las actividades feriales de Galicia, el cual pasará a tener la redacción siguiente:

CAPÍTULO II. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.

Artículo 3. Concepto y clasificación.

- 1. Se consideran **actividades feriales**, a los efectos de la presente Ley, las manifestaciones comerciales que tienen por objeto la exposición, difusión y promoción comercial de bienes y/o servicios, fomentar contactos e intercambios comerciales y acercar la oferta de los distintos sectores de la actividad económica a la demanda, siempre que tengan una duración limitada en el tiempo y reúnan a una pluralidad de expositores.*

En virtud de las características de la oferta exhibida, podrá practicarse la venta directa con retirada de mercancía, previa autorización expresa de la dirección general competente en materia de comercio.

- 2. Las actividades feriales se clasifican en:**

- a. **En razón a su periodicidad: en ferias de carácter periódico y exposiciones de carácter no periódico.**
 - b. **En razón a la oferta exhibida: en multisectoriales, aquellas ferias o exposiciones en las que se exhiba una oferta representativa de distintos sectores de la actividad económica, y en monográficas o salones, respecto a las cuales la oferta se refiera a un único sector.**
3. *Tanto en las ferias como en las exposiciones pueden admitirse pedidos y perfeccionarse contratos de compraventa.*

Por lo tanto para conocer el funcionamiento de estas ferias debemos atender a su norma propia, que es la **Ley 1/1996, de 5 de marzo, de regulación de las actividades feriales de Galicia**:

“Artículo 9. Comunicación previa en materia de actividades feriales.

1. *La celebración de ferias o exposiciones, excepto las ferias mercado de ámbito exclusivamente local, serán objeto de una **comunicación previa a la consejería competente en materia de comercio**. Las finalidades de esta comunicación son coordinar las ferias o exposiciones, para su difusión y promoción, y garantizar un correcto desarrollo de las mismas.*

La Administración autonómica ejercerá facultades de coordinación para evitar duplicidades de ferias y exposiciones oficiales.

2. **La celebración de ferias mercado de ámbito territorial de influencia exclusivamente local se comunicará previamente al ayuntamiento en cuyo término municipal pretenda realizarse. Los ayuntamientos habrán de trasladar las comunicaciones recibidas a la consejería competente en materia de comercio para su incorporación al Registro Oficial de Actividades Feriales de Galicia.**

Artículo 10. *Presentación de la comunicación.*

1. *A los efectos señalados en el artículo anterior, la persona organizadora presentará la comunicación **con una antelación mínima de dos meses a la fecha en que pretenda realizar la actividad**.*
2. *La comunicación de la celebración de ferias se actualizará, en su caso, con periodicidad anual.*
3. *Cualquier modificación en las condiciones reflejadas en la comunicación habrá de ser notificada a la consejería competente en materia de comercio.*

Artículo 11. *Requisitos.*

Las personas organizadoras de la actividad ferial harán constar en la comunicación previa los datos de su identificación y los siguientes:

- a. *La denominación, ámbito territorial, duración, fecha y lugar de celebración.*
- b. *Los productos a que se dirige y la previsión de participantes.*

REGAP



ESTUDIOS Y NOTAS

- c. *Las características del espacio físico en que va a desarrollarse la actividad, así como los servicios de que dispone.*
- d. *La realización o no de venta directa.*
- e. *Aquellas circunstancias que, en su caso, se determinen reglamentariamente.*

Vemos como estas ferias, al igual que las de oportunidades se rigen también por la figura de la **Comunicación Previa**.

Cuando el ámbito de influencia sea estrictamente local, es decir, que se desarrolle la feria dentro del término municipal, el promotor/es presentarán Comunicación Previa ante el Ayuntamiento, que deberá contener los requisitos del art.11 y presentarse con una antelación mínima de 2 meses a la celebración de la feria.

En caso de ser ferias que se desarrollen en más de un término municipal, la Comunicación Previa deberá presentarse ante la Consejería competente en materia de Comercio.

Clínicas veterinarias

La legislación específica que regula estos establecimientos la encontramos en la **Ley 1/1993**, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad y en el **Decreto 153/1998**, de 2 de abril, que la desarrolla y el **Decreto 111/2010**, 24 junio, por el que se modifican diversos decretos en materia de agricultura, formación agraria y conservación de la naturaleza, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

Concretamente el **artículo 33.3 del Decreto 153/1998 establece que será "informativa" la inscripción en el Registro de Establecimientos de Animales Domésticos y Salvajes en Cautividad de Galicia:**

"3. Será informativa la inscripción en el registro en las siguientes secciones correspondientes a los establecimientos que se señalan a continuación:

- a) Establecimientos veterinarios.*
- b) Centros dedicados al acicalamiento o cuidados de animales.*
- c) Residencias de animales."*

De este modo con la Comunicación Previa de la Actividad en el Ayuntamiento en virtud del artículo 24 de la Ley 9/13, debería presentar el modelo de Comunicación Previa al inicio de ejercicio de actividad en un establecimiento veterinario, en un centro de acicalamiento o cuidado de animales, o en una residencia de animales (**Modelo Código MR420A**), disponible en la web de la Consellería de Medio Rural de la Xunta de Galicia.

(http://www.xunta.es/formularios/generarPlantillaPDFconselleria=MR&procedimiento=420A&version=0.0&idioma=es_ES)

- Lugares de culto.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha recogido expresamente la tramitación de este tipo de lugares.

“Disposición adicional decimoséptima Apertura de lugares de culto

*Para la **apertura de lugares de culto las iglesias, confesiones o comunidades religiosas** deberán acreditar su personalidad jurídica civil mediante certificado del Registro de Entidades Religiosas, emitido al efecto, en el que constará la ubicación del lugar de culto que se pretenda constituir. Obtenida esa certificación, su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el artículo 84.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda.”*

Y como bien indica el art.84.1.c de la Ley 7/85:

*“c) Sometimiento a **comunicación previa o a declaración responsable**, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

De este modo en la Comunidad Gallega la apertura de este tipo de establecimientos requerirá la presentación de comunicación previa a la que deberá adjuntar entre la documentación del art.24 de la Ley 9/13, el Certificado del Registro de Entidades Religiosas.

Clubes privados de fumadores

Hace unos años se puso de *moda* la proliferación de Clubes privados de fumadores, que buscaban “*en fraude de ley*” la realización de actividades económicas relacionadas con la hostelería, bajo el manto de esta figura que regulaba la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, a través de su Disposición Adicional Novena:

“DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA. Clubes privados de fumadores.

A los clubes privados de fumadores, legalmente constituidos como tales, no les será de aplicación lo dispuesto en esta Ley, relativo a la prohibición de fumar, publicidad, promoción y patrocinio, siempre que se realice en el interior de su sede social, mientras en las mismas haya presencia única y exclusivamente de personas socias.

*A los efectos de esta Disposición, para ser considerado **club privado de fumadores** deberá tratarse de una entidad con personalidad jurídica, carecer de ánimo de lucro y no incluir entre sus actividades u objeto social la comercialización o compraventa de cualesquiera bienes o productos consumibles.*

En ningún caso se permitirá la entrada de menores de edad a los clubes privados de fumadores.”

Según la regulación de la Ley anterior y de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, **estos clubes no necesitaban en su día ni necesitan**



en la actualidad la cobertura de ninguna figura de intervención administrativa, siempre que se trate realmente de este tipo de establecimientos, ya que se trata de una actividad no económica desarrollada en el ámbito exclusivamente privado.

Establecimientos de Turismo Rural

Decreto 191/2004, de 29 de julio, de establecimientos de turismo rural.

“Artículo 54

- 1. Para realizar la actividad propia de los establecimientos de turismo rural en cualquiera de los grupos y modalidades, **será requisito previo la obtención por el centro directivo correspondiente de la consellería competente en materia de turismo de la autorización de apertura y clasificación turística** en la que se fijará el grupo y modalidad que le pudiera corresponder conforme a la presente ordenación.*
- 2. La Administración turística podrá denegar la solicitud de apertura como establecimiento de turismo rural de aquellos establecimientos que, pese a encontrarse en el medio rural, debido a su proximidad a determinadas carreteras, industrias, empresas o actividades, no reúnan las condiciones adecuadas para que sus clientes puedan disfrutar del ambiente de tranquilidad propio de esta modalidad de turismo.*
- 3. La Administración turística también podrá denegar la solicitud de apertura como establecimientos de turismo rural a aquellos establecimientos que se ubiquen en la proximidad de estructuras urbanas degradadas o que no dispongan de vías de acceso adecuadas.”*

Surge la duda sobre si este supuesto se incardinaría en el apartado f) del art.41 de la Ley 9/13 y por lo tanto el interesado debería tramitar este tipo de establecimientos mediante solicitud de licencia ante el Ayuntamiento, a la que debería adjuntar la preceptiva autorización de apertura y clasificación turística de Turismo o si por el contrario bastaría la presentación de Comunicación Previa con la autorización de Turismo. Parece que la Xunta de Galicia se ha decantado por la 1ª opción si tenemos en cuenta la reciente **consulta del Concello de la Estrada contestada por el Director Xeral de Emerxencias e Interior de fecha 17 de marzo de 2014 (nº salida 924/RX 192538) acerca del art.41.f) de la Ley**, del que extraemos lo siguiente:

*“5ª. Cuestión distinta es la especificidad introducida en la **aline a f) del artículo 41**, cuyo tenor literal no resulta contradictorio con lo dispuesto en la aline a) del mismo precepto, ya que no se refiere a una exigencia derivada de una especial situación de riesgo, sino a que determinadas actividades por sus especiales características – **como puede ser el caso de las que se desarrollen en establecimientos de juego (casinos, salas de bingo y salones de juego) - están sujetas por imperativo legal, a una normativa específica que exige la concesión de autorización.**”*

Establecimientos de Juego (casinos, salas de bingo y salones de juego)

Como hemos expuesto en la Consulta arriba citada, estos establecimientos demandan por su normativa específica la tramitación mediante **licencia**.

Establecimientos en Centros Comerciales

Los centros comerciales requieren tramitación que será independiente de la requerida para cada uno de los locales instalados en ellos, que también necesitan a su vez tramitación para iniciar su actividad. El centro comercial, a estos efectos, tiene una sustantividad propia y distinta a la de los diferentes locales que en él se sitúen. Así resulta de la sentencia de Tribunal Supremo de 24 de julio de 2000.

De ahí que cada establecimiento dedicado a una actividad económica sea objeto de tramitación independiente, devengando cada uno de ellos la correspondiente tasa, aunque formen parte de un mismo centro comercial. Así lo declaró el Tribunal Superior de Justicia de Baleares en sentencia de 23 de febrero de 1996.

Es evidente la vinculación de ambos tipos de establecimientos, porque, al fin y al cabo, los locales internos participan de unos elementos generales del centro que demandan la seguridad, el control de posibles molestias o peligros, etc, que puedan causar las estructuras e instalaciones comunes.

Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 28 Jul. 2004, rec. 161/2001

“QUINTO.- Expuesto lo anterior es claro que declarada la nulidad de las licencias atinentes al centro comercial, no pueden mantenerse las licencias de los locales incluidos en el mismo que han sido concedidas a Alcampo S.A., pues la licencia de Centro Comercial condiciona la viabilidad de la de los locales que lo conforman, y así se desprende de Sentencia del Tribunal Supremo de 24-7-2000 que declara: “También ha de considerarse el tercero de los motivos alegados pues resulta patente que siendo la licencia controvertida para un Centro Comercial compuesto por numerosos locales es evidente la necesidad de la previa obtención de licencia de apertura, en virtud de lo dispuesto en el art. 22.3 del Reglamento en servicio de Corporaciones locales. No es discutible la especificidad de un centro comercial, que exige la previa licencia de apertura a fin de evitar que se obtenga la licencia de obras y Luego no resulte posible la actividad que se pretende. La argumentación de la recurrente en el sentido de que La licencia de apertura se requiere para cada uno de los Locales que en el centro comercial se sitúen no es de recibo. Evidentemente que tales locales necesitan de Licencia de apertura, pero independientemente a ello, cambien lo necesita el Centro Comercial que se pretende edificar, que a tales efectos tiene una sustantividad propia y distinta de los diferentes locales que en el se sitúan”. En base a lo expuesto, y dado que por los sentencias anteriormente enunciadas han sido declaradas lo conformes a derecho las licencias atinentes al centro comercial es obvio, que sin otras consideraciones, no puede sostenerse la procedencia de las licencias atinentes a un local incluido en el mismo puesto que, lo contrario contravendría la jurisprudencia anteriormente referida, además de ir contra las reglas de la lógica pues el desarrollo de una actividad comercial, incluida un centro comercial, precisa la legalidad de todos Los aspectos del centro comercial donde se ubica, en orden al cumplimiento de las medidas de todo tipo que procede adoptar y así Sentencia del Tribunal Supremo de 4-4-1995 tienen declarado “aduce el recurrente como tercer motivo de casación al amparo del art. 95 n° 4 de La Ley de la jurisdicción, la vulneración del principio de libertad de empresas que la Constitución consagra en el art. 38, y también procede desestimar ese motivo

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

de casación, pues como refiere el Ayuntamiento recurrido, La libertad de empresa se ejercita y cumple de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, y el que se exija la Licencia de apertura para una actividad concreta tanto del local en que se va a desarrollar, como del conjunto comercial en el que está sita, no afecta a la libertad de empresa en el sentido que se denuncia, pues esa actividad previa autorización, lo que pretende es que la actividad, la empresa funcione con las debidas condiciones de salubridad, seguridad, entre otros, y silo en garantía y beneficio, tanto de las personas que la prestan como a las personas que han de acudir al local donde la actividad se presta”.

En conclusión, si bien la tramitación del centro comercial participa de la de los locales que forman parte del mismo, en el sentido de que anulada la primera decaen todas las demás, también es cierto que son tramitaciones independientes entre sí, ya que la primera es genérica o global y las otras específicas de cada actividad.

Empresas mortuorias

Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.

Decreto 134/1998, de 23 de abril, sobre policía sanitaria mortuoria.

“Artículo 40 Establecimiento de empresas funerarias.

*En virtud de lo establecido en el artículo 25, apartado j), de la Ley reguladora de bases de régimen local, **corresponde a las corporaciones locales la facultad de otorgar licencia para establecimiento de empresas para la prestación de servicios funerarios, previo informe de la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales.”***

Estos establecimientos no figuran en el Anexo de la Ley 9/13 y por lo tanto no requieren evaluación de incidencia ambiental. De este modo su tramitación requerirá Comunicación Previa por parte de los interesados, que deberán adjuntar el informe previo de Sanidad.

2.1.6 Obras que llevan a cabo las empresas de distribución de gas, electricidad y explotaciones mineras

2.1.6.a. Actos de uso del suelo y subsuelo competencia de la Xunta de Galicia

(Disposición final cuarta: Modificación de la Ley 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia).

En relación a las obras de canalización de las empresas de distribución que proliferan en el ámbito de los Ayuntamientos (FENOSA, GAS NATURAL, R) se introducen novedades en su tramitación.

Se añade una disposición adicional quinta a la Ley 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia, con la redacción siguiente:

“Disposición adicional quinta: Actos que no precisan de licencia municipal

1. **Están exentos de actividad o funcionamiento y de licencia urbanística los actos de uso del suelo o del subsuelo incluidos en las resoluciones de otorgamiento de derechos mineros y en los proyectos o instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica o de gas para cuya autorización o concesión sea competente la Xunta de Galicia, cuando en el procedimiento de autorización o en el de su evaluación ambiental esté previsto el trámite de audiencia al ayuntamiento o informe municipal y el proyecto o instalación sean compatibles con el planeamiento y la normativa urbanísticos.**
2. En tales casos, **obtenida la autorización o concesión**, el titular de la instalación o concesión **presentará la comunicación previa** prevista en la normativa urbanística y en la Ley del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.”

En un principio podría sostenerse que los actos reflejados en esta disposición sólo serían controlados por el Ayuntamiento una vez en el trámite de audiencia o informe pero el punto 2 aclara que **también serán controlados tras la presentación de la comunicación previa.**

Por lo tanto concedida la autorización o concesión por parte del órgano autonómico, el titular de la concesión o autorización tendría que presentar la **comunicación previa con toda la documentación del art. 24** de la ley, y los servicios de inspección del ente local verificar que reúne todos los requisitos.

A su vez, entendemos que la ocupación del dominio público en terreno del Ayuntamiento, en desarrollo de estas actuaciones no exime de la preceptiva autorización por parte del Ayuntamiento.

2.1.6.b. Actos de uso del suelo y subsuelo competencia de los Ayuntamientos.

La redacción del artículo 196.1 de la LOUGA y la del 194 en la redacción dada por la Ley 9/13 induce a confusión respecto a la tramitación de este tipo de obras.

El artículo 196.1 exige licencia municipal más la autorización del Ayuntamiento para los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo. A primera vista parece que para este tipo de “*obras menores*” haría falta licencia más autorización, pero esto chocaría frontalmente con el artículo 194, que en su apartado 1 especifica los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo que conllevan licencia por exigir proyecto de obras según la normativa general y demás supuestos sujetos a licencia, donde no tendrían cabida las obras tratadas en este epígrafe.

Una interpretación sistemática de ambos artículos, por su situación en el texto legal, títulos de los mismos, etc... nos lleva a pensar que para este tipo de obras rige la comunicación previa, por ser obras menores y por desarrollarse en dominio público necesitarían autorización municipal.

Por economía procesal entendemos que el interesado presentaría una comunicación previa especificando los m² de dominio público necesarios para llevar a cabo la actuación. De esta manera el acuerdo (*único*) de eficacia de la comunicación previa se pronunciaría tanto respecto a las obras menores como de la autorización de la ocupación.



El problema podría surgir en caso de que pasados 15 días hábiles (como estipula la norma) comenzara las obras sin la obtención de la autorización, ya que estaría legitimado al comienzo de las mismas pero no a la ocupación del dominio público, que por otro lado sería necesario para llevarlas a cabo.

Aquí estamos ante las dos formas de intervención administrativa que conviven en la actualidad. Control ex post respecto a las obras menores y control previo respecto a la ocupación del dominio público.

Cabrían dos posibilidades ante esta situación:

- 1) La concesión de la autorización del dominio público en el periodo que media entre la presentación de la comunicación previa y el inicio efectivo de las obras (es decir, en esos 15 días).
- 2) La verificación por parte de los servicios de inspección de que la ocupación propuesta no entraña problemática alguna (en el plazo de 15 días).

Posteriormente a la finalización de las obras se otorgaría el acuerdo de eficacia.

2.1.7 Cambio de titularidad de actividades

La normativa que rige en la actualidad en Galicia para las transmisiones de actividades se compone de los siguientes artículos:

Artículo **24.3 de la Ley 9/2013**, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia

Artículo **3.2 de la Ley 12/12**, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Artículo **28 de la Ley 13/2010**, de 17 de diciembre, de comercio interior de Galicia.

Artículo **13.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales**, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955.

El cambio de titularidad exigirá la **comunicación por escrito al ayuntamiento de quien ostente la nueva titularidad** a tenor de lo dispuesto en el art. 24.3 de la Ley 9/13.

Por su parte, el art.13.1 del RSCL establece que el **antiguo y el nuevo constructor o empresario deberán comunicarlo por escrito a la Corporación**, sin lo cual quedarán ambos sujetos a todas las responsabilidades que se derivaren para el titular.

En virtud de la Disposición Derogatoria 1ª de la Ley 9/13, el RSCL sigue en vigor en todo lo que no contradiga a la nueva Ley.

Por lo tanto, aquí es cuando surge la duda acerca de la tramitación de la comunicación previa del cambio de titularidad.

Una primera interpretación rígida, a tenor del art. 24.3 de la nueva Ley, parece indicar, que bastará la simple comunicación del nuevo titular, sin intervención alguna del anterior.

Otra interpretación más flexible, cabría integrando ambos elementos normativos (RSCL+Ley 9/13). De este modo, pese a que la comunicación la presentaría y firmaría sólo el nuevo titular, no existiría óbice en que éste presentara el documento público o privado donde figurara la efectiva transmisión realizada entre ambos, sin necesidad de que el anterior firmara la comunicación previa. Junto a este documento, también podría exigirse la presentación de la anterior licencia, objeto de la transmisión.

En este punto nos parece interesante traer a colación el art.27.2 de la Ley 9/13 que dice:

“2. Quien ostente la titularidad de las actividades debe comunicar al órgano competente, cuando se produzca, cualquier cambio relativo a las condiciones o características de la actividad o del establecimiento.”

Esto podría suponer que cuando se produjera un cambio en la condiciones de la actividad, como sería el cambio de titularidad de la misma, el titular (anterior), antes de que se produjera la presentación de la comunicación previa por parte del nuevo titular, debería comunicar el futuro cambio y la baja.

De este modo, confluirían ambas voluntades, la del anterior titular de manera previa y la del nuevo titular con la presentación efectiva de la comunicación previa.

Consultada la Consellería de Economía e Industria, recomiendan la postura rígida.

Con la única firma del nuevo adquirente, el legislador parece pretender soslayar los problemas comunes de falta de voluntad del anterior titular que se negaba a firmar el cambio, tanto al nuevo titular como al propietario, o cuando simplemente se encontraba ilocalizable.

2.1.8. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas

A partir del **11/3/14 entra en vigor el art. 20 de la Ley 20/13 de garantía de unidad del mercado**. De esta manera cualquier figura de intervención administrativa otorgada en cualquier parte del territorio nacional, tendrá pleno vigor en todo el Estado.

Excepciones:

- 1) Actividad vinculada a una **concreta instalación o infraestructura física**. De esta manera a priori parece que sólo las actividades de venta ambulante, ferias o circos se beneficiarían de esta eficacia siempre que se desenvuelvan en terreno privado en concordancia con la excepción que viene a continuación.
- 2) Actividad que conlleve **ocupación de un determinado dominio público**.

La Ley 20/13 de garantía de unidad del mercado, en aras de la defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos en su art.26 ha establecido un procedimiento de reclamación relativa a las incompatibilidades con la libertad de establecimiento o de circulación.

Estas reclamaciones pueden dirigirlas los operadores económicos ante actuaciones que sean susceptibles de recurso administrativo, de este modo no pueden dirigirse contra una Ley directamente, pero sí contra un **Reglamento o acto administrativo**, en plazo de **un**

mes desde su publicación o notificación e irá dirigida a la **Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado**, que depende de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Economía y Competitividad.

Ej: Reclamación contra la Ordenanza de un Ayuntamiento que establece el régimen de licencia para *“obras menores”* (Ordenanzas todavía no adaptadas a la Ley 9/13).

El Ministerio de Economía y Competitividad ha publicado en su web diversa documentación relativa a la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y concretamente respecto a los mecanismos de protección de los operadores económicos, entre los que destaca una **“Guía para el ciudadano”**, que establece una serie de *“situaciones genéricas”*, objeto de posible reclamación, por ej.: **“Contra la exigencia, a una empresa de telecomunicaciones, de apertura de un establecimiento físico para ejercer en una Comunidad Autónoma, si ya está establecido como tal en otra Comunidad.”**

Hemos traído a colación este ejemplo, porque nos ha llamado la atención, puesto que sería una de las excepciones al principio de eficacia de los instrumentos de intervención, ya que la actividad se vincula a un concreto establecimiento físico para esa empresa de telecomunicaciones, es decir, no es lo mismo una Comunicación Previa en la calle X de Salamanca que en la calle B de Lalín, ya que los locales serán diferentes, con todas las consecuencias que ello supone (como por ejemplo usos permitidos en la Ordenanza, condiciones técnicas como carga de fuego, etc...).

La relevancia del art.20 de la Ley es sumamente importante, ya que impide la duplicidad de controles en todo el territorio nacional y existe **un plus en su defensa a través de un procedimiento de reclamación “ad hoc”, aparte de la reclamación administrativa.**

Para consultar la información y documentación son la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, consultar el siguiente enlace en la web del Ministerio de Economía y Competitividad:

<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnnextoid=831af90acb864410VgnVCM1000001d04140aRCRD>

2.1.9 Actividades en edificaciones fuera de ordenación

Actualmente existe uniformidad tanto en la doctrina como en la jurisprudencia respecto a la **continuación e inicio de actividades en edificios fuera de ordenación. Es decir, si la actividad es compatible urbanísticamente en la clase de suelo donde se ubique, respetando tanto las Ordenanzas como el Planeamiento, podrá desarrollarse.**

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 22 de diciembre de 2011 (resolución nº 1249/2011, recurso nº 4458/2011):

“La primera cuestión a la que debemos hacer referencia se puede delimitar como el régimen jurídico aplicable a los usos que se llevan a cabo en edificios en situación de fuera de ordenación. Cuestión sobre la que ya se ha pronunciado en reiteradas

ocasiones el Tribunal Supremo. **“Sería contrario a toda lógica jurídica -dice el Tribunal Supremo- que, mientras el inmueble fuera de ordenación subsista, no desenvuelva su aptitud como bien económico-social que es y, absurdamente, haya de estar condenado de modo irremisible a no prestar utilidad alguna”** (S 13.06.1980). Por eso, que un edificio esté fuera de ordenación no es obstáculo a que siga utilizándose: **“no es obstáculo para otorgar una licencia de apertura el hecho de que el edificio o el local en el que la actividad haya de establecerse esté fuera de ordenación (...) pues una cosa es que el edificio esté fuera de ordenación(...) y otra muy diferente que el inmueble no pueda utilizarse”** (SS 22.06.1972, 17.12.1974, 13.06.1980, 24.01.1986, 02.06.1987, 12.12.1988, 07.03.1989 y 03.05.1990, entre otras)“.

Sentencia del T.S., Sala Tercera, Sección Quinta, de 03.11.2005, (recurso nº 6660/2002) que dispone:

“en un edificio en situación de fuera de ordenación pueden seguir desarrollándose actividades que el planeamiento permita allí donde el edificio se halla, y cierto es, por tanto, que no cabe denegar las autorizaciones necesarias para el desarrollo de la actividad con fundamento, sólo, en esa situación de fuera de ordenación; pero lo que no cabe es desarrollar una actividad determinada en un suelo en el que el planeamiento no lo permite”

Y en la misma línea que las anteriores, que son más próximas en el tiempo, encontramos las siguientes:

- **TS en su Sentencia de 8 de junio de 1982**
- **Sentencia del TS de 2 de octubre de 1991**
- **Sentencia del TS de 3 de mayo de 1990**
- **Sentencia de 3 de abril de 2000**

Ejemplos:

- a) Es relativamente frecuente encontrarnos con **talleres de reparación de vehículos ubicados en suelo rústico**, que al pasar el plazo de ejercicio de la acción de reposición de la legalidad (6 años) desde la terminación de la edificación, se hayan en situación de fuera de ordenación y por lo tanto no pueden demolerse. Pero no podemos obviar que esta actividad en esta clase de suelo es incompatible y por lo tanto está prohibida. Hemos de recordar que el uso mientras se siga desarrollando no prescribe y por lo tanto esta actividad es inviable, a no ser que cambie el Planeamiento y éste la permita.
- b) Del mismo modo nos encontramos con edificios que quedan en situación de fuera de ordenación, en cuyos **bajos se desarrollan actividades comerciales** (pongamos como ejemplo un bar), y llegado el momento se pretende realizar un cambio de titularidad de la actividad preexistente o un cambio de actividad (ejemplo restaurante). Como hemos dicho si estas actividades respetan las Ordenanzas y planeamiento non existe óbice para realizarlas.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

3 El régimen sancionador

3. El régimen sancionador general era hasta ahora el recogido en el art.141 de la LBRL, y sectorialmente para casos incidentales y puntuales el recogido en la LOUGA, en la Ley 1/1995 de protección ambiental de Galicia y en la Ley 13/10 de Comercio Interior de Galicia.

De este modo se ha procedido a con la nueva Ley a traer un régimen sancionador sectorial y específico en la materia, previsto en los art.58 y ss de la nueva Ley. De este modo las diversas Ordenanzas entendemos que no pueden basarse ya en el art.139 y 141 de la LBRL:

“Artículo 139. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias

*Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, **en defecto de normativa sectorial específica**, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.*

Artículo 141. Límites de las sanciones económicas

Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

- *Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.*
- *Infracciones graves: hasta 1.500 euros.*
- *Infracciones leves: hasta 750 euros.”*

La Ordenanza ya no se pueden amparar en “*en defecto de normativa sectorial específica*”, y “*salvo previsión legal distinta*”, ya que ésta normativa ahora sí que existe.

Por lo tanto se produce un cambio amplio tanto respecto al baremo cuantitativo como cualitativo del régimen sancionador, siendo ahora integral en cuanto a la casuística recogida, como a las posibles formas de sancionar.

Artículo 58. Sanciones

1. *Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 300,51 euros.*
2. *Las infracciones graves podrán ser sancionadas alternativa o acumulativamente en los términos previstos salvo que resultaran incompatibles con:*
 - a) *Multa de 300,52 a 30.050,61 euros.*
3. *Las infracciones muy graves podrán ser sancionadas alternativa o acumulativamente en los términos previstos salvo que resultaran incompatibles con:*
 - a) *Multa de 30.050,62 hasta 601.012,1 euros.*

4. Las Ecomm (art. 47-50)

Mención aparte merece la introducción de las **Eccom** (Entidades de certificación de conformidad municipal) en Galicia, figura que ya consta con anterioridad en otras partes del Estado, como por ejemplo la Comunidad Autónoma de Madrid, que fue la pionera en su aparición, con las **Eclu** (Entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas) y a nivel estatal han sido propuestas por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 12/12:

*“Disposición adicional segunda. **Habilitación a las entidades colaboradoras.***

*Para el desempeño de la actividad de comprobación de los requisitos y circunstancias referidos en la declaración responsable o comunicación previa reguladas en el artículo 4 de esta Ley, las **corporaciones locales competentes podrán recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración, comprobación y control, legalmente acreditadas, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación.** Dichas entidades actuarán en régimen de concurrencia. En cualquier caso, los interesados, a efectos de la valoración de los requisitos manifestados en sus declaraciones responsables, o en sus comunicaciones previas, podrán libremente hacer uso o no de los servicios de dichas entidades, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte de la administración competente, destinataria de la comunicación.”*

Carácter facultativo de las Eccom:

*“La intervención de las entidades de certificación de conformidad municipal será **facultativa**, y no sustituirán en caso alguno las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra de la Administración, pero serán las responsables frente a ella de los extremos objeto de certificación.”*

*Habida cuenta de que el cometido de las entidades de certificación de la conformidad ha de llevarse a cabo con un elevado nivel de calidad y de profesionalidad, que deben regirse conforme a los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, que su labor tendrá **efectos administrativos para los ciudadanos y que su funcionamiento y actos estarán bajo el control de la Administración, está justificado que por razones de interés general su actividad esté sometida a autorización administrativa previa** en las condiciones contempladas en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, estableciéndose para ello requisitos objetivos que garanticen la no discriminación y la proporcionalidad.*

Y en la nueva Ley 9/13 aparecen en los artículos 47 y siguientes, siendo destacable por su importancia y novedad el apartado 3:

“Artículo 47.3:

3. Las Eccom serán las únicas responsables frente a las administraciones públicas del contenido de sus certificaciones, certificaciones, inspecciones y controles de conformidad, y su actuación substituirá la responsabilidad de los demás interesados.”

A tenor del reformado artículo 194 de la LOUGA, lo anterior no es cierto, ya que éste último dispone la responsabilidad solidaria de todos los que intervienen en la comunicación previa, ya sean promotores, propietarios o técnicos. Por lo tanto la Administración podría dirigirse



a cualquiera en aras de dirimir la posible responsabilidad en que se incurriera, sin ser las Ecom, en caso de haber participado, las únicas que respondieran.

Del régimen de responsabilidad anterior extraemos la siguiente **conclusión**:

Un interesado tendrá más alicientes para contratar una Ecom, que a un profesional libre, ya que mientras la Ecom será la única responsable frente al Ayuntamiento, si contrata con un profesional libre, responderá junto con éste y los demás posibles intervinientes de forma solidaria.

Aquí subyacen dos regímenes distintos de responsabilidad:

- a) **Único** de la Ecom.
- b) **Solidario** de todos los intervinientes (proyectista, propietario terrenos, etc...).

Parece manifiesta la voluntad del legislador de decantarse y fomentar la figura de las Ecom, frente a los profesionales proyectistas. La regulación de las Ecom en el futuro Reglamento de Desarrollo de la Ley 9/13 dará luz a estas cuestiones.

Hay que tener sumo cuidado con la normativa anterior tras las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid respeto a la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades del Ayuntamiento de Madrid:

- TSJ de Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, S 17-2-2011, núm. 303/2011, rec. 701/2009. Pte: González de Lara Mingo, Sandra, **ratificada recientemente por el Tribunal Supremo, donde se anulan 57 artículos de la Ordenanza, incluidos todos los relacionados con las Entidades Colaboradoras.**
- TSJ de Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo, S 17-2-2011, núm. 311/2011, rec. 613/2009. Pte: López de Hontanar Sánchez, Juan Francisco.

Estas sentencias ponen en entredicho la figura de las ECLUS (Entidades Externas de Certificación en el procedimiento de emisión de Licencias Urbanísticas). Estas sentencias, anularon numerosos preceptos de esta Ordenanza por motivos tan variopintos como los siguientes:

- Infracción del Principio de Jerarquía Normativa, ya que la Ordenanza fue publicada con anterioridad a la Ley Autonómica que podría darle cobertura jurídica.
- Establecimiento de Prestaciones Patrimoniales Públicas mediante una norma de carácter reglamentario (Ordenanza), ya que el particular debe pagar a la ECLU por su certificado de conformidad.
- La posible violación del domicilio de los particulares por parte de estas ECLUS en las labores de inspección.
- El incumplimiento del principio constitucional de tutela judicial efectiva, al establecerse un previo recurso ante la ECLU y el consiguiente retraso al acceso al Orden Contencioso.

5 Modificaciones Louga respecto a las licencias urbanísticas

5.1 Se producen variaciones respecto a los supuestos sujetos a licencia urbanística

Art. 194.2 Louga (Antigua redacción):

2. Estarán sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes de acuerdo con la legislación aplicable, los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo, tales como las parcelaciones urbanísticas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, la modificación de la estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, **la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública, los cierres y vallados de fincas** y los demás actos que se señalen reglamentariamente.

Disposición final tercera: Modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia

Cuatro. El apartado 2 del artículo 194 queda con la redacción siguiente:

«**2.** Estarán sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que sean procedentes de acuerdo con la legislación aplicable, los siguientes actos de uso del suelo y del subsuelo:

- a) Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo que, conforme a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación.
- b) Las intervenciones en edificios declarados bienes de interés cultural o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos.
- c) Las demoliciones.
- d) Los muros de contención de tierras.
- e) Los grandes movimientos de tierras y las explanaciones.
- f) Las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación urbanística.
- g) La primera ocupación de los edificios.
- h) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

- i) *La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.»*

Cinco. *Se añaden los apartados 4, 5, 6, 7 y 8 al artículo 194 con la redacción siguiente:*

«4. *Quedan sujetos al régimen de intervención municipal de comunicación previa previsto en el presente artículo los actos de uso del suelo y del subsuelo no sujetos a licencia y, en todo caso, los que así se establecieran en las leyes.*

Por lo tanto la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública, los cierres y vallados de fincas y los demás actos que se señalen reglamentariamente quedarán exentos de licencia urbanística y será suficiente la presentación de la comunicación previa.

De otro lado se especifican dos nuevos supuestos sujetos a licencia, los epígrafes h) e i),- casas prefabricadas provisionales y permanentes y tala de árboles-.

La comunicación previa se convierte en “*el procedimiento abreviado obligatorio*” que propugnaba el art.196.5 de la Louga introducido por la Ley 8/2012 de vivienda de Galicia:

“Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, los ayuntamientos podrán establecer procedimientos abreviados de obtención de licencias de obras menores en el mismo momento de la solicitud.”

Ahora ya no será discrecional “*podrán*” sino que la comunicación previa será el procedimiento reglado.

Por otro lado se establecía la obtención de la licencia de obra menor en el mismo momento de la solicitud y ahora con la nueva regulación existe un periodo de vacatio para el comienzo de las obras de 15 días hábiles según la nueva redacción del art.194.5 de la Louga:

“...Con carácter general, transcurrido el plazo de quince días hábiles señalado, la presentación de la comunicación previa cumpliendo con todos los requisitos exigidos constituye título habilitante para el inicio de los actos de uso del suelo y del subsuelo sujetos a ella, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo.”

5.2 Difuminación entre los conceptos de obras mayores y menores

Hay que precisar que no todos los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo que precisen proyecto de obras van a estar sometidos a licencia, ya que, como establece o apartado a) del artículo 194.2, solo serán aquellas que conforme a la normativa general de Ordenación da Edificación precisen de proyecto técnico.

El art. 2.2 da Ley 38/1999, de Ordenación da Edificación, en la redacción dada por la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, establece que requerirán proyecto las siguientes obras:

- 1º) Las obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta. *Suprime de forma eventual o permanente*
- 2) **Todas las intervenciones sobre los edificios existentes**, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial en la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
- 3) Las obras que tengan carácter de intervención total en edificaciones catalogadas y aquellas de carácter parcial que afecten a elementos o partes objeto de protección, es decir, los mismos actos indicados en el apartado b) del art. 194.2 indicado.

Esto no quiere decir, no obstante, que no haya otros actos de edificación a los que se les pueda exigir proyecto técnico, si no que aunque lo requieran no tienen por qué estar sometidos a licencia.

El art.195.3 de la LOUGA establece la exigencia de proyecto técnico a una serie de obras que no estarían incluidas en las mencionadas, como serían aquellas que, aunque sean de escasa entidad constructiva, alteren el volumen, o afecten al diseño exterior siempre que no sea de manera esencial, o afecten a la estructura por poco que sea siempre que no afecte al conjunto del sistema estructural, como establece la Ley de Ordenación de la Edificación.

Estos casos de obra a los que se refiere la LOUGA, exigen proyecto técnico y estarían sometidos a la comunicación previa, mientras que las obras que exigen dicho proyecto por imperativo de Ley de Ordenación de la Edificación, que antes vimos, serían supuestos de actos de edificación sujetos a licencia municipal.

Por ello la diferencia que antes existía entre obras mayores (proyecto técnico) y obras menores es hoy en día irrelevante, ya que prima la distinción entre obras sometidas a licencia y obras sometidas a comunicación previa, aunque que se les exija proyecto técnico para ello.

5.3 Legalizaciones

Debe comprobarse la realidad física ejecutada y razonar el cumplimiento de la normativa urbanística de aplicación en el momento en que se solicita la licencia de "legalización".

Ejemplos:

- Obras a legalizar: muro de cierre. La nueva redacción de la LOUGA establece que están sometidas a comunicación previa, por lo tanto la legalización de las mismas deberá presentarse por comunicación previa.
- Obras a legalizar: vivienda unifamiliar. Actuación sometida a licencia, es decir, para la legalización tendrá que solicitar la preceptiva licencia.

Jurisprudencia en torno a esta cuestión:



“Para obtener la legalización es precisa la presentación de un proyecto que coincida con las obras realizadas: el objeto del control administrativo recae pues sobre las obras y el proyecto” (STS 17-10-1990).

“La ordenación aplicable ha de ser la vigente al tiempo de otorgarse o denegarse la licencia si esta resolución se dicta dentro del plazo reglamentario para ello y en otro caso ha de estarse a la normativa vigente al tiempo de la solicitud de la licencia” (STS, 12-11-1997). Vid. también STS 15-4-2002.

5.4 Exclusión de las multas coercitivas en actos urbanísticos distintos a las obras (actividades)

En los actos reflejados en el artículo 211, ya no posee cobertura legal el establecimiento de multas coercitivas para la ejecución forzosa de los actos acordados, por la nueva redacción del artículo dada por la Ley 9/13.

La redacción anterior de la Louga, establecía lo siguiente:

211.4 Para la ejecución forzosa de las medidas adoptadas por el alcalde será de aplicación lo dispuesto en el artículo 209.6 de la presente ley.

209.6. En caso de incumplimiento de la orden de demolición, la Administración municipal procederá a la ejecución subsidiaria de la misma o a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado, en cuantía de 1.000 a 10.000 euros cada una.

Y decimos que no existe cobertura legal trayendo a colación el artículo 99 de la Ley 30/92:

Artículo 99. Multa coercitiva

1. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a)** *Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.*
- b)** *Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.*
- c)** *Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.*

2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.

De este modo la imposición de las multas coercitivas no encuentra amparo legal alguno.

5.5 Novedad introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Modificación *indirecta* del artículo 177 de la LOUGA respecto al destino del Patrimonio municipal del suelo:

El 31/12/13 ha entrado en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuya disposición final cuarta ha introducido el nº5 del artículo 39 de la Ley del Suelo estatal:

“5. Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.
- b) Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.
- c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
- d) Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
- e) Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.

El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al patrimonio municipal del suelo de las cantidades utilizadas.

Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior. ”

Este nuevo apartado entendemos que tiene plena eficacia en todo el ámbito nacional, por lo que las distintas Comunidades Autónomas deberán incorporarlo a su legislación urbanística, ya que su regulación entra dentro del ámbito de las competencias estatales.

6 Desarrollo Reglamentario de la Ley

Conviene hacer un inciso sobre el desarrollo reglamentario de la Ley, que figura en su Disposición Final Sexta:

“Disposición final sexta: Habilitación normativa

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

1. Se autoriza al Consello de la Xunta de Galicia a dictar las disposiciones para el desarrollo reglamentario de la presente ley. **En el plazo de seis meses, la Xunta de Galicia aprobará un reglamento único que establezca el régimen jurídico y el procedimiento de intervención administrativa de las actividades objeto de esta ley.**
2. Se faculta a la Xunta de Galicia para que, mediante decreto, pueda modificar el anexo de la presente ley con la finalidad de adaptarlo a la normativa de aplicación y a los requerimientos ambientales o de carácter técnico.
3. Se faculta a la persona titular de la Consejería de Economía e Industria para que, mediante **orden publicada en el Diario Oficial de Galicia, apruebe un modelo de comunicación previa al ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación en aquellos municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia que no tengan aprobadas ordenanzas municipales.**

Esta Disposición final es de suma importancia, pues durante el *interin*, en que no se publique ese Reglamento único (*imperativo: aprobará*) en el plazo de 6 meses siguientes a la aprobación de la norma y la posible orden con el modelo de comunicación previa, los Ayuntamientos pueden adoptar **2 posturas:**

- 1) Adaptar inmediatamente sus ordenanzas y modelos a la nueva ley mediante la modificación de las mismas y su respectiva aprobación, con la tramitación y plazos que ello conlleva.
- 2) Esperar a que el Gobierno autonómico apruebe tanto reglamento como modelo y en base a los mismos adaptarlas (ordenanza y modelos), bien directamente declarándolas derogadas en la parte que no sea compatible con el nuevo reglamento e integrando ambas (reglamento+ordenanza) ó declararlas derogadas totalmente y regirse única y exclusivamente por la normativa autonómica.

La primera postura podría suponer que tras la modificación inmediata de la Ordenanza; al cabo de los 6 meses o el periodo que tarde el órgano autonómico en aprobar el Reglamento, tenga que volver a modificarse por no adaptarse a las disposiciones de la nueva normativa.

La segunda opción conllevaría esperar a la promulgación del Reglamento y mientras tanto coordinar las disposiciones de la nueva ley con las actuales de las ordenanzas que no la contradigan, paliando las posibles lagunas y obstáculos que vayan surgiendo.

Hemos de recordar que los plazos que se auto impone el Gobierno autonómico, rara vez se cumplen, y por poner un ejemplo cercano la Ley12/2011 de medidas fiscales y administrativas, entró en vigor el 1 de enero de 2012 y su Disposición Derogatoria Única establecía la derogación de la Ley 7/97 de protección contra la contaminación acústica y su normativa de desarrollo y que la Xunta de Galicia **"...en el plazo de un año deberá aprobar un decreto..."**, es decir a 1 de enero de 2013 debería estar aprobado este Decreto.

La realidad es que a día de hoy (enero 2014) la Xunta de Galicia ha sacado una nota de prensa en la que Alfonso Rueda dice que se impulsará su aprobación durante este mes...

En el reciente **“Curso técnico sobre cambios y novedades legislativas en materia de Evaluación Ambiental. Normativa estatal y autonómica”**, celebrado en la Escuela de Administración Pública de Galicia el día 13 de marzo de 2014, el jefe del Servicio de Prevención y Gestión Ambiental de la Xunta de Galicia, Manuel Díaz Cano, ha resaltado que tienen la intención de aprobar el Reglamento de desarrollo de la Ley 9/13 en el presente año 2014.

6.1. Siguiendo con la técnica legislativa que tanto gusta al legislador actual, tanto estatal como autonómico las **Leyes de Presupuestos podrán modificar esta Ley 9/13 en todo su contenido**, y visto lo visto, cualquier otra que se propongan.

“Disposición final séptima: Leyes de presupuestos

Las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia podrán modificar las disposiciones contenidas en la presente ley.”

7 Régimen Transitorio

Entendemos como fundamental la Disposición Transitoria 1ª:

“Disposición transitoria primera Régimen transitorio de las licencias y autorizaciones

1. *Todas las solicitudes de licencias y de autorizaciones presentadas antes de la entrada en vigor de la presente ley se rigen por la normativa de aplicación en el momento en que se solicitaron, sin perjuicio del cumplimiento en todo momento de las condiciones técnicas que puedan afectar a la seguridad de las personas y de los bienes o a la convivencia entre la ciudadanía.*
2. **Los interesados e interesadas podrán optar entre la continuación del procedimiento o el desistimiento del mismo, acogiéndose a lo previsto en la presente ley.”**

Esta Disposición posee una **aplicación práctica** de suma importancia, pues los interesados pueden ejercer su **derecho de opción** instaurado por la misma, para desistir de la tramitación anterior para acogerse a la nueva regulada en la Ley 9/13.

Esta aplicación práctica va a verse fundamentalmente en las actividades con incidencia ambiental y recreativas y de espectáculos públicos.

Pongamos un **ejemplo**:

Un interesado ha presentado una solicitud de licencia de actividad para desarrollar la actividad de Taller de reparación de vehículos, lavado y engrase con una superficie superior a 1000 m² con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/13 (9-10-13).

Esta actividad según el derogado Decreto 133/08 estaba sometida a incidencia ambiental, por lo que el Ayuntamiento X la ha tramitado como tal a tenor del Decreto.

Actualmente (marzo 2014) la situación del expediente es que aún no se ha realizado el trámite de exposición pública que requería el art. 8 del Decreto 133/08, pero sí existen informe



urbanístico de compatibilidad e informe del técnico de medio ambiente del Ayuntamiento, ambos favorables.

De este modo al administrado le beneficiará optar por desistir de este expediente y acogerse a la tramitación de la Ley 9/13, ya que este tipo de actividad según su Anexo no es una actividad sometida a Incidencia Ambiental. Existiendo los informes de los técnicos favorables, la presentación de la Comunicación Previa completa por parte del interesado le haría acreedor del acuerdo de eficacia de la actividad por parte del Ayuntamiento.

Todo esto, gracias al **principio de conservación de las actuaciones (art.66 Ley 30/92) y de economía** que rigen en el Derecho Administrativo, por el cual, pese a desistir del anterior expediente, la documentación y actuaciones desarrolladas en el mismo pueden emplearse en el nuevo.

8 Efectos del silencio en las distintas figuras de Intervención Administrativa

La institución del silencio administrativo cobra una relevancia muy importante en la tramitación administrativa de los distintos tipos de actividades y ha variado constantemente a lo largo de los últimos tiempos desde una posición más restrictiva, es decir silencio negativo a una última postura más flexible, **hoy día es la norma el silencio positivo y el negativo meramente residual.**

Dados los efectos que conlleva el silencio y la compleja maraña legislativa que recoge los distintos supuestos, hemos pensado que sería conveniente analizarlo de forma pormenorizada y basándonos en las distintas figuras de intervención administrativa (Comunicación previa, licencia, autorización):

1. Comunicación Previa de obras o de actividades

Las comunicaciones previas son **actos jurídicos de particulares**, que siempre que reúnan todos los requisitos del art.24 de la Ley 9/13 producen efectos (habilitan) desde el momento de su presentación (*ab initio*). De este modo hablar de silencio en las mismas no parece del todo correcto, ya que la figura del silencio desde que se produce (*a posteriori*), genera efectos como si fuera un acto administrativo expreso. En cambio, como hemos dicho con anterioridad, la comunicación previa despliega sus efectos desde el momento inicial, y sólo después perdería su eficacia, tras la intervención del Ayuntamiento (por ejemplo mediante requerimiento de documentación o tras la inspección).

Al no ser actos administrativos, como hemos dicho, no podemos aplicar las disposiciones de los mismos, entre ellas el silencio administrativo.

El art.42.1 (Obligación de resolver) de la Ley 30/92 expone:

“Se exceptúan de la obligación, a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.”

Por lo tanto la comunicación previa no está sujeta a la obligación de resolver y no es acreedora de la aplicación de la figura del silencio sobre la misma.

2. Licencias de obras, primera ocupación, segregación, etc...

El art.195.5 de la Louga dice:

*“5. Las peticiones de licencia se resolverán en el plazo de **tres meses**, a contar desde la presentación de la solicitud con la documentación completa en el registro del ayuntamiento. **En caso de obras menores, el plazo será de un mes.**”*

*Transcurrido dicho plazo sin haberse comunicado ningún acto, se entenderá **otorgada por silencio administrativo**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.”*

En este apartado la Louga debió ser modificada por la Ley 9/13, ya que las obras menores ahora van por comunicación previa y el Ayuntamiento no tiene el plazo de 1 mes para resolver su tramitación...

El art.148 del Borrador de la Louga ya corrige lo anterior, suprimiendo lo relativo a las obras menores.

Hay que relacionar este apartado nº5 con el nº1 del mismo art.195 de la Louga:

“1. Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos.

En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o planeamiento urbanístico.”

Por lo tanto, a pesar de transcurrir los 3 meses en la tramitación de la licencia, si la solicitud no es acorde con la normativa urbanística, este silencio positivo no producirá efecto alguno.

Dentro de la Ley 9/13 existen especificidades respecto a las actividades con incidencia ambiental y recreativas y de espectáculos públicos.

El art.36.2 establece para la declaración de incidencia ambiental:

“2. La declaración de incidencia ambiental deberá ser emitida en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la solicitud. Si se supera el citado plazo, la declaración se entenderá favorable, quedando la persona solicitante vinculada por las medidas preventivas, correctoras y de restauración recogidas en la memoria presentada con la solicitud.”

Por el valor del bien protegido en este aspecto, la no emisión de la declaración debería entenderse desfavorable, ya que por el juego del art.43 de la Ley 30/92 sería acreedor de un silencio negativo. Una actividad con incidencia ambiental no podemos obviar que está actuando frente al dominio público. El legislador autonómico entendemos no ha estado hábil en este aspecto y ha ido incluso contra el planteamiento general estatal del silencio.



Por otro lado no podemos obviar que las memorias muchas veces son escuetas, genéricas y nada claras, así que el interesado quede vinculado por las medidas correctoras en ellas registradas (si hay alguna...) crea una inseguridad innecesaria en esta materia de tamaño calado.

El art.42.6 dispone para las licencias de actividades recreativas y de espectáculos públicos:

*“La tramitación de solicitud de licencia no podrá exceder de tres meses, a contar desde la presentación de la solicitud y de la documentación anexa en el ayuntamiento, hasta la resolución municipal, en la que se comunican los requisitos y condicionantes técnicos. **Transcurridos tres meses sin que el ayuntamiento comunique la resolución al interesado, se entenderá que el proyecto presentado es correcto y válido a todos los efectos y podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud.**”*

Este art. redunda en lo ya recogido con carácter general en la Louga en su art.195.5.

3. Autorizaciones (ocupación de dominio público)

Estos supuestos de ocupación de dominio, ya sea mediante la instalación de terrazas anexas a establecimientos públicos, contenedores para depositar elementos de obras, carpas, etc. necesitan como bien indican los arts.86 y 92 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, del **título habilitante de la autorización**.

Y estas autorizaciones participan del supuesto del art.43 de la Ley 30/92, pues **la no resolución de solicitudes que otorguen facultades sobre el dominio público se entenderán denegadas**. Podemos decir que serían la excepción al criterio general del silencio positivo que impera en la normativa actual.

Nos viene a la mente un supuesto:

Un interesado desea realizar obras “*menores*” que requieren la ocupación de vía pública mediante un andamio para llevarlas a cabo.

Las obras requerirían la presentación de una comunicación previa, mientras que para la ocupación de dominio público es preceptiva la autorización por parte del Ayuntamiento.

Por lo tanto el interesado como primer paso debería presentar solicitud de autorización ante el Ayuntamiento y una vez obtenida, presentar ésta con la Comunicación Previa y el resto de documentación necesaria.

Aunque los Ayuntamientos pueden establecer procedimientos en que ambas figuras vayan a la par en el mismo modelo de Comunicación Previa, u otro tipo de soluciones basadas en el principio de economía procesal para agilizar la tramitación.

Actualmente existe tal complejidad respecto a las actuaciones que conllevan silencio positivo o negativo, que las Comunidades Autónomas están regulando mediante Ley todos los posibles supuestos y para ello traemos a colación, simplemente a modo de curiosidad, la **Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación**

previa de Castilla la Mancha, que en su Anexo I recoge todas las posibles actuaciones, plazos y efectos del silencio.

9 ¿Inaplicación del Plan “Emprende en 3” en los Ayuntamientos de Galicia?

El Plan Emprende en 3 nació para dar viabilidad a la Ley 12/12 de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que estableció la regulación a nivel estatal de la tramitación de las actividades “*inocuas*” que figuraran en su Anexo.

La entrada en vigor de la reciente Ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, hace inviable la aplicación del Plan en todos los Ayuntamientos de Galicia, ya que esta normativa hace imposible tanto el cumplimiento de las condiciones de uso, como incluso el mismo documento de adhesión que firman los Entes Locales.

La razón de esta inaplicación es la instauración por parte de la Ley 9/2013 de la figura de la **Comunicación Previa**, como única vía para la tramitación de las actividades inocuas, mientras que el Plan Emprende en 3 establecía la Declaración Responsable.

La distinción entre ambas figuras ha sido realizada con brillantez por Razquin Lizarraga y Carlos Pérez González. Éste último expone, a nuestro modo de ver con acierto en su artículo “*El nuevo régimen de intervención administrativa en las entidades locales de Galicia, tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el Mercado Interior*”, la diferenciación y caracterización de las figuras de la Declaración Responsable y de la Comunicación Previa:

“La Ley nº 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, define en el art. 3.9º, lo que se entiende por “declaración responsable”:

“El documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante su vigencia”.

Así pues, la citada definición ni siquiera exige que se presente un certificado técnico de cumplimiento de la normativa de aplicación, si bien a nivel de ordenanza municipal y en desarrollo la legislación estatal básica, nada impide que se establezca esta exigencia documental mínima, considerando que facilitaría el control a posteriori.

Paradójicamente la citada Ley nº 17/2009, no define el concepto de “comunicación previa” en las definiciones contenidas en el art. 3º, aunque lo cita permanentemente, siendo este el acto mediante el cual el prestador de servicios comunica a la Administración su intención de iniciar una determinada actividad de prestación de servicios. Esta omisión se ve paliada al introducir su definición en el ordenamiento jurídico estatal el art. 71 bis.2º de la Ley nº 30/1992, de 26 de noviembre, en la redacción otorgada por la Ley nº 25/2009, al disponer:

“A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1”.

Esa definición más abierta del concepto de “comunicación previa”, va a ser el que permita articular en la práctica, una mayor aportación de documentación por el interesado. Este requisito parece de más difícil exigencia en la “declaración responsable”, donde el titular de la actividad “declara bajo su responsabilidad” (art. 3.9º Ley 17/2009).”

La Ley 12/2012 parece no establecer ningún tipo de diferenciación de ambas figuras a tenor del artículo 4 de la misma y del resto del articulado, remitiendo al artículo 71.bis de la Ley 30/92 respecto a la comunicación previa, pero nada dice expresamente sobre la declaración responsable, con lo que volvemos a remitirnos a lo expuesto por Razquin y Pérez.

Aunque existen evidencias en la Ley 12/12, de que estamos ante 2 figuras diferentes. Concretamente el artículo 3.2. dice:

“2. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos.”

Por lo tanto los cambios de titularidad están reservados a la Comunicación Previa, no siendo posible su tramitación mediante Declaración Responsable.

La definición, características y documentación a aportar en la Comunidad Autónoma Gallega con la comunicación previa, viene regulado por el artículo 24 de la nueva Ley 9/2013:

“Artículo 24. Comunicación previa

1. Con carácter previo al inicio de la actividad o de la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación que se destine específicamente a una actividad, los/as interesados/as presentarán ante el ayuntamiento respectivo **comunicación previa en la que pondrán en conocimiento de la Administración municipal sus datos identificativos y adjuntarán la siguiente documentación acreditativa de los requisitos exigibles para el ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación:**

- a) Memoria explicativa de la actividad que se pretende realizar, con la manifestación expresa del cumplimiento de todos los requisitos técnicos y administrativos.***
- b) Justificante de pago de los tributos municipales.***
- c) Declaración de que se cumple con todos los requisitos para el ejercicio de la actividad y de que los locales e instalaciones reúnen las condiciones de seguridad, salubridad y las demás previstas en el planeamiento urbanístico.***
- d) Proyecto y documentación técnica que resulte exigible según la naturaleza de la actividad o instalación.***
- e) La autorización o declaración ambiental que proceda.***

- f) **Las autorizaciones e informes sectoriales que sean preceptivos, junto con la manifestación expresa de que se cuenta con todos los necesarios para el inicio de la obra, instalación o actividad.**
- g) **En su caso, el certificado, acta o informe de conformidad emitido por las entidades de certificación de conformidad municipal reguladas en la presente ley.”**

La Disposición adicional primera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios dejaba la puerta abierta para la unificación y uniformidad tanto de modelos como de ordenanzas mediante la cooperación de las distintas entidades administrativas.

“Disposición adicional primera: Acciones de colaboración con las administraciones públicas

1. *El Estado promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación la **elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa**, a los efectos previstos en el Título I de esta Ley, pudiendo convenir las acciones de colaboración que se estimen oportunas.*
2. *Asimismo, en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios, **las administraciones públicas cooperarán para promover la elaboración de una ordenanza tipo** en materia de actos de control e intervención municipal que tendrá en cuenta el contenido del Título I de esta Ley en relación con la actividad de comercio minorista.”*

Vemos como la disposición adicional preveía la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa, pero sin embargo sólo lo ha realizado en el Plan Emprende en 3 respecto a la primera, dejando sin modelo tipo a la comunicación previa.

Recientemente las condiciones de uso de la Plataforma se han visto modificadas por la **Resolución de 20 de enero de 2014**, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, que modifica la de 31 de mayo de 2013, por la que se establecen las condiciones de uso de la Plataforma Electrónica de intercambio de información denominada «Emprende en 3».

La FEMP se ha echo eco de la citada resolución y ha publicado la circular 2/2014 que tiene como asunto: **Todos los modelos de declaración responsable autonómicos pueden incorporarse a la Plataforma Emprende en 3.**

Traemos a colación los epígrafes actuales, tras la citada modificación, tanto del documento de adhesión como de las condiciones de uso del “*Emprende en 3*”, que no pueden llevarse a cabo por la contraposición citada con la actual normativa.

Documento de adhesión de los Entes Locales

1. *Aceptar y utilizar el modelo de declaración responsable adjunto como anexo a estas «condiciones de uso», de conformidad con las previsiones de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados*

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

*Servicios, así como sus sucesivas modificaciones. **En el caso de que de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional décima de la citada Ley, exista un modelo de declaración responsable específico y aprobado por la normativa autonómica correspondiente, éste será incluido en la plataforma electrónica «Emprende en 3».***

2. *No solicitará ninguna otra documentación que la mencionada en el apartado*
3. *Adaptar su normativa propia al nuevo marco jurídico establecidos por la Ley 12/2012, a cuyo efecto se pondrá a su disposición la Ordenanza Tipo prevista y adoptada de acuerdo con la disposición adicional primera número 2 de la misma, así como a sus sucesivas modificaciones.*

Anexo

Condiciones de uso de la plataforma electrónica «Emprende en 3»

Las entidades locales a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se comprometen a observar las siguientes condiciones de uso de la plataforma electrónica de intercambio de información prevista en el proyecto de simplificación administrativa «Emprende en 3», aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2013:

1. *Aceptar y utilizar el modelo de declaración responsable adjunto como anexo a estas «condiciones de uso», de conformidad con las previsiones de las Leyes 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y, así como sus sucesivas modificaciones.*
2. *No solicitar ninguna otra documentación que la mencionada en el apartado anterior de este documento.*
3. ***Adaptar su normativa propia al nuevo marco jurídico establecidos por la Ley 12/2012 a cuyo efecto se pondrá a su disposición la Ordenanza Tipo prevista y adoptada de acuerdo con la disposición adicional primera número 2 de la misma, así como a sus sucesivas modificaciones.***

El artículo 4 de la Ley 12/12 parece establecer la Declaración Responsable como cauce principal para la tramitación de las actividades “inocuas”, siendo subsidiaria la Comunicación Previa. Tesis que parece advenir del desarrollo realizado por el Plan Emprende en 3.

Sin embargo la legislación gallega no sólo ha invertido el orden de ambas figuras, sino que directamente ha desechado la Declaración Responsable, aunque la Disposición Final Sexta de la Ley 9/13 deja abierta la posibilidad de su instauración a través del desarrollo reglamentario expuesto con anterioridad en el epígrafe V.

Esta habilitación normativa faculta a que el futuro Reglamento que apruebe la Xunta de Galicia pueda incorporar la declaración responsable como figura de tramitación, aunque no debemos obviar que los reglamentos son desarrollo de leyes, y la nueva ley no recoge por ninguna parte la declaración responsable. De recogerla el Reglamento, podríamos es-

tar ante la problemática de que no tenga ni legitimación ni cobertura jurídica para poder llevarlo a cabo.

Por otro lado se faculta al Consejero de Economía e Industria a aprobar un modelo de comunicación previa por Orden, pero no de Declaración Responsable.

Por estos motivos se hace sumamente compleja la aplicación del Plan Emprende en 3 en Galicia, ya que la nueva regulación instaurada por la Ley 9/13 se contrapone de raíz con la misma.

El afán unificador y uniformador del legislador estatal vuelve a toparse con la normativa aprobada por las diversas Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

La ley 9/13 no contradice la Ley 12/12, pero sí la Resolución de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas que la desarrolla.

Esto hace pensar que el desarrollo normativo llevado a cabo carece de una buena técnica legislativa, pues la opción entre dos figuras diferentes, establecida por la Ley estatal, ha convergido en una única propuesta (la de declaración responsable) por la Resolución.

La pregunta surge acerca de qué pasará con los Ayuntamientos Gallegos que hayan suscrito el convenio de adhesión, el cual les vincula jurídicamente con las condiciones allí estipuladas.

Entendemos que en base a los principios "*rebus sic stantibus*" y "*pacta sunt servanda*", los Ayuntamientos gallegos firmantes estarían en disposición de aplicar estas excepciones al negocio jurídico suscrito.

Consultada la Consellería de Economía e Industria, está en tramitación la adaptación de la Comunicación Previa regulada en la Ley 9/13 a la Plataforma, para poder dar viabilidad a la tramitación electrónica en todo el ámbito estatal, ya que como dijimos a día de hoy ésta solo recoge el modelo de Declaración Responsable. De este modo parece clara la intención de integrar todos los modelos que puedan establecer las Comunidades Autónomas a la Plataforma estatal y dar así uniformidad a este ámbito.

Bibliografía

<http://www.cmati.xunta.es/medio-ambiente-e-sostibilidade>

http://www.seap.minhap.gob.es/es/servicios/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 y 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 Función Consultiva 17, núm. 14, julio-diciembre, 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 da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Editorial Wolters Kluwer España. Junio 2011.

PÉREZ GONZÁLEZ, CARLOS, "El nuevo régimen de intervención administrativa en las Entidades Locales de Galicia, tras la transposición de Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el Mercado Interior".

PONCE SOLÉ, J., "¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial", Revista de Administración Pública nº 180, septiembre-diciembre 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, mayo 2010, pp. 127-128.

RIVERA ORTEGA, R.: "La transposición de la directiva de servicios: panorámica general y balance de su transposición en España". Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Editorial Wolters Kluwer España. Junio 2011.

VILLAREJO GALENDE, H. "Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de Servicios". Liberalización del Comercio Interior., nº 868. ICE. Septiembre-Octubre 2012.

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 Y 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 planteados 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: *Introducción. 1. El proceso de urbanización en Galicia. 1.1. La debilidad histórica del sistema urbano. 1.2. La evolución del planeamiento. 1.2.1. Los planes anteriores a la Democracia. 1.2.2. La inflexión de los años ochenta. 1.2.3. Los planeamientos adaptados a la LOUG. 1.2.4. El régimen transitorio de la LOUG. 2. El territorio urbano heredado. 2.1. La producción de suelo urbano. 2.2. La producción de vivienda. 2.3. La producción de infraestructuras de transporte. 3. Los instrumentos de intervención en el suelo urbano. 3.1. Los programas de rehabilitación. 3.2. Los proyectos urbanos. 3.3. Los instrumentos de intervención en la ciudad difusa. 3.4. La ausencia de ordenación supramunicipal. 3.5. La debilidad del planeamiento territorial. 4. Conclusiones. 5. Una propuesta de instrucciones técnicas de planeamiento. 5.1. Régimen de aplicación. 5.2. Instrucciones de carácter general. 5.3. Estructura documental. 5.4. Glosario de términos. Bibliografía.*

Introducción

En enero de 2012, en la sede del Consello da Cultura Gallega en Santiago de Compostela, se celebró la junta anual de la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas. En la primera jornada se presentaron cuatro propuestas: el Proyecto Tierra¹, la Ciudad de los Barrios², una Instrucción Técnica de Planeamiento³ y el Plan Base (UIA-CIMES)⁴: un programa educativo, un proyecto de urbanismo participado, una propuesta de sistematización en la elaboración del planeamiento y una metodología para la planificación de las ciudades medias.

Ninguna de las cuatro propuestas presentadas y debatidas en este encuentro eran planes. Casualidad o no, esta circunstancia da pie a cuestionar si las herramientas empleadas hoy en día por la planificación urbanística, heredadas de la legislación del suelo estatal de 1956, son las más apropiadas para abordar problemáticas como la participación pública en la elaboración de los planes o la toma de decisiones estratégicas en una ciudad media; en definitiva, si el sistema de planificación usado desde hace más de 50 años es el más apropiado a la hora de dar respuesta a las problemáticas actuales de los territorios urbanos.

El anuncio de la Xunta de Galicia de marzo del año 2012 de buscar un consenso político en torno a una nueva ley del suelo que sustituya a la anterior, con el fin de hacerla más concisa y sencilla y facilitar así la tramitación y aprobación de los documentos de ordenación municipal, confirma la pertinencia de este debate.

Este artículo, respuesta a un encargo de la Comisión de Planeamiento y Medio Ambiente del COAG, intenta aportar una reflexión sobre algunas de las características que condicionan la eficiencia de las herramientas empleadas en la planificación urbanística del territorio gallego. Entendiendo que los espacios rústicos cuentan ya con un sistema de ordenación

1 <http://proyectoterra.coag.es>

2 <http://www.aciudadodosbarrios.org>

3 Propuesta del COAG a la Xunta de Galicia realizada en diciembre de 2011 que se describe en el anexo I de este artículo.

4 <http://www.ceut.udl.cat/ciutats-mitjanes-i-intermedies/>

muy tasado desde las diferentes políticas sectoriales (aguas, costas, montes, ...), el ámbito trascendente para el análisis de los actuales instrumentos de planificación debería ser, fundamentalmente, el conjunto de los espacios urbanizados, y más concretamente, los lugares en los que las problemáticas generadas por los procesos de extensión de la urbanización son más relevantes: las ciudades y sus territorios periurbanos.

En una primera parte del artículo se analiza la evolución de la relación entre las políticas urbanísticas y la ciudad que éstas han producido, sobre la base del singular sistema territorial preexistente, con el fin de identificar alguna de las características que resultaron más decisivas en la conformación de los espacios urbanizados en la actualidad.

En el segundo capítulo se presenta un análisis de alguna de las particularidades que caracterizaron la dinámica de construcción del territorio gallego en el contexto español en los últimos años.

En una tercera parte se realiza una diagnosis de algunos de los instrumentos con los que contamos para intervenir en la ciudad difusa y consolidada, en relación con los retos y problemáticas que sería necesario abordar en el futuro.

Después de exponer una serie de conclusiones sobre la idoneidad del actual sistema de planificación, se explica brevemente el contenido de la propuesta de instrucción *técnica de planeamiento* recientemente presentada por el COAG a la Xunta de Galicia, cuya implantación es un mecanismo necesario a la hora de mejorar los procesos de redacción y tramitación de los planes.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

1 El proceso de urbanización en Galicia

Los espacios urbanos gallegos son producto tanto del carácter de las fuerzas de tipo económico, social y político que entraron en enfrentamiento en su conformación, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, como de la respuesta dada desde la planificación urbanística a la presión urbanizadora, condicionada en sus efectos por una peculiar estructura de asentamientos.

Entre las razones de la dificultad para reconducir, desde el planeamiento, los procesos económicos a través de criterios de racionalidad económica y ambiental, se encuentra la persistencia de estructuras económicas, políticas y sociales propias del Antiguo Régimen hasta bien entrado el siglo XX, que ha provocado que el despegue económico de la segunda mitad del siglo pasado haya provocado la urbanización del medio rural en vez de suponer, como en otros lugares, la desruralización demográfica⁵.

En un contexto de presión para la deslocalización de la población y de las actividades por el conjunto del territorio, la gran extensión del fenómeno de la periurbanización en Galicia tiene mucho que ver la débil capacidad de acogida de las estructuras urbanas preexistentes, que no ha permitido a las ciudades polarizar el desarrollo urbano más allá de los años 80 del

5 GONZÁLEZ FRANCO, D. "La evolución del modelo territorial en Galicia. Una interpretación económica y espacial". *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 41, 2011, pág. 537 GONZÁLEZ FRANCO, D. "La evolución del modelo territorial en Galicia. Una interpretación económica y espacial". *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 41, 2011, pág. 537.

pasado siglo, pero también es consecuencia del carácter de la respuesta dada a dichas problemáticas, primero débil desde las ciudades, y después multiplicadora desde la periferia.

1.1 La debilidad histórica del sistema urbano

La debilidad histórica del sistema urbano, complementaria de la fortaleza de las estructuras rurales dominantes, está en la raíz de la actual configuración de nuestros espacios urbanizados.

Las ciudades y villas gallegas son herederas del escaso peso histórico de los núcleos urbanos⁶ en el conjunto del sistema de asentamientos: en 1900 los 29 núcleos que contaban con más de 2.000 habitantes acogían sólo un 9% de la población total. En 1950 la población urbana representaba apenas el 22% del total gallego.

Por otra parte, las áreas hoy en día más urbanizadas⁷ han sido históricamente las más densamente pobladas: en 1950, sobre este territorio, que supone tan sólo el 10,9% de la superficie de Galicia, antes de que se iniciase el proceso de urbanización de la segunda mitad del siglo XX, ya vivía el 42,8% de la población, hecho que matiza la idea del desplazamiento demográfico este-oeste como hecho "fundacional" del sistema urbano gallego contemporáneo. Por otra parte esta concentración demográfica era aún entonces producto más de la densidad de la población rural que de la importancia de los núcleos urbanos, que sólo acogían en aquellos tiempos un tercio de la población total de estos ámbitos.

1.2 La evolución del planeamiento

1.2.1 Los planes anteriores a la democracia

Esta debilidad del fenómeno urbano también implica que las siete ciudades se hayan construído hasta la mitad del siglo XX sobre una estructura heredada del medievo, a la que se le añadieron puntuales operaciones de ensanche y ciudad jardín diseñados a finales del siglo XIX y primeros del XX.

Los primeros proyectos urbanísticos de ordenación integral de las ciudades en Ferrol (Antonio Rey Pedreira-1930), Vigo (Antonio Palacios-1932) y A Coruña (César Cort-1945), se plantearon muy tarde y fueron sustituidos en pocos años por planes de alineaciones y ensanche (Vigo-1937, Ferrol-1940 y A Coruña-1949), sin dar tiempo a la materialización de la mayor parte de sus principales propuestas estructurantes (avenidas, grandes dotaciones deportivas y de ocio, estaciones, parques...).

Con estos planes de alineaciones y ensanche se abandona el criterio global de Ciudad Planificada⁸, al tiempo que se orienta la presión inmobiliaria, vía ordenanzas, hacia la sustitución del tejido histórico, permitiendo mayores alturas en los barrios de apariencia medieval, en

6 TORRES LUNA, M.P. *Geografía de Galicia. Tomo II*, primera edición, A Coruña, Ediciones Boreal, 1985, pp 281-285.

7 A efectos de aproximación estadística y de estudio de la evolución del planeamiento, consideramos las áreas más urbanizadas como las correspondientes a los territorios de los municipios costeros de las rías de Vigo, Pontevedra, Arousa, A Coruña, Betanzos, Ares y Ferrol, más Santiago, Ames, Teo, Vedra y Boqueixón en el área de Santiago, Lugo, Ourense y sus municipios limítrofes, y Arteixo.

8 CASTELO ÁLVAREZ, B.: *Ferrol: morfología urbana y arquitectura civil, 1900-1940*, primera edición, A Coruña, Universidade da Coruña, 2000, p 493.

los ensanches del XIX y el XX y en las principales vías de acceso. Además se prevé la sustitución de usos extensivos (colegios, instalaciones militares e industriales) por usos en altura⁹, siendo el germen de los espacios hoy en día más densos y congestionados del sistema urbano gallego. (cuadro 1), alcanzando, en el caso del Agra do Orzán, na Coruña, densidades cercanas a los 1.000 habitantes/ha¹⁰.

Cuadro 1. Ejemplos de barrios surgidos de los planes de alineaciones en las siete ciudades gallegas

Ciudad	Barrio	Superficie (ha)	Viviendas	Densidad (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

Fuente: Oficina Virtual del Catastro y Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España. Elaboración propia

Los primeros planes generales de las ciudades¹¹ aprobados al amparo de la Ley del Suelo de 1956 se van a apoyar en la asunción acrítica, incluso intensificando las densidades previstas, de los planes de alineaciones y ensanche formulados en las décadas anteriores¹², proponiendo una estructura urbana de raíz fundamentalmente viaria, zonificando los usos en suelo urbano y urbanizable sin atender a las preexistencias tipológicas y patrimoniales y confiando la generación de una verdadera estructura urbana al cumplimiento de los estándares exigidos por la ley del 56 para el desarrollo de los suelos urbanizables.

La vigencia de estos planes no supondrá, sin embargo, la vigencia de los nuevos caminos jurídicos obligatorios¹³. La insuficiencia de la administración municipal, hará prácticamente inviable la tarea de desarrollar procesos integrales de gestión y urbanización del suelo en las ciudades durante tres décadas.

Sin embargo, esta oferta de suelo urbanizado de promoción pública va a resultar escasa para la demanda existente en estas décadas. Esto va a forzar la proliferación de operaciones de parcelación en suelo rústico sobre las que auto-promover vivienda unifamiliar, con la única premisa de contar con un acceso rodado y apoyándose en una interpretación laxa del tamaño de la parcela mínima edificable establecida en la legislación agraria y la complicidad

9 PRECEDO LEDO, A. *La Coruña: Metrópoli Regional*, primera edición, A Coruña, Fundación Caixa Galicia, 1990, p. 355.

10 PRECEDO LEDO, A. (op cit.), p. 355.

11 PGOU Pontevedra (1953), Ferrol (1961), Ourense (1961), Santiago (1965), A Coruña (1967), Lugo (1969) y Vigo (1972).

12 En el PGOU de A Coruña, por ejemplo, las líneas de edificación previstas por el Plan de Alineaciones de 1948 rigen incluso sobre las bolsas de suelo urbanizable, la densidad en suelo urbano aumenta un 50% por el cambio de la altura límite de la edificación de un parámetro igual al largo de la calle a una vez y media esta dimensión.

13 PEREIRO ALONSO, J.R., *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo*, primera edición, Santiago de Compostela, COAG, 1981, p 341.

y/o incapacidad de control del territorio por parte de la administración municipal¹⁴. El ejemplo tal vez más evidente para ilustrar la insuficiencia del modelo contenido en estos planes, a la hora de dar una apropiada respuesta a las demandas de suelo y vivienda, es Vigo. El plan general de ordenación del año 1972 fijaba como horizonte una población total de 591.186 habitantes, concentrando un 92% de esta capacidad en los espacios urbanos consolidados y el resto en los espacios periurbanos. Veinte años después la población total de Vigo era sólo de 276.398 habitantes, de los que un 62,4% vivían en la ciudad consolidada y el resto, un 37,6%¹⁵ en los espacios periurbanos, que habían crecido en este período a un ritmo dos veces superior

Por lo tanto, la respuesta a la mayor presión demográfica e inmobiliaria que las ciudades gallegas sufrieron en su historia se dio, en buena medida, a través de la intensificación del aprovechamiento de los suelos urbanizados previamente, por la urbanización de iniciativa pública y, ante la insuficiencia de esta oferta en términos espaciales y sociales, de la autopromoción de viviendas unifamiliares en suelo rústico.

Así la ciudad de principios de los ochenta es un ente bipolar, desestructurado y infradotado: por una parte unos barrios densos y congestionados, por la otra una periferia urbana sin más soporte que la estructura viaria heredada de un territorio rural ya desactivado. La excepción a esta regla van a ser los polígonos desarrollados por el Estado al amparo del I Plan Nacional de Vivienda 1961-1976, que, por su tamaño y al ser piezas generadas desde el cumplimiento de los parámetros dotacionales de la Ley del 56, van a perdurar hasta la actualidad como los barrios mejor dotados de las ciudades.

1.2.2 La inflexión de los años ochenta

En el año 1989, el número 81-82 de la revista Ciudad y Territorio hacía un balance de la evolución del planeamiento urbanístico en España desde finales de los años 60, adelantando una fase de decadencia y obsolescencia física de las ciudades y una dispersión de la población y la actividad por el territorio, como ya había sucedido en los espacios urbanos europeos más industrializados. En esta tesitura señalaba tres retos para la urbanística de los años 90: la recalificación y revitalización de los núcleos urbanos, organización de los espacios periurbanos de las ciudades y la articulación de los espacios consolidados con los espacios periurbanos. Frente a la insuficiencia de la herramienta del diseño urbano para abordar estos retos, requería la implantación de instrumentos de intervención simultánea en el ámbito social y físico de la ciudad y figuras de planeamiento urbanístico de ámbito supramunicipal¹⁶.

En la fecha de publicación de este artículo se habían aprobado, o estaban a punto de aprobarse, los primeros planes de las siete ciudades gallegas en el período democrático. La diagnosis casi unánime que estos documentos hacían sobre el desarrollo de los planes anteriores¹⁷, no puede ser más negativa: planes deficientes técnicamente, que han reque-

14 SOUTO GONZÁLEZ, J.M., *Vigo: proyecto y realidad del medio periurbano*, primera edición, Vigo, Concello de Vigo, 1994.

15 EQUIPO TAULA, "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", PGOU 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 el documento de revisión del PGOM de Ferrol de 1983: ... *si para el conjunto de los municipios del Estado es generalizable la aseveración de una herencia del planeamiento técnicamente poco útil, socialmente inadmisibile y de gran di-*

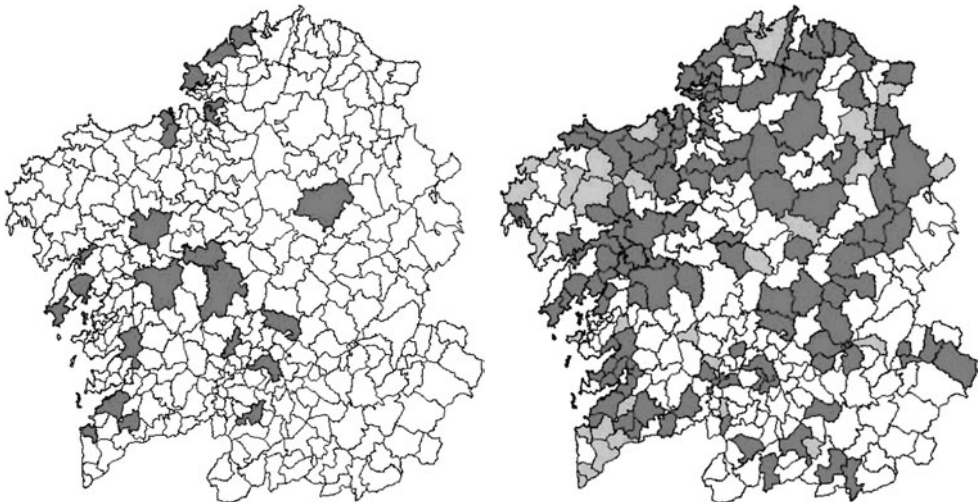
rido de sucesivas modificaciones puntuales, de gestión muy difícil y, en muchos casos, con propuestas de desarrollo que no eran admisibles socialmente.

Partiendo de esta diagnosis, estos nuevos planes van a plantear modelos de contención de la urbanización que, por vez primera, vuelven su mirada a la ciudad existente, abordando los conflictos generados por tres décadas de ausencia casi total de gestión urbanística. Hacen explícito el objetivo de dotar a la ciudad de una estructura urbana rica, de focalizar la gestión del planeamiento en la resolución de los conflictos urbanos, de poner en cuestión los horizontes desarrollistas de los planeamientos anteriores, y de atender, por primera vez, a la puesta en valor de las preexistencias históricas, culturales y ambientales de las ciudades y su entorno.

Esta apuesta, en ausencia de figuras de planeamiento de ámbito supramunicipal que la hicieran trascender más allá de los propios límites municipales, chocó con la puesta en el mercado de una gran superficie de suelo urbano en los municipios periféricos, planeada desde la lóxica puramente local e instrumentada a través de la aprobación, para muchos de ellos, de lo que han sido sus primeras figuras de planeamiento municipal.

Si en el año 1974 tan sólo 23 municipios gallegos contaban con instrumentos de ordenación urbanística¹⁸, esta situación va a cambiar rápidamente: en los siguientes 16 años un total de 137 ayuntamientos se van a dotar por primera vez de una figura de planeamiento municipal, entre ellos la práctica totalidad de los situados en las áreas hoy más urbanizadas, con la excepción de los municipios del Salnés y Bergondo (gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. Cobertura del planeamiento urbanístico en los municipios gallegos en 1974 (izquierda) y 1990 (derecha). En amarillo los municipios con figuras de DSU

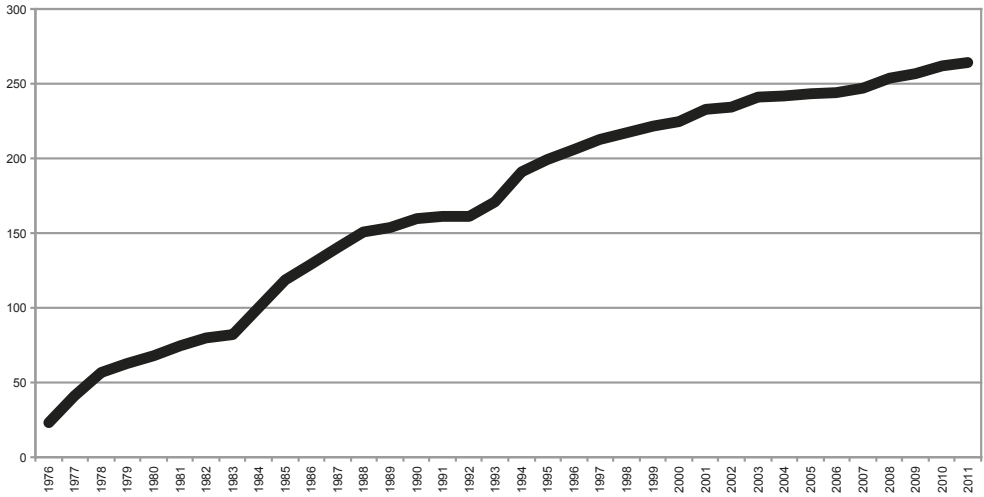


Fuentes: Ciudad y Territorio 2/1974. Página web de planeamiento de la Xunta de Galicia. Elaboración propia

ficultad de gestión, Ferrol queda definido certeramente entre esa generalidad de municipios. OFICINA DE PLANEAMIENTO SA, *Documento de revisión del PGOM de Ferrol*, Ferrol, Concello de Ferrol, 1983, p. 4 de la memoria.

18 MARTÍNEZ 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.

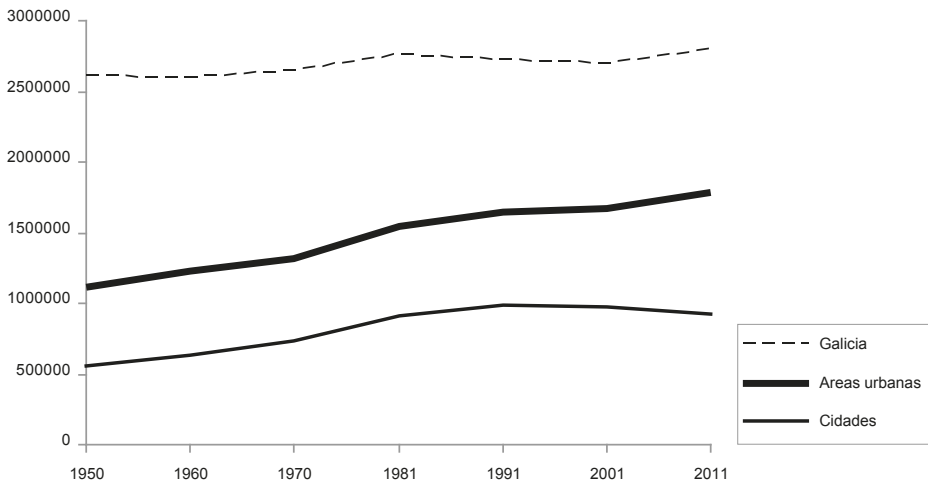
Gráfico 2. Evolución del n.º de municipios dotados de planeamiento urbanístico



Fuente: Página web de planeamiento de la Xunta de Galicia. Elaboración propia

Este proceso se va a articular fundamentalmente sobre la aprobación de figuras de escasa complejidad técnica, Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal y Delimitaciones de Suelo Urbano, que persiguen fundamentalmente delimitar suelo urbano y de núcleo rural donde ejercer plenamente las competencias urbanísticas de las administraciones locales por medio de la concesión de licencias de edificación, al tiempo que dan cobertura a los desarrollos periféricos producidos anteriormente, sobre las estructuras rurales, al margen del planeamiento urbanístico. Esta fiebre planificadora se va a prolongar hasta el 30 de junio de 2003, fecha en la que finaliza el período previsto para aprobar definitivamente figuras de planeamiento municipal al amparo de la Ley del Suelo de Galicia (Ley 1/1997).

Gráfico 3. Evolución de la distribución de la población gallega 1950-2011



Fuente: Ine. Elaboración propia

Así, la demanda de hogares de las cohortes demográficas más amplias nacidas entre 1965 y 1975, a partir de los principios de los 90 va a contar con una oferta más alcanzable en los municipios periféricos de las ciudades. Sobre esta premisa la dinámica demográfica va a rotar 180°: de producirse, en un primer momento, desde las zonas rurales hacia las ciudades, se va a orientar en las últimas décadas hacia la periferia de las áreas urbanas. Las siete ciudades (con la excepción de Vigo) van a decaer en términos demográficos a partir del año 1991 en beneficio del resto de los municipios (gráfico 3).

1.2.3 Los planeamientos adaptados a la LOUG

A finales de 2011, el 85,76% del territorio y un 85,69% de los municipios contaban con una ordenación urbanística propia. Sin embargo, la mayor parte, equivalente a un 66,34% del territorio del 68,23% de los municipios, estaba ordenado por instrumentos de planeamiento general no adaptados a la legislación vigente (cuadro 2).

Cuadro 2. Cobertura del planeamiento municipal en Galicia

Marco de redacción		Figura	N.º de municipios	% municipios	Superficie ordenada (km²)	Superficie ordenada (%)
Municipios con planeamiento adaptado a la LOUG		pgom	55	17,46	4.807,42	16,26
Municipios con planeamiento no adaptado a la LOUG	Adaptado a la Ley del Suelo de Galicia	pgom	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
	No adaptado a la Ley del Suelo de Galicia	pgou	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 sin planeamiento municipal (normas provinciales)			39	12,38	4.209,08	14,24
Municipios con el planeamiento suspendido (normas provisionales)			6	1,93	639,79	2,16

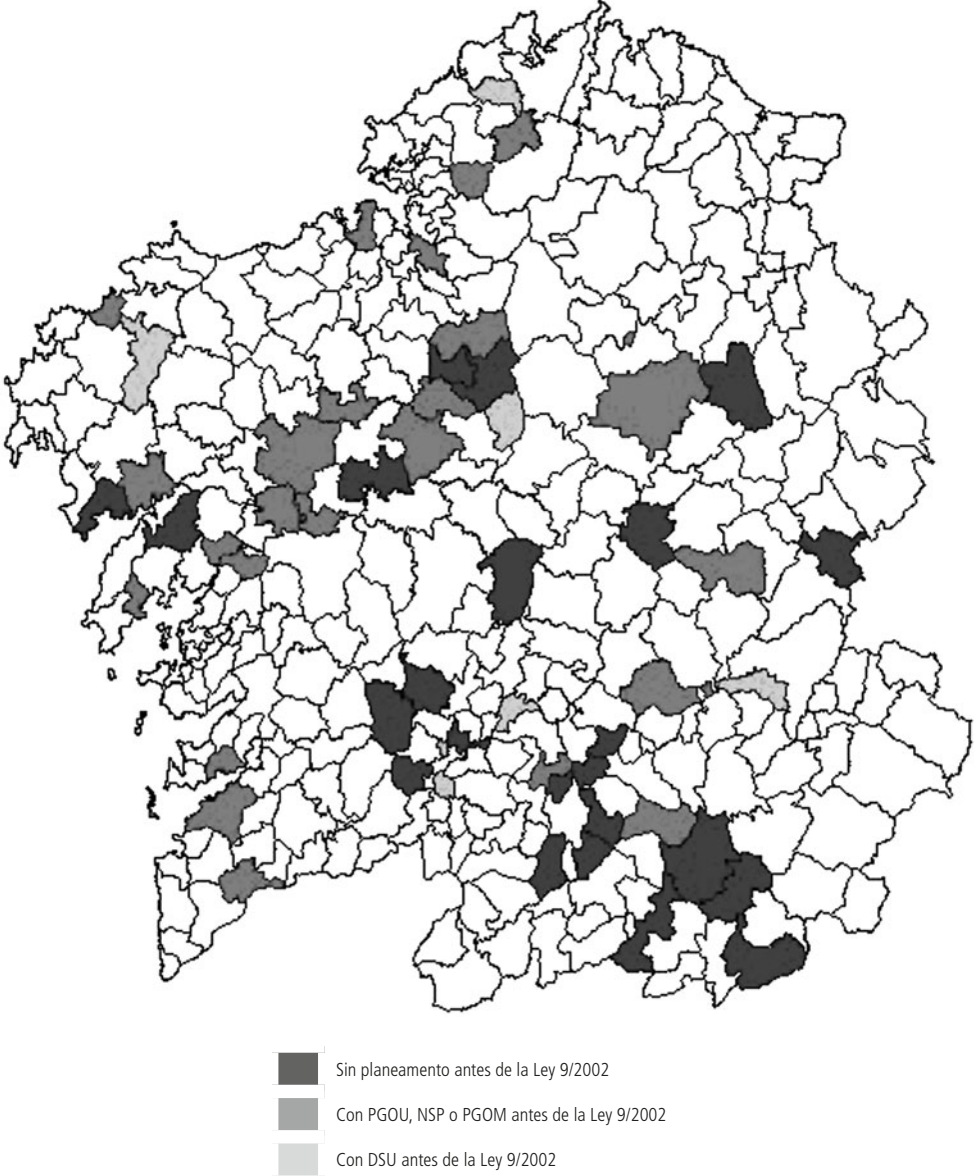
Fuente: Secretaría General de Urbanismo, Xunta de Galicia. Elaboración propia

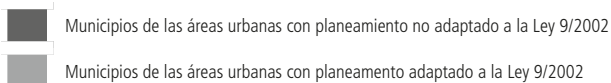
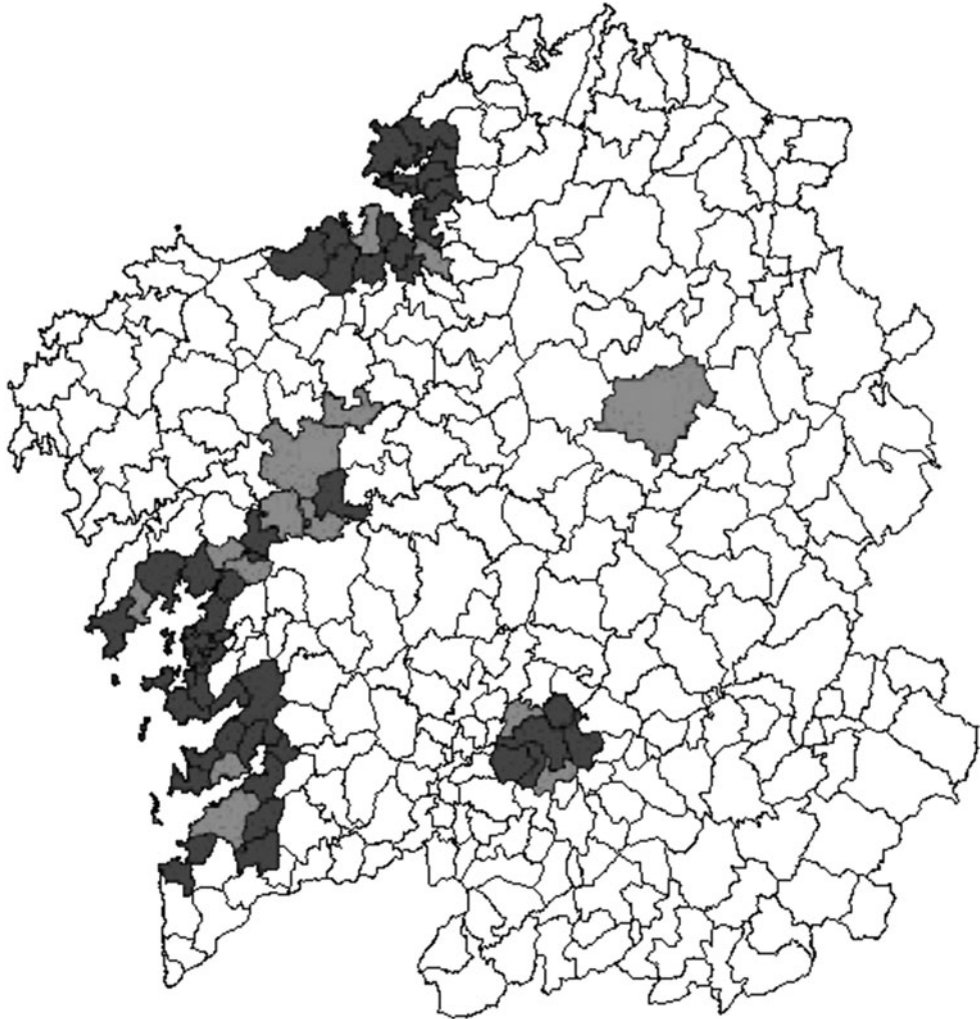
regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Gráfico 4. Municipios con el planeamiento adaptado a la LOUG





Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

1.2.4 El régimen transitorio de la LOUG

Sobre el territorio gallego confluye actualmente la vigencia parcial o total de seis figuras de planeamiento municipal diferentes, aprobadas en el período de 34 años que va desde el año 1977 hasta el año 2011.

El régimen transitorio de la LOUG da por buenas las delimitaciones de suelo urbano, suelo de núcleo rural y suelo urbanizable establecidas por planeamientos no adaptados, con la salvedad del suelo urbanizable afectado por la Ley de Costas o por la Ley de Protección de la Naturaleza, y a las condiciones exigidas para la consideración del suelo urbano como

consolidado y el urbanizable como delimitado. Con respecto al régimen de aplicación, tan sólo pone límites al aprovechamiento máximo de los suelos urbanos no consolidados y urbanizables, y condiciona la parcela mínima exigible en los suelos de núcleo rural.

Este régimen tan laxo, que mantiene “vivas” extensas clasificaciones de suelo urbano, de núcleo rural y urbanizable, anima a muchos concellos a no terminar un proceso de adaptación del planeamiento al nuevo marco legislativo que supondría ajustar las delimitaciones vigentes a capacidades de vivienda y previsiones de desarrollo más realistas. Así se explica el escaso eco que tuvo en sus casi diez años de vigencia en el proceso de adaptación del planeamiento urbanístico municipal a la LOUG, especialmente entre aquellos municipios de los territorios más urbanizados y con más presión inmobiliaria que, antes de la entrada en vigor de esta ley, ya contaban con figuras de planeamiento. También explica el hecho de que buena parte de los que sí abordaron este proceso son municipios fuera de las áreas más urbanizadas que no contaban con planeamiento previo.

La consecuencia es la coexistencia de dos criterios de ordenación urbanística: uno, que corresponde a una sexta parte del territorio gallego, responde adecuadamente a los criterios de sostenibilidad social y ambiental exigidos en la legislación vigente, y el resto que han sido redactados al margen de estas exigencias, en los que persisten unas delimitaciones de suelo urbano consolidado, de núcleo rural y urbanizable justificadas en su momento en base a previsiones de desarrollo inmobiliario o demográfico desmesuradas, sin contrapartidas dotacionales y ambientales suficientes.

2 El territorio urbano heredado

El ingente proceso urbanizador de la última década ha provocado cambios cualitativos y cuantitativos en las problemáticas ya señaladas en el apartado 1.2.2 de este artículo, debido fundamentalmente a tres factores: la extensión del régimen del suelo urbanizado, los rasgos de la producción inmobiliaria que se apoyó en este modelo y el veloz desarrollo de las infraestructuras de transporte.

Las principales consecuencias han sido un mayor grado de difusión por el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma de la urbanización desestructurada y de baja densidad, la extensión de la ruderalización¹⁹ del suelo rústico, y de la segregación, en términos espaciales y de accesibilidad, de los espacios periurbanos con respecto a los núcleos más densos.

2.1 La producción de suelo urbano

Hoy en día Galicia cuenta con 93.000 hectáreas de parcelas urbanas o de núcleo rural. La reserva de suelo urbanizable contemplado en los planeamientos urbanístico y sectorial alcanza, por su parte, otras 215.000 ha.²⁰ En conjunto, más del 10% del territorio del país está orientado, de una u otra manera, al desarrollo urbanístico.

19 El término ruderalización se refiere a la transformación de una situación natural bajo la influencia de residuos de actividad humana.

20 Datos obtenidos de la explotación de los datos de la EIEL del Ministerio de Administraciones Públicas para el año 2005 y de su actualización en base a los planeamientos urbanísticos y sectoriales aprobados definitivamente desde esa fecha.

Las delimitaciones de suelo urbano se apoyaron en el enorme número de asentamientos y en la densidad de la red viaria rural existentes antes del comienzo del proceso de urbanización, y se justificaron en la mayor parte de las ocasiones, según se desprende del estudio de las memorias de los planeamientos vigentes redactados antes de la entrada en vigor de la LOUG, en estimaciones de crecimiento demográfico o inmobiliario exageradas y nunca conseguidas en el horizonte temporal de los planes.

Prueba del sobredimensionamiento del suelo urbano en relación a las necesidades de producción inmobiliaria es el hecho de que tan sólo el 55% de las parcelas delimitadas como suelo urbano o de núcleo rural están hoy en día edificadas. Este porcentaje varía entre el 64% correspondiente a los municipios de las ciudades y el 50% de los municipios fuera de las áreas urbanas en los que la desproporción entre oferta y demanda es aún más evidente²¹.

El derecho a edificar se ha adquirido en la mayor parte de los casos por la inclusión de predios dentro de una delimitación de suelo urbano o de suelo de núcleo rural, sin más contrapartidas para la administración pública que las derivadas de las tasas administrativas e impuestos, y la urbanización mínima necesaria en el frente de parcela²². Para el particular propietario todo han sido ventajas a la hora de autopromover vivienda, mas para el común resultó ser todo lo contrario.

Por otra parte, al no producirse procesos de reorganización de la propiedad en ausencia de gestión urbanística, la estructura viaria sobre la que se desarrolló esta extensión de la urbanización ha estado fundamentalmente compuesta por las carreteras de acceso a los núcleos de población, los callejeros históricos y los viarios producto de los procesos de concentración parcelaria. Por todo esto resultaron inabordables tanto la tarea de dotar de un cierto grado de racionalidad a la traza, como la de proporcionar unos estándares mínimos de calidad a la imagen urbana de estos espacios. En las contadas ocasiones en las que dentro de las villas se produjeron aperturas viarias, estas raramente respondieron a razones de estructura y sí de intensificación de los aprovechamientos inmobiliarios con respecto a la situación preexistente.

En primer lugar, porque la traza, pavimentación, infraestructuras... previos a la edificación no han ido acompañadas de procesos de gestión de suelo que hayan permitido la asunción, por parte de los beneficiarios del proceso, de las cargas de urbanización y cesión de parcelas para dotaciones públicas. Estas han sido mayoritariamente asumidas por la colectividad, vía presupuestos municipales, vía convenios con otras administraciones públicas.

En tercer lugar, la bajísima densidad de los suelos urbanos, que en el año 2005 era de 6,9 viv/ha²³ para el total del suelo urbano y de núcleo rural delimitados fuera de los municipios

21 Datos extraídos por explotación de las estadísticas de la Oficina Virtual del Catastro.

22 *Galicia es heredera de una sociedad campesina que presenta la peculiaridad de que las ciudades crecieron sobre la base de construir allí donde hubiese suelo, a cambio del pacto tácito de la generación y de la apropiación privada de las rentas urbanas resultantes de este proceso constructivo.* GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE URBANISMO Y CIUDADANÍA DE LA EGAP, *Urbanismo y territorio en Galicia, reflexiones para el futuro*, Santiago de Compostela, EGAP, 2006, p. 9.

23 Cálculo realizado partiendo de los datos de viviendas y delimitaciones de suelo urbano contenidos en la EIEL del Ministerio de Administraciones Públicas para el año 2005.

de las 7 ciudades, tiene gravísimos impactos que comprometen la sostenibilidad futura del territorio²⁴.

Este modo de producción de suelo urbano ha hecho prácticamente innecesario el desarrollo de figuras de planeamiento que supongan gestión de suelo (Planes de Sectorización, Planes Parciales y PERIs)²⁵. A diferencia de la tendencia que siguieron las mayores áreas urbanas españolas en los últimos tiempos, en las que el principal vector de urbanización fue el desarrollo de suelos urbanizables, en Galicia, debido a la sobreoferta de techo edificable en suelo urbano, y a la sostenida dinámica de densificación en los suelos urbanos más consolidados, la mayor parte del suelo urbanizable previsto en los planeamientos ha quedado sin desarrollar.

Los suelos pensados para la extensión de la ciudad entraron así en un período indefinido de expectativa urbanística que supone el abandono de las actividades agropecuarias y forestales propias del suelo rústico. Con el tiempo estos terrenos, que en muchas ocasiones ocupan posiciones relevantes en el centro de las áreas urbanas, entre los límites de las ciudades consolidadas y los municipios de la periferia, entran en un proceso de ruderalización y/o renaturalización, lo que hace necesaria y posible la recalificación ambiental de estos espacios, suavizando la presión humana sobre los espacios naturales y el paisaje²⁶.

2.2 La producción de vivienda

Sobre las bases de predominio de las estructuras rurales a las que antes hacíamos referencia, y en la práctica ausencia de procesos de gestión de suelo urbano, en los últimos 60 años el parque de viviendas ha crecido en Galicia en casi 1,2 millones de unidades, multiplicando por 4 las existentes en 1960 (cuadro 3), a un ritmo sólo ligeramente inferior al español, que creció 4,5 veces en el mismo período.

Cuadro 3. Ritmo anual de construcción de viviendas en Galicia 1961-2011

GALICIA	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2001	2001-2011*
		19.226	28.346	19.428	19.734

Fuente: INE, Censo de Población y Viviendas 2001. Elaboración propia.

24 *Incremento unitario de los precios de construcción, conservación y utilización del territorio urbanizado, demanda de grandes infraestructuras de urbanización, suministros de agua, electricidad, telecomunicaciones, recogida y depuración de aguas residuales, demanda de grandes infraestructuras viarias, ferroviarias y transporte público suburbano, especialización funcional y homogeneización de los fragmentos espaciales urbanos, desaparición del espacio público multifuncional y sin limitación de acceso, crecimiento exponencial de las distancias recorridas en los desplazamientos cotidianos, casi todos mecanizados, y la desaparición de los recorridos a pie, consumos crecientes de materias primas no renovables y de contaminación urbana.* MAGRINYA, F. y HERCE, M. "Los costes ambientales de la baja densidad", *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, primera edición, Barcelona, Xarxa de Municipis-Deputació de Barcelona, 2007, pp. 243-264.

25 *Las operaciones urbanísticas de transformación son costosas de comprender y de financiar, muy complejas de gestionar, afectan a intereses y actores de muy diverso tipo, y no pueden fracasar... Frente a ello, lo realmente sencillo, lo casi mágico, es convertir un "patatal" en ciudad con un solo toque de la varita mágica de la 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*. Nº 113, Madrid, FUHEM, 2011, pp. 57-69.

26 Un ejemplo de desarrollo de acciones de recalificación de los espacios periurbanos a través de la intervención en los suelos ruderalizados es el Proyecto Life Anella Verda de la Diputació de Barcelona. <http://www.diba.es/parcsn/parcs/life/life.htm>.

(*) Estimación según estadística de visado de dirección de obra del Ministerio de Fomento 2000-2009. Elaboración propia

Si analizamos lo acaecido en la última década, que fue la de mayor desarrollo inmobiliario de la historia, una serie de trazas muy relacionadas entre sí caracterizan esta dinámica en el contexto español: el predominio de la autopromoción de vivienda unifamiliar aislada y del destino de segunda residencia o inversión-ahorro privado como razones de su promoción, y el pequeño tamaño de las promociones, especialmente en los espacios urbanos más alejados de los centros de las ciudades. Estas trazas son coherentes con el escaso peso de los procesos de transformación vía gestión urbanística desarrollados en este período.

Mientras en Galicia más de las tres cuartas partes de la vivienda unifamiliar construída en la última década respondió a la tipología asilada, en el conjunto del territorio español dos terceras partes se correspondieron con la producción de vivienda unifamiliar adosada y por lo tanto, fueron producto de operaciones “comerciales” vinculadas a procesos de gestión urbanística y construcción de vivienda para su puesta en el mercado (cuadro 4).

Cuadro 4. Tipología viviendas en obra nueva en visados de dirección de obra 2000-2009

	Viviendas unifamiliares adosadas		Viviendas unifamiliares aisladas		Viviendas en edificios de vivienda 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

Fuente: estadística de visado de dirección de obra del Ministerio de Fomento 2000-2009. Elaboración propia

Por otra parte, más del 60% de las viviendas iniciadas en Galicia en los últimos diez años, frente a un 40% para el conjunto español, han tenido como destino o provocaron el aumento de los efectivos de vivienda vacía o secundaria, tanto directamente como indirectamente vía abandono de una vivienda vieja por la mudanza a una nueva.

Mientras el número medio de viviendas de los edificios de vivienda colectiva en el conjunto de las áreas urbanas supera las 10 viviendas por edificio, en el resto de Galicia este índice es de 4,5. Esta cifra, equivalente a que de cada 4 edificios, 1 tendría 6 viviendas y otros 3 tendrían 4 viviendas cada uno, es signo de un extraordinario grado de minifundismo empresarial en el sector, tanto en la gestión inmobiliaria como en la construcción y los servicios técnicos.

Si la baja densidad y el modo de producción del suelo urbano suponen un reto para la sostenibilidad del territorio en términos económicos y ambientales, los rasgos diferenciales anteriormente descritos no hacen más que agrandar estos retos, al ahondar aún más en los efectos de la dispersión y difusión del fenómeno urbano por el conjunto del territorio.

2.3 La producción de infraestructuras de transporte

Desde los años ochenta se ha desarrollado extraordinariamente la red de infraestructuras de transporte por carretera en Galicia. Entre los años 1987 y 2000 ha multiplicado por 6

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

su extensión, siendo ésta la principal causa de artificialización de suelo en Galicia en este período²⁷.

En el período 2000-2006 el ritmo de producción fue aún mayor para el conjunto del Estado, creciendo su ocupación hasta las 2.300 ha/año frente a las 270 ha/año del período anterior²⁸, resultando ser Galicia, junto con Canarias, la comunidad autónoma con mayor densidad de carreteras de titularidad supramunicipal²⁹.

Este alto ritmo de construcción de viario rodado tuvo un impacto muy significativo en las estructuras territoriales heredadas, sobre todo en las proximidades de los núcleos de población de las áreas más densamente urbanizadas. En una primera fase su implantación se produjo por medio de carreteras de circunvalación, para después desdoblarse en vías de alta capacidad, obviando en la mayor parte de las ocasiones las determinaciones contenidas en el planeamiento urbanístico vigente y la realidad territorial preexistente, merced a su posición superior en la jerarquía de los instrumentos de ordenación del territorio.



Fotos 1 y 2. Miño. Sucesivamente la circunvalación de la N-651 y la AP-9 rompen la relación entre el espacio urbanizado más denso y el resto del territorio.

Foto 2. El planeamiento urbanístico, posteriormente, toma como límite de la extensión del suelo urbano la carretera N-651

27 La superficie artificial ha crecido un 20% en Galicia entre los años 1987 y 2000. La superficie dedicada a autopistas, autovías y terrenos asociados ha crecido un 508,10% en el mismo período. OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. *Cambios de ocupación del suelo en España*, primera edición, Madrid, Ministerio de Fomento, 2006, pp. 365-366.

28 OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. *Sostenibilidad en España 2011*, primera edición, Madrid, Ministerio de Medioambiente, Medio Rural y Marino, 2011, p. 283.

29 Según el Anuario del Ministerio de Fomento del año 2009 Galicia contaba en esa fecha con un total de 17.556 km de carreteras, autopistas, autovías y vías rápidas, lo que equivale a un ratio de casi 0,6 km de carretera por km².

Su concepción como obras segregadas que conectan eficientemente dos puntos distantes entre sí ha descuidado la corrección de muchos de los efectos negativos locales que su implantación física ha provocado, en la accesibilidad local, en el patrimonio, en la continuidad de las recorriduras y en el paisaje, entre otras. Su paso por el borde de los núcleos de población más relevantes, ha generado un efecto barrera y ha roto la estrecha relación espacial y accesibilidad histórica existentes entre éstos y la periferia urbanizada, articulada hasta entonces en la continuidad de los caminos rurales. La asunción, por parte de la planificación urbanística, de su trazado como límite hasta donde extender la urbanización densa ha enfatizado aún más este efecto (fotos 1 y 2). Además, la mejora de tiempos de viaje entre los nodos del territorio, ha incrementado espectacularmente el número de viajes³⁰ empeorando la congestión de los centros urbanos.

Esta reflexión sería extensible a la planificación del suelo empresarial, cuyos proyectos, en general, al estar diseñados con premisas semejantes de los proyectos sectoriales viarios, generan unos impactos difícilmente corregibles desde la ordenación urbanística.

3 Los instrumentos de intervención en el suelo urbano

3.1 Los programas de rehabilitación

El instrumento que se ha demostrado más eficaz a la hora de abordar la recuperación de la ciudad consolidada han sido las áreas de rehabilitación desarrolladas al amparo de los sucesivos planes estatales de vivienda.

Las prácticas de los equipos técnicos y administrativos de las oficinas de rehabilitación han conseguido colocar en el centro del debate social y mediático la recuperación de la ciudad existente, sensibilizando en pocos años a la opinión pública en torno a la necesidad de proteger y poner en valor el patrimonio edificado. Además, contribuyeron a la entrada de nuevos habitantes en régimen de alquiler en los barrios históricos de las ciudades, que eran en muchos casos los que tenían más problemas de vaciado demográfico.

Sin embargo, a pesar de todas estas virtudes, el alcance de esta política fue muy limitada por tres razones: la casi total circunscripción a los centros históricos de las villas y ciudades, la ausencia de coordinación con la ordenación urbanística y los limitados recursos públicos dedicados a este fin.

Las áreas de rehabilitación integral en Galicia abarcan hoy en día a 34 municipios y 58 conjuntos urbanos³¹. Aunque el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 contemplaba ya entre los programas a financiar los de recuperación de cualquier parte de la ciudad que sufriese un proceso de degradación física, social o ambiental³², los 8 conjuntos de vivienda social

30 *El tráfico medio diario en los accesos radiales a las ciudades de A Coruña y Vigo se ha multiplicado por cuatro o cinco en un periodo de 20 años.* DALDA, J.L., G. DOCAMPO, M., G. HARGUINDEY, J., *Ciudad Difusa en Galicia*, primera edición, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 2006, p. 87.

31 Fuente IGVS de la Xunta de Galicia (2011). Elaboración propia.

32 *A los efectos de este Real Decreto, se entenderán como áreas de rehabilitación integral los tejidos urbanos, zonas de los mismos o barrios en proceso de degradación física, social o ambiental* (Art. 50. Concepto de Áreas de Rehabilitación Integral del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008).

de la segunda mitad del siglo XX que se están rehabilitando en Santiago de Compostela, A Coruña, Ourense y Lugo son la excepción que confirma la regla de tener orientadas prioritariamente las políticas de rehabilitación urbana a la recuperación de los cascos históricos.

Aún aceptando el gran peso relativo que para la vivienda y la actividad tienen los centros históricos en muchas de las villas que cuentan con áreas de rehabilitación, limitar la intervención rehabilitadora a os espacios más antiguos significa dejar fuera de su alcance a la práctica totalidad de los tejidos urbanos construídos en los años sesenta y setenta del pasado siglo (la década de mayor desarrollo inmobiliario en las ciudades), que son los barrios menos habitables, más congestionados y con mayores déficits estructurales.

Por otra parte, muchas de las áreas de rehabilitación en funcionamiento se enfrentan en sus ámbitos a la ausencia de un planeamiento específico, en forma de plan especial de protección, o a la obsolescencia de los criterios con los que se redactaron en su día los planes especiales vigentes. Esta circunstancia debilita la apuesta por la rehabilitación en un contexto en el que las presiones inmobiliarias que suponen la sustitución de los inmuebles están lejos de ser desactivadas, e impiden la incardinación de la política sectorial de vivienda en políticas urbanísticas más ambiciosas concertadas con otras administraciones públicas.

Por último, la política de rehabilitación de viviendas apenas tiene hoy en día peso en los presupuestos de la administración autonómica: en el año 2011 supusieron apenas un 4,6% del gasto total de la política de vivienda y suelo, frente al 87% dedicado a la urbanización de suelo y promoción de vivienda pública³³. En este contexto, apuestas recientes como el Área de Rehabilitación de los Caminos de Santiago, que pueden funcionar bien en el campo de extender la cultura de la rehabilitación por el conjunto del territorio, están consumiendo más de una cuarta parte de las intervenciones de rehabilitación subvencionadas asignadas anualmente a Galicia por el Ministerio de Fomento, y no parecen estar entre las estrategias más apropiadas a la hora de abordar las problemáticas detectadas en los tejidos urbanos consolidados.

3.2 Los proyectos urbanos

Desde la mitad de la década de los ochenta, coincidiendo con el proyecto de transformación urbana dirigido por Oriol Bohigas en Barcelona, los arquitectos comenzaron a reivindicar el proyecto urbano como forma casi exclusiva de intervención en la ciudad, otorgándole a la arquitectura la capacidad casi milagrosa de resolver los conflictos urbanos por medio de su propuesta formal³⁴.

El campo que da amparo a la “forma” como instrumento de intervención en la ciudad desde el proyecto se ha limitado y se limita fundamentalmente a los proyectos que resuelven programas de raíz infraestructural o dotacional que coparon buena parte del protagonismo de las páginas de las revistas de arquitectura más populares en las últimas dos décadas.

33 XUNTA DE GALICIA. Presupuestos del ejercicio 2011.

34 *En ese momento se desencadena la rabiosa reivindicación de la arquitectura como forma fundamental de actuación sobre la ciudad, como única alternativa válida al urbanismo anterior. Es una especie de rebelión en los arquitectos, tras décadas de sumisión a las ciencias sociales, no exenta totalmente de reivindicaciones corporativistas.* DE TERÁN, F., (op. cit.) p.17.

La defensa de la arquitectura como solucionadora de conflictos formales y estructurales en la ciudad ha encontrado uno de sus mayores aliados en las políticas culturales de muchos países europeos, que asumieron la formulación del “socialismo cultural” enunciada en Francia a principios de los años 80. Se trataba de llegar a los ciudadanos, hasta aquel momento ajenos al consumo cultural, por medio de un edificio, que asumiendo el título de centro de arte, espacio de creación, museo, ágora... constituía un evento tan extraordinario como para seducir por sí mismo a los medios de comunicación y al público, independientemente de su contenido³⁵.

En su versión más extrema, esta formulación ha servido para justificar la intervención del Guggenheim de Bilbao y una serie de formulaciones de gran escala (Cidade da Cultura, Centro Niemeier, Ciudad de las Artes y las Ciencias...) que, a lo largo de la última década, buscaban, no ya la regeneración urbana, o la asunción universal de la cultura oficial, sino, fundamentalmente, la proyección de la imagen de las ciudades en el mundo, con el fin de transformarlas en destinos turísticos y culturales globales. La búsqueda de este efecto Guggenheim³⁶ se ha argumentado desde e interés supramunicipal de los proyectos, por encima de las determinaciones del planeamiento vigente, generando así impactos no previstos en el planeamiento urbanístico.

La proliferación de contenedores arquitectónicos de ámbito más local (casas de cultura, centros cívicos...) sin duda ha ayudado a mejorar la dotación cultural de los residentes en villas y barrios, pero apenas ha tenido un impacto regenerativo en la estructura de la ciudad, al estar condicionada su implantación por la disponibilidad periférica de suelo público, pero también por ser concebidas, en muchos casos, como objetos arquitectónicos un tanto ensimismados y aislados de la trama urbana donde se insertaron.

La formulación del proyecto urbano como instrumento de intervención en la ciudad olvidó, en definitiva, que era la calidad del marco urbanístico vigente³⁷ lo que hacía viables y efectivas estas intervenciones.

3.3 Los instrumentos de intervención en la ciudad difusa

Uno de los principales recursos con los que cuenta el territorio gallego a la hora de abordar el reto de la especialización y la racionalidad territorial en el contexto europeo es la buena inserción histórica del telar de los asentamientos rurales y urbanos en el territorio³⁸. Si la revitalización de las ciudades, instrumentada a través de las políticas complejas de

35 POIROT-DELPECH, B. "Gadgetique", *Le Monde* 30 mayo 1990 y FUMAROLI, M, *El Estado Cultural*, primera edición, Barcelona, Acatilado, 2007, p. 14.

36 *El discurso oficial predica que la ciudad ha ganado en brillo gracias al efecto Guggenheim y que los flancos de la Ría de Bilbao seguirán la mismacorriente producida por una regeneración a la que suelo hay que dar suaves empujones para que continúe en movimiento. La lógica de este enunciado postula que, si en una zona céntrica pero mugrienta se erige un ornamento, el área entera y partes significativas del resto de la ciudad se estetizan por la irradiación de la belleza ornamental. De aquí que sea tan importante la arquitectura y que lo bello no tenga nada que ver aquí con lo desinteresado o lo superfluo, si se entiende como inútil, sino con una inversión estratégica para mover la evolución urbana.* ESTEBAN, I. *El efecto Guggenheim. Del espaciobasura al ornamento*, primera edición, Barcelona, Anagrama, 2007, p. 35.

37 *Evidentemente el caso de Barcelona sólo era posible por la existencia de un buen Plan General desde 1976. De la mismamaneira que las operaciones puntuales desarrolladas en Madrid en la segunda mitad de la década encuentran su justificación dentro del nuevo Plan General de 1985.* DE TERÁN, f. (op. cit.) p.16.

38 DALDA, J.L., G. DOCAMPO, M., G. HARGUINDEY, J. (op. cit.) p. 90.

intervención en el terreno físico y social, es una premisa para la puesta en valor de esta condición histórica, la intervención en la ciudad difusa se debería de regir por el refuerzo de la identidad de los asentamientos tradicionales de las aldeas y núcleos parroquiales, tal y como proponen las Directrices de Ordenación Territorial y el Plan de Ordenación del Litoral recientemente aprobados, pero también por el refuerzo de los nodos funcionales de origen más reciente, resultado de la duplicación de la estructura de asentamientos a lo largo de las vías de comunicación.

Frente a esta apuesta clara que desde el planeamiento territorial se hace por la mejora de las estructuras urbanas difusas, el planeamiento de desarrollo, articulado a través de planes especiales de reforma interior en suelo urbano y planes especiales de mejora en suelo de núcleo rural, ha tenido muy escaso éxito.

La simple asunción vía clasificación como suelo urbano o de núcleo rural³⁹ de los espacios urbanizados al margen del planeamiento no resuelve, por sí misma, las taras estructurales y ambientales que acarrea la extensión de urbanización sobre caminos rurales a golpe de autopromoción de viviendas unifamiliares. Cuando la condición de edificable se extiende a cualquier parcela que cuente con los servicios básicos o simplemente esté delimitada dentro del suelo urbano o de núcleo rural, resulta complicado estimular la inversión privada en urbanización y cesión de suelo si no es a cambio de materializar mayores aprovechamientos urbanísticos.

3.4 La ausencia de instrumentos de ordenación supramunicipal

La ausencia hasta hace un año de instrumentos de ordenación territorial supuso confrontar una dinámica urbanizadora únicamente desde los campos del planeamiento sectorial y urbanístico. La perspectiva parcial y especializada desde la que se plantean los planes y proyectos sectoriales y, sobre todo, la óptica aislada y competitiva que ha caracterizado el ejercicio de las prerrogativas locales en materia de planificación urbanística, sin coordinación alguna con los municipios limítrofes, hizo que este proceso, que ya hace décadas alcanzó una dimensión supramunicipal, no encontrara una respuesta de escala apropiada desde el planeamiento.

Un ejemplo que condensa las consecuencias de lo anterior ha sido la discontinuidad en las condiciones de ordenación, coincidente con el límite municipal entre un municipio y otro. Mientras los municipios periféricos a las ciudades aprovecharon la oportunidad de desarrollo urbanístico en los lugares más accesibles y allegados al centro urbano principal, ofertando suelo en condiciones muy ventajosas en términos de fiscalidad y edificabilidad, para los municipios centrales de las áreas urbanas los terrenos adyacentes a estos lugares, no dejaron de ser posiciones periféricas con respecto a la ciudad, que se ordenan en base a ordenanzas de baja densidad o se consideran suelo rústico (fotos 3, 4 y 5).

39 Nos referimos aquí a la modificación introducida por la Ley 2/2010 en la LOUG, contemplando un nuevo tipo de suelo de núcleo rural: el núcleo rural común. La no existencia de un asentamiento tradicional previo al que vincular estos núcleos abre la puerta a la posibilidad de delimitar como núcleo rural, y por lo tanto consolidar la situación jurídica, cualquier grupo de viviendas surgidas al margen del planeamiento por parcelaciones urbanísticas ilegales en suelo rústico en los últimos 50 años, lo que contradice con la voluntad expresada en los instrumentos de ordenación territorial hoy vigentes.

El resultado es el nacimiento de núcleos urbanos de nueva planta⁴⁰, sin apenas antecedentes históricos, surgidos en base a planes de alineaciones, y con densidades muy altas, trazados que los hacen participar de las tasas de congestión y falta de habitabilidad propias de los barrios más densos de la ciudad consolidada.



Foto 3. El núcleo de Milladorio en el municipio de Ames, apoyado en la accesibilidad que el trazado de la N-550 le proporciona con la ciudad de Santiago de Compostela, al norte. Los límites del núcleo coinciden con los límites del término municipal

40 Ejemplos de esta situación podrían ser Meicende en Arteixo, Vilaboa en Culleredo, Perillo en Oleiros, limítrofes con el municipio de A Coruña, Os Tilos en Teo, O Milladoiro en Ames y Sigüeiro en Oroso, limítrofes con Santiago.



Foto 4. Discontinuidad urbana entre Santa Licia (Ferrol) al norte y A Solaina (Narón) al sur: en Ferrol ordenanza de vivienda unifamiliar en parcela mínima de 1.000 m² y polígono de suelo urbano no consolidado. En Narón, edificación en altura B+4 en suelo urbano consolidado



Foto 5. Discontinuidad urbana entre Sigüeiro (Oroso) al norte y A Barciela (Santiago) al sur. En Sigüeiro suelo urbano consolidado, vivienda colectiva B+3/B+4. En A Barciela, núcleo rural

3.5 La debilidad del planeamiento territorial

Si la falta de instrumentos de ordenación territorial o urbanística de ámbito supramunicipal dio lugar a los fenómenos anteriormente descritos, una vez aprobadas las Directrices de Ordenación del Territorio, aspectos como el carácter potestativo que tiene a formulación de los instrumentos de ordenación territorial de escala intermedia⁴¹, a ausencia de normas de aplicación directa que afecten a los planeamientos vigentes, o a falta de definición temporal de la obligación del cumplimiento de las determinaciones excluyentes, debilitan su eficiencia como instrumento definidor de un modelo territorial para Galicia.

En lo que atañe a la definición de la estructura de asentamientos, llama la atención la falta de tratamiento específico para los espacios periurbanos de la periferia de las ciudades, del Salnés o del margen norte de la Ría de Arousa⁴². Si para las áreas urbanas de las siete ciudades se prevé la formulación futura de Planes Territoriales Integrados, en ámbitos que serán el resultado de la adscripción voluntaria de los municipios de las áreas urbanas, los segundos merecen el mismo tratamiento por parte de las DOTs que los espacios rurales interiores: la previsión de dos nodos del sistema urbano intermedio en Vilagarcía y Ribeira.

Por otra parte, el Plan de Ordenación del Litoral, excluye del ámbito de su competencia los suelos de núcleo rural y el suelo urbano consolidado delimitados, y aplaza la asunción de sus determinaciones por parte del planeamiento urbanístico al momento de su revisión, adaptación o modificación futura.

Uno y otro documento, al admitir el aplazamiento “sine die” tanto de la aprobación de los instrumentos de ordenación de las áreas urbanas como de la adaptación de los planeamientos urbanísticos vigentes a las determinaciones más importantes, prolongan indefinidamente la situación de ausencia de coordinación supramunicipal del planeamiento.

4 Conclusiones

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en Galicia, orientados sobre el papel a poner en valor el telar de asentamientos rurales y el paisaje, obvian hoy en día la dimensión de las problemáticas estructurales específicas debidas precisamente a las peculiaridades históricas de nuestro sistema de asentamientos, consolidando así la realidad de un hecho urbano que está muy lejos de resolver adecuadamente la dialéctica entre la congestión de la ciudad consolidada y la baja densidad de la ciudad difusa.

En primer lugar, la prórroga sin fecha de caducidad de los instrumentos de ordenación urbanística planteados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la LOUG, de las DOT y del POL supone la vigencia indefinida de un modelo de ordenación basado, sobre todo, en una extensión desmesurada de los espacios edificables. Aún en ausencia de una dinámica

41 En este ámbito destacar la redacción del artículo 1.3.1.a de las DOT: Las áreas urbanas se formarán por asociación voluntaria de los municipios inmediatos a las ciudades que las centralizan. La Consellería Competente en ordenación territorial de la Comunidad Autónoma podrá elaborar un PTI en el que se concretará la delimitación de su ámbito y defina el modelo de lo territorial específico del espacio en cuestión y los aspectos que le competen en el ámbito de la planificación territorial.

42 Los municipios de la Ría de Arousa acogen según el último padrón de 1 de enero de 2011 una población total de 181.641 habitantes, en un territorio caracterizado por una estructura urbana polinuclear y una urbanización difusa, cuyas capitales municipales no acogen más de un 39% de la población total, lo que indica problemáticas específicas, muy diferentes a las existentes en las villas del interior”.

inmobiliaria que haga posible una materialización de sus expectativas que pudiera ahondar en los impactos territoriales y ambientales heredados, la vigencia de esta enorme oferta de suelo edificable hipotecará durante mucho tiempo la iniciativa de los concellos sobre la ordenación de su territorio municipal⁴³.

En segundo lugar, el proceso de adaptación del planeamiento vigente al marco legal de la LOUG, que podría haber supuesto un efecto estandarizador de los contenidos técnicos del planeamiento urbanístico, tuvo escaso éxito y se prolongó extraordinariamente en el tiempo. Esto llevó a la actual coexistencia de planeamientos planteados en diferentes momentos, ajustados a marcos jurídicos diferentes e instrumentados a través de figuras que responden a requerimientos de calidad técnica muy dispares.

La falta de una instrucción *técnica*⁴⁴ que fije criterios tan básicos como son la estructura documental de los planes o el vocabulario a emplear en sus disposiciones normativas, dificulta la lectura de sus determinaciones, al tiempo que hace inviable su futura tramitación digital o su integración en un sistema de información territorial que redunde en una mayor coordinación interadministrativa, transparencia y participación pública⁴⁵.

En tercer lugar, a estas taras de carácter técnico se le juntan una falta de coordinación entre planeamientos de rango urbanístico y sectorial, la ausencia de formulación tanto de instrumentos de ordenación territorial de escala intermedia como de planes urbanísticos de escala supramunicipal, que impiden hoy en día abordar la falta de articulación de los espacios más urbanizados. Del mismo modo, la debilidad y falta de integración en el planeamiento urbanístico de las políticas de recuperación urbana imposibilita actuar eficientemente sobre las problemáticas de la ciudad existente.

Nos deberíamos preguntar sobre la idoneidad de todo este cuerpo técnico, jurídico y administrativo, definido en su momento al amparo de un paradigma basado en el crecimiento inmobiliario sin límites, a la hora de ordenar hoy en día una ciudad que ya no crece, medio vacía, difusa, infradotada, desestructurada y con importantes problemas de congestión y habitabilidad. Deberíamos ser quienes de formular un nuevo modelo de planificación de lo urbano definido a partir de la contención del desarrollo, del hundimiento en la respuesta ambiental, del perfeccionamiento de los instrumentos de gestión y de la defensa de la urbanística como disciplina coordinadora de los instrumentos sectoriales de intervención en el territorio.

En el ámbito jurídico se debe abordar y resolver cuestiones como la limitación de los derechos adquiridos por los propietarios del suelo urbano o de núcleo rural, por medio, por ejemplo, de una categorización más amplia e efectiva del suelo urbano no consolidado o por la extensión de la potestad administrativa, más allá de la propia de la disciplina urbanística, a la hora de plantear propuestas de vigencia transitoria sobre los suelos urbanos y urbanizables aún no edificados o urbanizados.

43 Esta consecuencia ya fue destacada en el análisis que Eugenio Burriel realizó para el suelo urbanizable en el 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 Su necesidad en el ámbito de la codificación de la protección patrimonial fue formulada por Daniel González Franco (op.cit. p. 589)

45 En este objetivo se enmarca la propuesta de Instrucciones Técnicas de Planeamiento realizada para la Consellería de Medioambiente, Territorio e Infraestruturas por un equipo de trabajo del COAG el pasado mes de diciembre, descrita en el apartado 5 de este artículo.

En el ámbito administrativo cabría prever la integración de las determinaciones urbanísticas, estratégicas y sectoriales⁴⁶ en instrumentos de ordenación territorial únicos de ámbito supramunicipal, evitando los conflictos que la actual falta de integración instrumental provoca.

En el ámbito técnico, además de la estandarización de la redacción de planeamiento, se deberían prever instrumentos orientados prioritariamente a la corrección de las taras estructurales y físicas del espacio urbanizado, y más apropiados en contenidos y escalas a la complejidad de las problemáticas a abordar.

Una vez concluída la inviabilidad ambiental, económica y social del modelo de desarrollo defendido en las últimas décadas, la ausencia de una apuesta clara por el cambio de modelo sólo se podría interpretar como una señal de que casi nadie está dispuesto a asumir el fin de una época en la construcción de la ciudad basada en la producción inmobiliaria⁴⁷, menos aún teniendo en cuenta los buenos predicamentos sociales y políticos de los que sigue gozando el modelo anterior⁴⁸.

5 Una propuesta de instrucciones técnicas de planeamiento

El Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, en cumplimiento de un convenio de colaboración en materia de planeamiento urbanístico firmado con la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, presentó el pasado mes de diciembre una propuesta de Instrucción Técnica de Planeamiento.

Esta iniciativa se apoya en el artículo 50 de la LOUG que contempla, entre otros objetivos, definir los requisitos mínimos de calidad, sustantivos y formales de los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico, y las prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento, y supone un avance en el ámbito previsto por la Ley del Suelo Estatal, con el objeto de promover la transparencia de las administraciones públicas competentes en la planificación del territorio⁴⁹.

Por lo tanto, el objeto de la propuesta es doble: por una parte racionalizar y sistematizar el contenido de los planes, y por la otra incluir en la estructura documental de los mismos unos contenidos que permitan generar un sistema de información.

Las comunidades autónomas de Castilla y León (2006), Castilla la Mancha (2010), Asturias (2010) y Aragón (2011) hoy en día ya cuentan con instrucciones técnicas para la elaboración

46 En este ámbito interesante la reflexión propuesta en la metodología del Plan Base, instrumento que expresa las determinaciones de ordenación tanto estratégicas y urbanísticas en un sólo documento, desarrollado por la *Cátedra Unesco UIA-CIMES. LLOP TORNÉ, J.M. (coord.) Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Lleyda, Ajuntament de Lleyda, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 1999, pp 42, 43 y 44.

47 *Esta es, a nuestro juicio, la tragedia: a pesar de la crisis galopante, el modelo urbanístico-inmobiliario basado en el crecimiento urbano y en la primacía de la construcción de obra en nuevo suelo, se mantiene incólume a la espera de tiempos mejores, dado que la burbuja inmobiliaria no estaría "estallada" sino tan sólo "desinflada"...* ALVAREZ MORA, A., CASTRILLO, M., DE LAS RIVAS, J.L., SANTOS, L. (op. cit.), pp. 57-69

48 *Aun suponiendo que la praxis del planeamiento urbanístico que se redacta hoy día haya superado el modelo aquí descrito, lo cierto es que los modos social y políticamente adquiridos de construir el territorio, basados en dicho modelo, gozan de una poco deseable —pero ciertamente robusta— salud.* GONZÁLEZ FRANCO, D. (op.cit), pag. 588.

49 *A aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo.* Disposición Transitoria Primera de la Ley del Suelo Estatal.

de planeamento. En general, dichas instrucciones fijan los requisitos de calidad y homogeneidad del planeamiento, la terminología y cartografía base a utilizar en su redacción y los requisitos técnicos necesarios para su integración en un sistema de información espacial.

En el caso gallego, el punto de partida para la definición de la instrucción se caracteriza por la inexistencia de una cartografía digital oficial actualizada, de procedimientos de tramitación digital de planes o de un sistema de información urbanística⁵⁰. La única referencia de la que partir es el pliego técnico para la redacción y tramitación de planeamiento subvencionado por la Xunta de Galicia, que fija el idioma, formatos, escalas mínimas y contenido preceptivo del documento a redactar.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, las Instrucciones Técnicas de Planeamiento se centran en definir el ámbito de obligatoriedad del cumplimiento de la instrucción, unas condiciones generales de los documentos, una estructura documental y un glosario de términos a emplear. La sistematización documental que se propone es compatible con una futura implantación de la tramitación telemática de los planes, y básica para la futura racionalización del inventario del planeamiento y la mejora de los procedimientos de publicación y participación pública en su tramitación.

5.1 Régimen de aplicación

Atendiendo al hecho de que actualmente en Galicia cerca de un tercio de los municipios están en distintos momentos de tramitación de la adaptación de su planeamiento general a la LOUG, el proceso de implantación previsto por la propuesta de instrucción parte de exigir su cumplimiento íntegro sólo a los planes generales que no estén aprobados inicialmente en el momento de la entrada en vigor de la instrucción, así como a los futuros documentos de revisión, adaptación y refundidos. Asimismo se prevé su aplicación a los planes de desarrollo promovidos en el marco de los Planes Generales que tengan la obligación de cubrir la instrucción.

No se incluyen las modificaciones puntuales ni los planes de desarrollo planteados desde planes no aprobados inicialmente en el momento de entrada en vigor de las instrucciones, pues el interés de contar con información homologable a la instrucción en ámbitos aislados, dentro de planes generales que no la cumplen, es muy limitado.

5.2 Instrucciones de carácter general

Con respecto al idioma, se prevé el uso obligatorio del gallego, sin perjuicio de que la administración pueda solicitar a mayores, desde el pliego de licitación, una traducción al castellano.

La base cartográfica a emplear es la B.T.G. (base topográfica de Galicia) en las escalas mínimas más comunes: 1:5000 para territorio municipal, 1:2.000 para los núcleos rurales y el suelo urbanizable, 1:1000 para el suelo urbano y ordenaciones de pormenor. El uso de esta base permitirá la integración futura del Sistema de Información Urbanística gallego en un

50 La web de planeamiento de la Xunta de Galicia es una base de datos en la que se puede consultar en formato digital la información de los planes, pero carece de un sistema de referencia que ordene la información espacial que contiene.

sistema estatal, al utilizar la B.T.G. el mismo sistema de referencia Datum ETRS89 y el mismo despiece que el empleado en la cartografía del Instituto Geográfico Nacional.

Al no existir hoy en día un procedimiento de tramitación digital del planeamiento en Galicia, la instrucción contempla la entrega en papel, además de tres formatos digitales: shape, para los archivos de forma, pdf (300 p.p.) para los textos y planos, y xml para los metadatos del documento e índice de los archivos.

En lo que atañe al formato de los documentos se propone la unificación de tipos y fuentes para los textos, y unos mínimos criterios de maquetación para los planos, incorporando las ITPs una página de texto-tipo y de plano-tipo a modo de ejemplo.

5.3 Estructura documental

Cada plan, en cada fase de su tramitación, consta de una única carpeta que contiene los archivos que completan su estructura documental. En cada fase se entrega el plan con su documentación completa, con el fin de garantizar su unidad y coherencia en cada fase de su tramitación. Teniendo en cuenta los dos fines de la instrucción, la estructura documental, aunque se integre en una única carpeta, es doble: por un lado el documento destinado a la tramitación (textos y planos, en formato pdf) y por la otra el documento en formato shape, destinado a la generación del sistema de datos espaciales.

En lo que atañe al contenido del plan, este está definido en las secciones 2ª, 3ª y 4ª del título II de la LOUG a través del conjunto mínimo de determinaciones que debe establecer cada figura (PGOM, NNSS, PP, PS, PERI, PE...) en cada una de sus fases de tramitación. El análisis de estas determinaciones y de como expresarlas a través de las especificaciones, tanto gráficas como escritas, que la instrucción establece, permite diseñar una estructura documental en la que cada par de archivos (texto+plano) en formato pdf o archivo en formato shape se corresponde con la expresión de un conjunto de determinaciones.

En última instancia se establece la equivalencia entre la fase de tramitación de una determinada figura de planeamiento y un contenido documental mínimo para establecer las determinaciones exigidas por la LOUG, en formato pdf y en formato shape.

Por ejemplo, el documento de inicio de un Plan General debe contener, según la LOUG, la expresión de las determinaciones relativas a la información del territorio municipal y la propuesta de una estructura general y orgánica del territorio. Esta exigencia se cumple, según la propuesta de instrucción, con la entrega de una memoria (MEM), del estudio del medio rural (EMR), del análisis del modelo de asentamiento (EMA), de los planos de información (INF01 a 09) y de estructura general y orgánica del territorio (ORD1) en formato pdf, y de los archivos AMB01 (ámbito), ORD01 (clasificación del suelo), ORD03 (sistemas generales), DES02 (ámbitos de ordenación incorporados), PRO01 (elementos y ámbitos de protección) y AFE01 (ámbitos de afección) en formato shape.

El establecimiento del contenido de los planes a través de las determinaciones que se les exige definir permitiría la generación automática de una nueva estructura documental, en base a la definición de una nueva colección de los archivos ya contemplados en la instrucción, en el caso de la exigencia de una nueva fase de tramitación o de la aparición de una nueva figura de planeamiento.



5.4 Glosario de términos

La propuesta de instrucción técnica de planeamiento incluye entre sus disposiciones un glosario de términos de obligada utilización en la redacción y tramitación del planeamiento urbanístico en Galicia.

El glosario recoge una colección de los términos más comúnmente empleados en la redacción de normativas de planeamiento municipal, relativos fundamentalmente a la definición del volumen edificado, del cómputo de la edificabilidad y del aprovechamiento urbanístico, de los parámetros de situación de la edificación en la parcela y de los usos del suelo y de la edificación.

La terminología se ha elaborado a partir de la contenida en la propia LOUG y de las definiciones propuestas en el Informe de Sistematización del Proyecto del Impulso del Urbanismo en Red⁵¹. En el caso de que los equipos redactores consideren necesaria la introducción de nuevos términos o matices no contemplados en este glosario, podrán hacerlo siempre y cuando no contradigan con sus definiciones a las contempladas en la instrucción.

En Ferrol, a 15 de mayo 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., *Ciudad 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 espacio basura al ornamento*, Anagrama, Barcelona, 2007.

FUMAROLI, M., *El Estado Cultural*, Acantilado, Barcelona, 2007.

51 *Urbanismo en Red* es un programa del Gobierno de España, cofinanciado por la UE, que pretende impulsar la publicación de los planes urbanísticos municipales a través de internet, en la búsqueda de una mayor transparencia en la gestión pública y una mayor interoperabilidad entre las diferentes administraciones.
<http://www.urbanismoenred.es/urbanismoenred/>

- GONZÁLEZ FRANCO, D., *La evolución del modelo territorial en Galicia. Una interpretación económica y espacial en Revista Galega de Administración Pública* núm. 41, EGAP, Santiago de Compostela, 2011.
- GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE URBANISMO Y CIUDADANÍA DE LA EGAP (2006): *Urbanismo y territorio en Galicia, reflexiones para el futuro*, EGAP, Santiago de Compostela, 2006
- LLOP TORNÉ, J.M. (coord.), *Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Ajuntament de Lleyda, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Lleyda, 1999.
- MAGRINYA, F. y HERCE, M., *Los costes ambientales de la baja densidad*, en *La ciudad de baja densidad. 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 del Documento de revisión del 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 mayo*, París, 1990.
- PRECEDO LEDO, A., *La Coruña: Metrópoli Regional*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 1990.
- SOUTO GONZÁLEZ, J.M., *Vigo: proyecto y realidad del 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 Y 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

46
Regap

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter estatal:
Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Sandiás y del Consorcio
Contra Incendios y Salvamento de la Comarca de la Limia (España)
rivelangel@gmail.com

Recibido: 08/11/2012 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



ESTUDIOS Y 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 generales. Origen y naturaleza 2. Fundamento normativo de las órdenes de ejecución: Los deberes de los propietarios del suelo 3. Clases de órdenes de ejecución según su finalidad 4. Límites del contenido normal del deber de conservación que condicionan las órdenes de ejecución 5. Las órdenes de ejecución en suelo rústico y de núcleo rural 6. Las órdenes de ejecución y el patrimonio Cultural 7. Aspectos procedimentales 7.1. Inicio 7.2. Instrucción 7.3. Informe técnico 7.4. Informe jurídico 7.5. Trámite de audiencia 7.6. Resolución y notificación 7.7. Control del cumplimiento y reacción frente al incumplimiento 7.8. Costes derivados de la orden de ejecución 8. Protección de la legalidad urbanística 9. Suspensión o revisión de una orden de ejecución 10. Las infracciones y las órdenes de ejecución 11. Conclusiones. Bibliografía. Repertorio jurisprudencial.*

Relación de abreviaturas

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
CE	Constitución Española
CCAA	Comunidades Autónomas
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LOUGA	Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural en Galicia
LRJAP y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L. 30/1992)
LVG	Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia
RDUG	Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia
SS	siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TRLS	Texto Refundido de la Ley de Suelo
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

1 Conceptos generales. Origen y naturaleza

La Real Academia de la Lengua Española define la palabra “orden”, acepción 17, como: “Mandato que se debe obedecer, observar y ejecutar.”

Dentro de la actividad urbanística nos encontramos con las Órdenes de Ejecución que se enmarcan dentro de las denominadas medidas de intervención administrativa.

Para un sector de la doctrina¹ *“la orden de ejecución es un acto administrativo, esto es, una declaración de voluntad de la Administración emitida en el ejercicio de una potestad administrativa, y sujeta por tanto en su formación al principio de oficialidad procedimental. El acto participa de las especialidades propias de los actos de policía, y se halla sujeto a las modulaciones derivadas de los preceptos específicos de la legislación urbanística que lo prevé y disciplina”*.

Nos encontramos, por tanto, ante un acto administrativo que va a emitir una Administración Pública con un fin, con un objeto. La Administración emitirá esa orden de ejecución en el ejercicio de una potestad administrativa, la potestad de policía, que se enmarca en el ejercicio de una competencia: la urbanística. Por ello, estamos ante una manifestación del ejercicio de la potestad de policía urbanística. Y en este sentido quienes ostentan claramente competencias en materia urbanística son los Ayuntamientos.

Así, la **Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL)** regula en el artículo 25 las competencias de los municipios y, tras reconocer que el municipio va a ejercer competencias y que lo va a hacer dentro del marco de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas, recoge una serie de materias en las que van a ejercer competencias. Entre estas materias se encuentra “la Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.” Las órdenes de ejecución van a ser una manifestación de esta competencia que tienen en materia urbanística.

El ámbito de la competencia urbanística, viene configurado, entre otros aspectos, por la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación que comprenderá, a su vez, entre otras, la facultad de exigir a los propietarios el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la norma legal tal y como recoge el artículo 3.4.d de la Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (en adelante LOUGA).

En la LBRL vamos a encontrar cómo se reconoce a los municipios una serie de potestades fundamentales, y también privilegios en la producción de sus actos. En este sentido, en el artículo 4 se reconoce a los municipios respecto a sus actos la presunción de legitimidad y la ejecutividad y les reconoce también las potestades de ejecución forzosa y sancionadora. Estos últimos se vuelven mecanismos fundamentales para lograr que el fin del acto se cumpla.

Con anterioridad, se ha puesto de relieve que cuando la Administración emita una orden de ejecución lo hará en el ejercicio de una potestad de policía. Pues bien, en el ámbito de los municipios el **Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales** establece en su artículo 1 que los

1 GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”. *Revista práctica urbanística*. La Ley 2264/2001.

Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados, entre otros casos que enumera, en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas.

Y ¿cómo va a intervenir? Pues, de acuerdo con el artículo 5 de este Decreto la intervención de las corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los medios y principios enunciados en la legislación básica en materia de régimen local.²

Ello nos hace de nuevo dirigirnos a la LBRL, y nos encontramos que el artículo 84 recoge una serie de medios que pone a disposición de los municipios para intervenir en la actividad de los ciudadanos.

Entre estas medidas se encuentran: “Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.”

Continúa el artículo estableciendo que la actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue. Estos principios estarán presentes cuando se dicte una orden de ejecución.

La intervención administrativa, que se ejercerá por los Ayuntamientos en el ejercicio de las competencias urbanísticas que tiene atribuidas, obedece a la necesidad, en relación al ejercicio de las facultades relativas a la propiedad del suelo, de que se cumpla por parte de los propietarios con los deberes inherentes a la propiedad del suelo. La orden de ejecución es, por tanto, un medio para cumplir con la función de policía que les incumbe a los municipios, (aunque también a otras Administraciones), en el ejercicio de sus competencias.

Como manifiesta el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en su Sentencia de 1 julio de 2002, “*nace así la potestad correlativa de los Ayuntamientos u otros órganos competentes legalmente para dictar órdenes de ejecución que garanticen la seguridad, salubridad y ornato de las construcciones, constituyendo, como expresa el artículo 5, apartado c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.*”

El Tribunal Supremo en su sentencia de 5 de diciembre de 1997 establece, después de hacer referencia a los deberes inherentes al derecho de propiedad, que “*para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, el apartado 2 del mismo artículo 181 LS confiere a los Ayuntamientos potestades de policía por las que, siguiendo el debido procedimiento y respetando las exigencias de congruencia y proporcionalidad de la intervención jurídico-administrativa, se pueden imponer a los propietarios a que se refiere el artículo 181.1 órdenes concretas e individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de obras [artículo 5, c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales], con la finalidad de mantener los edificios y demás objetos protegidos en las debidas condiciones de uso, conforme a su destino propio*”

2 Redacción dada por el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre.

Estas medidas no tienen naturaleza sancionadora, por lo que sólo se deben seguir las normas generales del procedimiento administrativo. Como señala una parte de la doctrina la orden de ejecución es un acto administrativo y, en consecuencia, su régimen jurídico y sus requisitos en cuanto a contenido, motivación y forma son los que resultan de los arts. 53, 54 y 55 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³.

En la generación de una orden de ejecución deberán de observarse una serie de requisitos:

- a) Concurrencia de los motivos que la fundamentan cuya realidad debe ser patente.
- b) Debe adoptarse el acto de intervención menos restrictivo de la libertad individual.
- c) Debe de existir congruencia entre los presupuestos de hecho y los fines de la medida, así como proporcionalidad.

Por su parte, Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso, reconocen el **doblo efecto de la orden de ejecución** ya que por un lado supone un mandato al propietario para la realización de unas obras determinadas (propio por tanto de un acto de gravamen) mientras que, por otro lado, se le legitima urbanísticamente para la realización de dichas obras (propio de un acto favorable o declaratorio de derechos) rigiéndose por el mismo régimen prescrito para la licencia urbanística. Como manifiestan los autores *“la anomalía solo encuentra explicación en el hecho de que la licencia y la orden de ejecución poseen idéntico efecto final: la legitimación de actos de edificación o uso del suelo”*⁴.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS

2 Fundamento normativo de las órdenes de ejecución: los deberes de los propietarios del suelo

La Constitución Española, en el artículo 33, reconoce que la función social del derecho de propiedad modulará su contenido de acuerdo con las leyes.

A la hora de hablar de leyes en el Derecho urbanístico español es preciso referirse, dentro del marco constitucional, a la **Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo**, relativa a los recursos de inconstitucionalidad 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990, 2488/1990, contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y recursos de inconstitucionalidad acumulados a los anteriores 2337/1992, 2341/1992 Y 2342/1992, frente al texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Esta sentencia fija el alcance de las competencias en materia urbanística. En lo que interesa a la materia de este trabajo, se obtienen de ella en relación a las órdenes de ejecución una serie de consideraciones:

3 GONZÁLEZ PÉREZ J., *Comentarios a la Ley del Suelo (texto refundido de 1992)*, Editorial Civitas, 1993. Citado en GIRALT FERNÁNDEZ Franc. “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”. *Revista práctica urbanística*. La Ley 2264/2001

4 GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y PAREJO ALFONSO Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Editorial Civitas, 1981, páginas 287 y 290.

El deber de conservación que corresponde a los propietarios se regulaba en el artículo 245 del TRLS de 1992 y este precepto no fue declarado inconstitucional en su apartado primero, que establecía que *“los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en las condiciones y con sujeción a las normas señaladas en el artículo 21.1.”* Este artículo 21 regulaba los deberes básicos de uso, conservación y rehabilitación inherentes a la propiedad y tampoco fue declarado inconstitucional. Aquí, es preciso reseñar, que el TC en la Sentencia destacó que los deberes de conservación son manifestación de la función social que se recoge en el artículo 33.2. de la CE antes citado.

Sin embargo, el apartado segundo del artículo 245, que establecía que los Ayuntamientos y, en su caso, los demás órganos competentes ordenarían la ejecución de obras para conservar las condiciones que establecía el artículo 21.1., fue declarado inconstitucional y nulo en cuanto aprobado por el Estado con eficacia supletoria, por ser competencia de las Comunidades Autónomas su regulación.

También el artículo 246.2 fue objeto de estudio por el TC en esta Sentencia y consideró que formaba parte de las condiciones básicas de la propiedad en conexión con el artículo 21, y declaró que *“sobre el propietario de toda clase de terrenos y construcciones pesa el deber básico de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y quedarán sujetos igualmente a las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana (art. 21.1)”. Además añade “Finalmente, dispone que el coste de las obras necesarias para hacer efectivos tales deberes será sufragado por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable (art. 21.2 T.R.L.S.). Salta a la vista que se limita a formular unos deberes genéricos y mínimos que habrán de ser colmados por la legislación sectorial aplicable dictada en el marco del sistema competencial en materias como patrimonio histórico o medio ambiente, entre otras.”*

Sí fueron declarados inconstitucionales y nulos en cuanto a su aprobación por el Estado con eficacia supletoria los apartados primero y tercero del artículo 246 del TRLS del 92 que recogían, respectivamente, que los Ayuntamiento y los organismos podían dictar órdenes de ejecución por motivos de interés turístico y estético, y que los propietarios de bienes incluidos en catálogos podían recabar para su conservación la cooperación de las Administraciones competentes que habrían de prestarla en condiciones adecuadas cuando tales obras excedieran de los límites del deber de conservación.

Por tanto, de la Sentencia del TC 61/1997 puede concluirse que la regulación de las órdenes de ejecución será competencia de las Comunidades Autónomas mientras que la regulación del uso, conservación y rehabilitación la encontraremos tanto en normativa estatal en cuanto a las condiciones básicas de la propiedad como en normativa de las Comunidades Autónomas que, en el ejercicio de las competencias urbanísticas, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, sean de aplicación.

Considerando la distribución de competencias nos encontramos con que el actual **Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (en adelante TRLS 2008)** después de regular el régimen urbanístico de la propiedad del suelo en el artículo 7 y sus facultades en el artículo 8, regula, en el artículo

9, los deberes y las cargas que se encuentran dentro del contenido del derecho de la propiedad del suelo.

El apartado 1 de ese precepto establece: *“El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.*

Este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.”

Se están, por tanto, regulando condiciones básicas de la propiedad: Se está regulando que el uso ha de ser compatible con la ordenación territorial y urbanística, y se está regulando el deber de conservación de los propietarios que se extiende a conservar la propiedad en condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. Esta expresión, *“legalmente exigibles”*, constituye una verdadera norma en blanco ya que será preciso acudir a la normativa sectorial aplicable para determinar cuáles son esas condiciones que ante un incumplimiento habilitarán a la administración para dictar una orden de ejecución.

Se pretende regular, de manera global, que el deber de conservación y de uso, conforme a la ordenación territorial y urbanística, se proyecta respecto de todos los terrenos, las instalaciones, edificaciones y construcciones.

El apartado primero del artículo 9 continúa regulando lo siguiente:

- a) *“En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable.”* Se está dotando de contenido al uso en suelo urbanizado dotado de edificabilidad estableciendo el deber de edificar en plazo.
- b) *“En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general; incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.”* En este párrafo se recogen deberes concretos, unos deberes, que en caso de incumplimiento, darán lugar a que se puedan dictar órdenes de ejecución en el sentido que recoja la legislación autonómica. Estamos ante una manifestación del derecho a un medio ambiente adecuado y al deber de conservarlo que proclama la Constitución en el artículo 45 y, como mecanismo de protección del mismo, podrán dictarse las órdenes de ejecución.

Continúa el precepto, en el apartado segundo, recogiendo una serie de deberes del propietario que quiera hacer valer sus facultades de uso de la propiedad en suelo rural y no estén sujetos a régimen de actuación de urbanización. Esos deberes podrán dar lugar a que en caso de incumplimiento se dicten órdenes de ejecución, como por ejemplo en el supuesto de que el propietario no costee y ejecute los trabajos para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o no se costeen y ejecuten las obras de conexión con los sistemas generales con su posterior entrega a la Administración.

En la LOUGA se reconoce en el artículo 4.a. como fines de la actividad urbanística asegurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas. En la LOUGA, el derecho de propiedad es objeto de regulación en cuanto a su contenido, y éste va a estar compuesto también por una serie de deberes. El artículo 9 de la LOUGA se refiere a ellos. Así, los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificaciones e instalaciones tienen una serie de deberes, obligaciones que se refieren al uso, conservación y rehabilitación.

Dentro de la primera modalidad, y al igual que se recoge en TRLS 2008, los propietarios deberán de destinarlos a los usos permitidos por el planeamiento urbanístico (art. 9.1.a). El contenido del deber de conservación viene definido como el deber de mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación (art. 9.1.b). Cada uno de los conceptos mencionados (funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad) son conceptos que necesariamente exigen de un análisis caso por caso y con aplicación de legislación sectorial y específica por razón de la materia para determinar su contenido e implican una exigencia para el propietario formando parte de la función social de la propiedad.

A su vez, el cumplimiento de exigencias técnicas o constructivas que se lleven a cabo para cumplir con estas condiciones será diferente según el destino de la propiedad y, además, vendrá condicionado por el necesario cumplimiento de la normativa reguladora de la protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación.

El artículo 9 de la LOUGA, definiendo su contenido, revela a su vez que el legislador tiene una especial consideración en cuanto a la protección del medio rural. Recuérdese que el propio título de la LOUGA menciona expresamente que regula además de la ordenación urbanística la protección del medio rural, que posteriormente se plasma en la definición del objeto de la Ley en el artículo 1. Y, así, como manifestación de esa regulación de la protección del medio rural, detalla cómo se va a plasmar en el medio rural el deber de conservación. Los propietarios de tierras conservarán y mantendrán el suelo natural y, en su caso, la masa vegetal en las condiciones precisas que eviten la erosión y los incendios, impidiendo la contaminación de la tierra, el aire y el agua.

No sólo se trata de proteger el medio rural, sino en un sentido más amplio, proteger el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que conlleva el deber de conservarlo (art. 45 CE).

También se concreta la exigencia de cumplir con el deber de conservación a que hace referencia el artículo 9.1.b. respecto de los propietarios del suelo urbano consolidado en el artículo 19.d. de la LOUGA.

En la regulación urbanística gallega, la LOUGA se complementa con el Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia (en adelante RDUG), que, como puede observarse, es anterior a la propia Ley, y por tanto, se aplicará en cuanto no contradiga la misma. Entre ambas normas puede observarse, probablemente derivado de este hecho descrito, una cierta asimetría en la regulación de las órdenes de ejecución. En la regulación de las órdenes de ejecución puede observarse como el RDUG no recoge de manera particular la protección del medio rural como ocurre en la LOUGA.

El Título II del RDUG recoge el capítulo II denominado Deber de conservación y ruina, y en su sección primera que se denomina “Deber de conservación” el artículo 24 establece un contenido descriptivo de dicho deber. Establece que los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico. La vinculación al uso específico preside adecuadamente las restantes exigencias del deber de conservación. A continuación establece, como deber inherente al derecho de propiedad, la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, añadiendo además que a la hora de cumplir con ese deber se hará con sujeción a las normas sobre rehabilitación del medio ambiente y del patrimonio histórico y arqueológico y sobre rehabilitación urbana.

Para García de Enterría y Parejo Alfonso la finalidad a la que se orienta el deber de conservación es triple, teniendo cada uno de los conceptos jurídicos indeterminados (seguridad, salubridad y ornato) su sustantividad propia.

Como destaca la STS de 6 de junio de 1998, sala tercera, sección quinta, no se requiere la concurrencia conjunta de todas ellas, para legitimar el dictado de una orden de ejecución.

El artículo 24 del RDUG también recoge que los propietarios de viviendas tendrán la obligación de mantenerlas en condiciones de habitabilidad de acuerdo con la normativa vigente y el planeamiento. Esta regulación de la habitabilidad, que además aparece con cierto detalle en el artículo 25, no aparece en la regulación estatal (Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) que tan solo se refiere a las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

En el artículo 25 del RDUG se recogen los objetivos que persiguen las medidas a adoptar en el cumplimiento del deber de conservación que regula el artículo 24. Estamos ante una cierta definición de las condiciones que configuran el deber de conservación.

- El objetivo de la seguridad es evitar el riesgo para las personas o los bienes mediante la conservación de la estabilidad y el acabado de las construcciones.
- El objetivo de la salubridad es no perturbar la salud o la higiene.
- El objetivo del ornato público es no incidir negativamente en la armonía del entorno conservando en todo caso las características estéticas de los bienes.

El artículo 25 del RDUG, desarrolla en el punto segundo los aspectos que tendrán que tenerse en cuenta para mantener las condiciones mínimas de habitabilidad, y en concreto establece que se atenderá a:

- a) La estanqueidad de la vivienda respecto de las inclemencias meteorológicas
- b) La resistencia y la indeformabilidad de los elementos estructurales y constructivos fundamentales de la edificación
- c) Mantenimiento de carpintería exterior
- d) La instalación de fontanería y saneamiento
- e) Existencia de suficiente ventilación y evacuación de humos y gases
- f) Instalaciones de electricidad
- g) Cualesquiera otras previstas en la legislación específica aplicable.

Por su parte **La Ley 8/2012 de 29 de junio de vivienda de Galicia, (en adelante LVG)** en su artículo 12 regula las obligaciones generales de las personas propietarias y usuarias y establece que estas están obligadas a mantener las viviendas en buen estado de conservación, uso, mantenimiento y seguridad.

Hasta este momento, se ha presentado el contenido del deber de conservación que formará parte del Derecho de propiedad. Ese deber, como se ha mencionado, configura parte de la función social de la propiedad, y su cumplimiento va a ser vigilado por la Administración en la medida en que la Ley la obliga a reaccionar y ejercer su potestad de policía y ordenar la ejecución de las actuaciones necesarias para garantizar su cumplimiento.

Para el cumplimiento de estos deberes y como reacción de la Administración ante la falta de petición de una licencia, se establece como mecanismo de intervención administrativa las Órdenes de Ejecución. Estas, por tanto, no se articulan para obligar a corregir edificaciones realizadas sin licencia o contra licencia, en cuyo caso, el modo de proceder por la Administración será mediante la reposición de la legalidad. Las órdenes de ejecución serán mandatos de la Administración dirigidos a los propietarios para restablecer las condiciones propias del deber de conservación, y en ocasiones, derivarán de la necesidad de realizar adaptaciones a circunstancias cambiantes fruto de las nuevas regulaciones normativas, (por ejemplo, por nuevas exigencias de seguridad).

En la legislación urbanística gallega encontramos la regulación de las órdenes de ejecución en el artículo 199 y 203 de la LOUGA y en los artículos que van del 24 al 31 del RDUG.

El artículo 199 de la LOUGA que se denomina *“Deber de conservación y órdenes de ejecución”* después de indicar que los propietarios de toda clase de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en las condiciones establecidas en el [artículo 9 de la presente Ley](#), habilita a los Ayuntamientos para que con carácter imperativo y ante un incumplimiento, ordenen, de oficio o a instancia de cualquier interesado, mediante el correspondiente expediente y previa audiencia de los interesados, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, con indicación del plazo de realización. Cuando la entidad de las obras lo requiera, establece, que el Ayuntamiento

exigirá la solicitud de licencia acompañada del proyecto técnico correspondiente. Esta última previsión, que también recogen otras legislaciones autonómicas, prevé el supuesto de que por la entidad de la obra se exija proyecto técnico y por esa misma entidad se exija la solicitud de licencia⁵. Frente a esta previsión, el Tribunal Supremo ha anulado, en muchas ocasiones, la exigencia de la licencia previa a la realización de las obras puesto que entiende que ésta se circunscribe al ámbito de voluntad del propietario mientras que es suficiente la orden de ejecución cuando se ha manifestado un incumplimiento por parte del obligado ya que esta supone la concesión de la licencia para ejecutarlas⁶.

El Art. 199.3 de la LOUGA establece que los Ayuntamientos también podrán ordenar las obras necesarias para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno, con arreglo a lo establecido en el artículo 104 de la misma Ley, tales como acabado, conservación, renovación o reforma de fachadas o espacios visibles desde la vía pública, limpieza y vallado de terrenos edificables, y retirada de carteles u otros elementos impropios de los inmuebles.

En semejantes términos, el artículo 26 del RDUG prevé que para conservar las condiciones a que hace referencia el artículo 24 del mismo reglamento (de conservación), los Ayuntamientos ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias.

Por tanto, nos encontramos ante un mecanismo al servicio de la Administración para conseguir el cumplimiento del deber de conservación. Reflejo de qué considera la jurisprudencia que son las órdenes de ejecución es lo manifestado por el **Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en su Sentencia de 1 Jul. 2002**, en su fundamento jurídico quinto, que establece que *“Las órdenes de ejecución de los artículos 181.2 y 182.1 del TRLS de 1976 sirven a las potestades municipales de intervención de los actos de edificación y uso del suelo respecto de la conservación de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificios, para mantenerlos en una situación idónea de conservación (artículo 245.1 TRLRS)”* y continua señalando que *“La policía administrativa sobre las edificaciones no se limita a las licencias urbanísticas necesarias para alzarlas y ocuparlas sino que se prorroga en el tiempo, tras la conclusión de las obras al amparo de una licencia no caducada y conforme a la ordenación urbanística, mediante la exigencia de los deberes de conservación adecuada de los edificios, que acompañan como deber a las facultades de su uso y disfrute que comprende el derecho de propiedad conforme al artículo 348 del Código Civil (sentencias de 6 Nov. 2000, 5 Dic. 1997 y 12 Sep. 1997)”*.

Visto lo anterior, es posible concluir que el fundamento general de la aparición de una Orden de Ejecución se encuentra en el mantenimiento del orden urbanístico en sus más diversas manifestaciones.

5 TSJ del País Vasco en su sentencia de 16 de octubre de 2006: *“La necesidad de presentar proyecto técnico y solicitar licencia urbanística no puede relacionarse con la imprecisión de la orden, sino con la naturaleza y entidad de la obra a realizar y con la normativa a aplicar, lo que hará que en algunos casos la propia orden de ejecución sea título suficiente para la realización de las obras, y en otras sea necesario además la presentación de un proyecto de obras y licencia, como es el caso”*.

6 Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1969. También en el mismo sentido Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1980 o Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1987.

7 El artículo 181.2 y 182.1 del TRLS de 1976 a que se refiere la Sentencia del TS tiene su reflejo en el artículo 199 de la LOUGA.

3 Clases de órdenes de ejecución según su finalidad

Siguiendo el artículo 9 del TRLS 2008, y la LOUGA artículo 9 y 199 nos encontramos con unos deberes y una habilitación para actuar otorgada a la Administración para el caso de incumplimiento. Esta actuación se llevará a cabo a través de las órdenes de ejecución.

Así, y en atención al incumplimiento, podrá dictarse (respecto de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones):

- I. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de funcionalidad.
- II. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de seguridad.
- III. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de salubridad.
- IV. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de ornato público.
- V. Orden de ejecución para mantenerlos en condiciones de habitabilidad según su destino.

Estos conceptos jurídicos indeterminados que definen las condiciones del deber de conservación, y que definen las clases de órdenes de ejecución, se van a regular en normas sectoriales y, por tanto, serán estas las que les doten de contenido. Las principales normas serán:

- La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación⁸.
- El código técnico de la Edificación.

8 Artículo 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación. Requisitos básicos de la edificación.

*1. Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan los requisitos básicos siguientes:

- a. Relativos a la funcionalidad:
 1. Utilización, de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.
 2. Accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.
 3. Acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.
 4. Facilitación para el acceso de los servicios postales, mediante la dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, según lo dispuesto en su normativa específica.
 - b. Relativos a la seguridad:
 1. Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.
 2. Seguridad en caso de incendio, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.
 3. Seguridad de utilización, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.
 - c. Relativos a la habitabilidad:
 1. Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.
 2. Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.
Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.
 3. Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.
2. El Código Técnico de la Edificación es el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones, de tal forma que permite el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos.

También será el planeamiento el que ayude a definir y concretar estos conceptos, ya que, como establece la LOUGA, corresponde al planeamiento en suelo urbano consolidado (art. 54.e) la regulación detallada de los usos, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la edificación y de su entorno. Así mismo, le corresponderá fijar las mismas determinaciones en el suelo de núcleo rural (artículo 56.1.d).

En relación con la condición de mantenimiento del ornato público y la consecución de una armonía en el entorno, hay que recordar que el artículo 104 de la LOUGA establece una serie de normas de aplicación directa que se refieren a la adaptación al ambiente. Normalmente serán los planes generales los que establezcan condiciones estéticas de las edificaciones siempre con la pretensión de adaptarse al entorno y en muchos casos a la tradición. Esta función del planeamiento viene reflejada en el artículo 3.1.k de la LOUGA al recoger, como fines de la competencia urbanística del planeamiento, orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular en los casos en los que fuera necesario sus características estéticas. Se concreta, como contenido a determinar por el planeamiento, en el artículo 59.b) de la LOUGA, cuando reconoce que le corresponderá al planeamiento la determinación de las condiciones estéticas y características de diseño de las construcciones, incluyendo los materiales y colores a emplear en la fachada y cubierta de las edificaciones, así como las normas de protección y mantenimiento (artículo 59.c).

También encontraremos determinaciones en la legislación reguladora del patrimonio cultural.

La existencia de diferentes clases de órdenes de ejecución no impide concluir que van a tener todas un contenido común. Estas, deben ser precisas y concretas, no siendo admisibles intimaciones genéricas, siempre dentro de lo racionalmente posible y previsible a su vez. Deben concretar el plazo para su cumplimiento y la valoración de las obras que se ordenan para que el interesado pueda defenderse y objetar lo que estime procedente sobre dicha obligación.

Las órdenes de ejecución no afectan a la facultad de edificar sino al disfrute del aprovechamiento garantizando y que éste se realice en las debidas condiciones.

4 Límites del contenido normal del deber de conservación que condicionan las órdenes de ejecución

Se trata en este apartado de acercarse a los límites del contenido normal del deber de conservación que van a incidir en el dictado de las órdenes de ejecución.

Así, el límite del contenido normal del deber de conservación incidirá en la orden de ejecución en el sentido de que superado aquel, el coste de lo ordenado no será asumido por el propietario sino por el ordenante.

Las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento constituyen, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la reglamentación técnica hasta que se apruebe el Código Técnico de la Edificación conforme a lo previsto en la disposición final segunda de esta Ley.

El Código podrá completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes y se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad”.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

El contenido normal del deber de conservación determinará también que, superada una determinada cuantía, ya no habrá lugar a una orden de ejecución sino a la tramitación de un expediente de ruina.

Regulación:

- a) El contenido normal del deber de conservación, (artículo 9 de la LOUGA) condicionará la orden de ejecución. De esta forma, hasta el límite de ese deber las obras se ejecutarán a costa de los propietarios (apartado 3 del artículo 199 de la LOUGA). Esto será también aplicable cuando la Administración dicte órdenes de ejecución por motivos turísticos o culturales y no se supere el contenido normal del deber de conservación. En el supuesto de que se rebase ese límite para obtener mejoras de interés general, las obras necesarias, serán a cargo de la Administración que las dictó (apartado **1º párrafo último del artículo 9 TRLS 2008 y párrafo último del apartado 3º del artículo 199 de la LOUGA**). **En este mismo sentido se pronuncia el artículo 29 y 30 del RDUG, y también en el artículo 31 respecto del deber de adaptación de los inmuebles a las condiciones de su entorno.**

El Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 1 de julio de 2002, en su fundamento jurídico sexto recoge que *“En la sentencia de 21 Sep. 2000 se distinguieron las órdenes de ejecución exigidas por la conservación, salubridad y ornato de un edificio ordinario de las que persiguen el interés público distinto de satisfacer exigencias turísticas o estéticas e imponen obras de conservación de mejora o de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública por las expresadas razones de interés turístico o estético (artículo 182.1 y 3 del TRLS de 1976 y 246.2 del TRLRS de 1992).*

Estas obras también implican un deber que debe ser soportado por el propietario, pero presentan la diferencia de que todo lo que exceda del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, del mantenimiento normal de los edificios, no cabe en el deber de conservación a costa de su dueño. La consecuencia es que los gastos correspondientes deben correr con cargo a los fondos de la Administración que las ordene”.

Esta obligación de la Administración, de asumir los gastos inherentes a la orden de ejecución o a parte de la misma (ya que una orden de ejecución puede contener actuaciones que se encuadren dentro del contenido normal de conservación, pero también actuaciones por encima de este nivel o contenido normal), se recoge en la normativa urbanística de otras CCAA⁹.

- b) El apartado tercero del artículo 9 de la LOUGA fija como límite del contenido normal del deber de conservación, para el caso de las construcciones, *“la mitad del coste de reposición del bien o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo.”*

⁹ Ejemplo de ello, el artículo 253.2 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón: *“En todo caso, el municipio deberá costear íntegramente la parte del presupuesto de la orden de ejecución que supere el contenido normal del deber de conservación.”*

Esta delimitación nos conduce a establecer como límite al deber de conservación la declaración de ruina¹⁰. De este modo, cualquiera de los supuestos que darán lugar a la declaración de ruina van a implicar la extinción del deber de conservación del propietario.

En cuanto a los supuestos que darán lugar a la declaración de ruina legal podemos diferenciar conforme al artículo 201 de la LOUGA:

Cuando el coste de las obras necesarias exceda de la mitad del coste de reposición de la edificación o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo

Cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales fundamentales,

Cuando la adecuada conservación del edificio, requiera la realización de obras que no puedan ser autorizadas por encontrarse este fuera de ordenación.

En estos tres supuestos cesará el deber de conservación y por tanto la Administración no dictará órdenes de ejecución. En esta misma línea el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de junio de 1985 ha señalado que las obras de reparación frente a las de reconstrucción constituyen la línea divisoria o frontera entre las órdenes de ejecución y el estado de ruina.

Por tanto, en el supuesto de ruina no procederá que la Administración dicte una orden de ejecución sino que declare el estado ruinoso de la edificación con las consecuencias que le son inherentes a dicha declaración. Sin embargo, hay que tener presente que el propietario incumplidor de las órdenes de ejecución será el único responsable de la ruina posterior, y que, en este supuesto, nos encontraremos ante la posibilidad de aumentar el límite del deber de conservación a aquellas obras necesarias pero que derivan del incumplimiento¹¹.

Junto al reconocimiento de la existencia de un límite negativo al deber del propietario de soportar las órdenes de ejecución: la declaración de ruina del inmueble, se establece, así mismo, unas excepciones al inicio del expediente de ruina. Estas excepciones serán:

- las actuaciones urgentes tendentes a conseguir la seguridad de las personas y bienes.
- la ruina de los bienes de interés cultural¹².

10 En semejantes términos STS de 9 de diciembre de 1993: *“deber éste que tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina —art. 183 del texto refundido—, pues cuando resulta procedente la demolición del edificio se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación”*

11 Así lo ha recogido la Ley 3/2009, de 17 de julio, de Urbanismo de Aragón en el artículo 254.

12 STS. Sala tercera. 1 de julio de 2002. Fundamento Jurídico séptimo: *“el deber del propietario de soportar estas órdenes de ejecución tiene como límite negativo la declaración de ruina del inmueble (sentencias de 23 de Feb. de 1999, dejando a salvo, como es lógico, actuaciones urgentes de seguridad o la especificidad de la ruina de los bienes de interés cultural (sentencia de 24 Jun. 2002, en el recurso de casación 7730/1997).”*

La jurisprudencia ha reconocido que durante la sustanciación y/o dictada la resolución de ruina no caben órdenes de ejecución, salvo las imprescindibles para mantener la seguridad de las personas y los bienes, o evitar la caída de la construcción o sus elementos¹³. Así mismo, si no se declara la ruina podrán dictarse órdenes de ejecución posteriores¹⁴.

- c) Por último, existe un límite positivo recogido por la jurisprudencia que consiste en la no vulneración del contenido o núcleo esencial del derecho de propiedad manifestado en el derecho que tiene un propietario de usar, disfrutar de su propiedad, siendo conforme con el planeamiento, ejecutada y concluida conforme a licencia, y en adecuadas condiciones de conservación.

En estos supuestos, el Tribunal Supremo ha reconocido que no son viables órdenes de ejecución, ni siquiera financiadas por los ordenantes, privando del uso, aunque sea temporal, de la propiedad. Es decir, privando de un aprovechamiento que tenía adquirido con el objetivo de realizar reordenaciones o remodelaciones¹⁵. Este tipo de órdenes no serán viables y habría que acudir a otras figuras urbanísticas para conseguir estos fines.

5 Las órdenes de ejecución en suelo rústico y de núcleo rural

El artículo 199 de la LOUGA, rubricado *“Deber de conservación y órdenes de ejecución”* se encuadra dentro del capítulo II del título VI de la LOUGA (*“Intervención en la edificación y uso del suelo”*) encabezando la sección II relativa al *“deber de conservación y ruina”*. Por su parte, el artículo 203 se encuadra en la sección III, *“Fomento de la conservación y Rehabilitación de las edificaciones tradicionales”*, del mismo capítulo y título. Frente a una regulación genérica del artículo 199 del deber de conservación y órdenes de ejecución, en el artículo 203 se recoge una regulación específica tanto del deber de conservación como de las órdenes de ejecución que se van a poder dictar en unas determinadas clases de suelo (rústico y de núcleo rural).

Caber recordar que la LOUGA, tal y como recoge en su título y en el artículo 1 tiene como objeto no solo la ordenación urbanística sino también la protección del medio rural. Pues

13 STS de 23 de febrero de 1999.

14 STS de 16 de junio de 1997.

15 Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de julio de 2002 estableció que *“existe también, no obstante, el límite positivo de que las órdenes de ejecución no pueden contradecir en ningún caso el legítimo derecho a la edificación [artículo 23.1 d) del TRLRS] que asiste a todo propietario que ha incorporado a su patrimonio una edificación ejecutada y concluida con sujeción a una licencia urbanística y conforme a la ordenación urbanística aplicable. En la medida en la que el propietario ostenta el derecho a usar y disfrutar libremente de edificios destinados al uso que les atribuye el planeamiento en condiciones adecuadas de conservación, carece la Administración de potestad para imponerle órdenes o mandatos de ejecución dirigidas contra el núcleo constitucionalmente garantizado del derecho de propiedad del suelo, en cualquiera de sus configuraciones dogmáticas (artículo 33.1 CE). Excede de cualquier obligación inherente al derecho de propiedad soportar, ya sea con fondos propios ya incluso con cargo a fondos públicos, lo que el acto impugnado denomina «reordenación urbanística del edificio» y que consiste en la privación definitiva del aprovechamiento de una parte de lo edificado, de la privación siquiera sea temporal del uso del edificio para realizar las obras de reordenación impuestas y de soportar una remodelación del mismo incluso en su fachada exterior.*

No puede encontrarse, desde luego, cobertura a dicha actuación en las ordenanzas y bandos a que alude el artículo 84.1 a) de la Ley 7/1985. Ni por su forma o apariencia externa, ni por el contenido del acto, ni por el órgano municipal del que emana ni por su procedimiento de elaboración puede admitirse que nos encontremos ante una ordenanza municipal o ante un bando del Alcalde, por lo que es evidente que la sentencia recurrida es errónea en su apreciación.”

bien, este artículo 203 se encuadra dentro de esta pretensión de regulación de la protección del medio rural.

El artículo 31.2.d. de la LOUGA establece como deberes de los propietarios del suelo rústico realizar o permitir realizar a la administración competente los trabajos de defensa del suelo y la vegetación necesarios para su conservación y para evitar riesgos de inundación, erosión, incendio, contaminación o cualquier otro riesgo de catástrofe o simple perturbación del medio ambiente, así como de la seguridad y salud públicas.

Como se ha señalado tanto en el artículo 9 del TRLS del 2008 como en el artículo 9 de la LOUGA se establecen determinados deberes de los propietarios de suelo rural.

Ante estos deberes, y para el caso de incumplimiento, la normativa urbanística gallega habilita a la administración competente para el ejercicio de la potestad de policía urbanística a través de las órdenes de ejecución reguladas en el artículo 203 de la LOUGA: *“Órdenes de ejecución en suelo rústico y de núcleo rural”*.

En dicho artículo, se habilita al Alcalde o al Conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para dictar órdenes de ejecución de las obras necesarias que garanticen el deber de conservación definido en el artículo 9.

La norma atribuye competencias a la Administración Local y a la Administración Autonómica. Dichas competencias se distribuyen en función de la clase de suelo.

Es de destacar, que el artículo 203 de la LOUGA establece una regulación potestativa y no imperativa al optar por la expresión *“podrá ordenar”*, a diferencia de lo que ocurre en el artículo 199 que, con carácter imperativo, establece que la administración *“ordenará”* las obras necesarias para conservar las condiciones del artículo 9.

A continuación, el precepto establece una serie de obras que podrán conformar el contenido de las órdenes de ejecución. Así, establece en el apartado a) que podrán ordenarse las obras necesarias para adaptar los inmuebles a las condiciones de su entorno, tales como la conservación y reforma de fachadas o espacios visibles desde las vías públicas y la retirada de carteles u otros elementos impropios de los inmuebles rústicos. Estas obras se acercan al deber de conservación para lograr el mantenimiento del ornato público y, cabe aquí recordar que, en el supuesto de que las obras que se exijan vayan más allá de su contenido, se realizarán a costa de la Administración ordenante. Además hay que tener en cuenta su conexión directa con el artículo 104 de la LOUGA que regula normas de aplicación directa de adaptación al ambiente.

En el apartado b) establece que podrán ordenarse las obras de rehabilitación de inmuebles y edificios de acuerdo con lo establecido en el planeamiento urbanístico.

Podrán ordenarse, de acuerdo con el apartado c), las obras que garanticen el destino rústico o características de la finca, incluyendo la eliminación de elementos impropios de su finalidad o que supongan un riesgo de deterioro del medio ambiente, del patrimonio cultural o del paisaje.

En relación con la regulación que realiza el artículo 203 LOUGA de órdenes de ejecución que afectan a suelo rústico y también a núcleos rurales, y el artículo 199, de carácter más

global, hay que traer a colación la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra incendios forestales, modificada por la ley 7/2012, de 28 de junio de Montes de Galicia, que regula expresamente órdenes de ejecución que deberán dictar las entidades locales para la prevención y defensa contra incendios forestales. Esta Ley establece en el artículo 7, "Competencias de las Entidades Locales," que corresponde a los Ayuntamientos y a otras entidades locales, según su apartado d), "*Ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar y mantener el suelo y la biomasa vegetal en las condiciones precisas que eviten los incendios, en consonancia con los artículos 199.2 y 9.4 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.*"

A continuación, establece concretamente, que a la Administración Local corresponde la ordenación y ejecución subsidiaria de la gestión de la biomasa en los términos de los artículos 21, 22 y 23 de dicha Ley 3/2007, contando para ello con la colaboración técnica y/o económica de la Xunta de Galicia.

6 Las órdenes de ejecución y el patrimonio cultural

Uno de los ámbitos tradicionales de las órdenes de ejecución lo constituye el patrimonio histórico como se pone manifiesto en la normativa patrimonial estatal.

El artículo 36 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, señala que "*Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes.*" También establece que "*Cuando los propietarios o los titulares de derechos reales sobre bienes declarados de interés cultural o bienes incluidos en el inventario general no ejecuten las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1 de este artículo, la Administración competente, previo requerimiento a los interesados, podrá ordenar su ejecución subsidiaria. Asimismo, podrá conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad. La Administración competente también podrá realizar de modo directo las obras necesarias, si así lo requiere la más eficaz conservación de los bienes.*"

El Artículo 25 de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia se refiere al deber de conservación que le corresponde a los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia, cuidándolos y protegiéndolos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro.

A continuación, en su apartado segundo, establece una obligación para los poderes públicos de garantizar la protección, conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural de Galicia. Y, considerando la distribución competencial actual, será la Consellería de Cultura quien velará por el cumplimiento del deber de conservación de estos bienes. No obstante, en el supuesto de que sea la Administración Local la que esté velando por el cumplimiento del deber de conservación de una propiedad que esté afectada por algún régimen de protección Histórico-Cultural deberá recabar, antes de dictar la orden de ejecución, la autorización de la Dirección General de Patrimonio, donde se fijarán las condiciones sectoriales

a tener en cuenta para la ejecución de las obras. Esta exigencia responde a la misma que se exige para la concesión de una licencia de acuerdo con el artículo 196.5 de la LOUGA.

En este punto, es preciso señalar que la jurisprudencia ha constatado que en aquellos casos en que la Administración Local tenga que dictar una orden de ejecución afectando a inmuebles que se encuentre bajo algún régimen de protección que derive de una Ley sectorial deberá recabar previamente la autorización de la Administración sectorial tal y como deja manifiesta Enrique Sánchez Goyanes¹⁶.

No obstante, existe una excepción a la necesidad de esas autorizaciones. Dicha excepción es la derivada del supuesto de que exista peligro inmediato de producirse daños a las personas o peligro de derrumbe de la edificación tal y como manifiesta el artículo 26 del RDUG.

A la hora de hablar de patrimonio es preciso señalar que el artículo 75 de la LOUGA regula los catálogos. Los catálogos son instrumentos complementarios de los planes cuyo objeto es identificar las construcciones, recintos, jardines, monumentos, inmuebles u otros elementos que, por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos, se estime conveniente conservar, mejorar o recuperar. Respecto de los mismos, se establece una obligación en el apartado tercero de este artículo 75 consistente en que el planeamiento habrá de contemplar las medidas necesarias para la protección, conservación, recuperación y aprovechamiento social y cultural de los bienes incluidos en el catálogo. Para ello el planeamiento establecerá determinaciones concretas para su conservación, y su incumplimiento dará lugar a las correspondientes órdenes de ejecución.

Como medidas tendentes a incentivar el deber de conservación respecto de bienes que tengan un especial interés, el legislador autonómico ha previsto en el artículo 202 de la LOUGA que los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma *“deberán incluir las partidas presupuestarias oportunas destinadas a acciones o subvenciones de conservación, mejora o recuperación de construcciones, edificaciones y elementos de carácter tradicional, así como a la rehabilitación de asentamientos y espacios protegidos de especial interés, atendiendo a las finalidades de la presente Ley, cuya gestión corresponderá al Conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”*.

El artículo 30 del RDUG recoge la obligación de los propietarios de conservar los bienes incluidos en los catálogos de bienes a proteger de los instrumentos urbanísticos, y, reconoce a estos propietarios la facultad de recabar para ello la colaboración de las Administraciones competentes. Y, respecto de éstas, les obliga a prestar dicha colaboración en condiciones adecuadas cuando las obras necesarias excedan de los límites del deber de conservación.

7 Aspectos procedimentales

Las órdenes de ejecución son actos sometidos a las reglas formales de los procedimientos administrativos. Como novedad, el ordenamiento urbanístico implanta un procedimiento que se articula en las siguientes fases:

16 SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, en “Derecho Urbanístico de Galicia”. *Editorial El Consultor de los Ayuntamiento y Juzgados*. Año 2004, pág. 953.

7.1 Inicio

Tal y como establece el art. 199 de la LOUGA, y el artículo 26 del RDUG puede iniciarse:

- **De oficio.**
- **A instancia de parte.**

Darán lugar al inicio de oficio las siguientes actuaciones:

- a) Como consecuencia de la actuación de algún servicio municipal que detecte la existencia de un incumplimiento de los deberes de conservación o rehabilitación.
- b) Como consecuencia de informes evacuados por los servicios técnicos en las inspecciones programadas que se realicen.
- c) Cuando los informes técnicos resultantes de la correspondiente inspección técnica así lo recojan.
- d) Por denuncia.

Una de las causas de inicio de oficio es el ejercicio de la **inspección urbanística**. Forma parte del ámbito de la competencia urbanística la competencia en materia de disciplina urbanística que, entre otras, comprende las facultades de inspeccionar las obras, edificaciones y usos del suelo para comprobar el cumplimiento de la legalidad urbanística¹⁷.

De la inspección urbanística puede resultar el inicio del expediente que dé lugar a dictar una orden de ejecución.

La inspección urbanística viene regulada en la legislación autonómica Gallega en el artículo 208 de la LOUGA, dentro del capítulo III del título VI denominado “*Intervención en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística*”, en este título se encuentra el artículo 199 y 203 que se refieren a las órdenes de ejecución. Así mismo también encuentra regulación en el RDUG.

Las órdenes de ejecución serán también utilizadas por las Administraciones Locales como consecuencia de la realización de las **inspecciones periódicas** a las que se refieren el artículo 200 de la LOUGA. Este artículo señala que por Ordenanza fijada por el Ayuntamiento se establecerán las edificaciones que quedan sujetas a esta obligación en función de su antigüedad y, en todo caso, incluirán todas las edificaciones catalogadas o de antigüedad superior a cincuenta años, los plazos y las condiciones en que haya de realizarse la inspección técnica de las edificaciones a cargo de facultativo competente¹⁸. El informe que realice el facultativo competente será remitido al Ayuntamiento, y es entonces, cuando en aplicación del artículo 199 el Ayuntamiento podría dictar órdenes de ejecución de las obras que son necesarias realizar ante un incumplimiento.

17 Artículo 3.5.a. de la LOUGA.

18 Así, por ejemplo, la Ordenanza municipal reguladora del deber de conservación, de la inspección técnica de edificaciones y de la declaración de ruina del Ayuntamiento de Ourense en los artículos 19 y s.s., o la Ordenanza de conservación y rehabilitación de inmuebles del Ayuntamiento de la Coruña en sus artículos 27 y s.s.

En cuanto al inicio a **instancia de parte**, es preciso recordar la existencia de la acción pública en materia urbanística. Ésta va a permitir que cualquier persona pueda exigir de la Administración competente que se examine la falta de cumplimiento de los deberes previstos en el artículo 9 de la LOUGA y, en consecuencia, exija a través de los medios establecidos el cumplimiento de los mismos.

7.2 Instrucción

A continuación, el órgano competente municipal (el Alcalde o persona u órgano en quien delegue) o el órgano competente de otra administración pública, ordenará incoar el expediente para determinar si existe un incumplimiento de los deberes del artículo 9 de la LOUGA y la necesidad consecuente de dictar orden de ejecución.

Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del RDUG, deberá obrar en el expediente, con anterioridad a dictarse la orden de ejecución, informe técnico y jurídico por los servicios municipales y darse audiencia a los interesados.

7.3 Informe técnico

Serán los servicios técnicos los que determinen qué hechos concurren en cada supuesto, si hay o no un incumplimiento del deber de conservación, o por el contrario, si el estado de la edificación supera el límite que pueda dar lugar a una declaración de ruina y no a una simple orden de ejecución. En este supuesto, lo congruente sería el archivo del expediente de la orden de ejecución y la incoación de un expediente de ruina. Serán también los que determinen si se supera el contenido normal deber de conservación exigido, en cuyo caso la Administración se hará cargo del exceso. Será quien determine si es preciso iniciar o no un expediente de reposición de legalidad.

Los servicios técnicos, una vez informen de la existencia del incumplimiento del deber de conservación, (cualquiera que sea su manifestación: razones de funcionalidad, seguridad, ornato, salubridad, habitabilidad), fijarán las obras que son necesarias para restablecer el cumplimiento de dicho deber de conservación así como un presupuesto que refleje el coste de dichas obras, y el plazo que es preciso para realizarlas.

Por medio de las ordenanzas también se está regulando el contenido del informe técnico. Así, la Ordenanza de conservación y rehabilitación de inmuebles del Ayuntamiento de la Coruña en su artículo 15, y la Ordenanza municipal reguladora del deber de conservación, de la inspección técnica de edificaciones y de la declaración de ruina del Ayuntamiento de Ourense (Art. 10), establecen el siguiente contenido común de los informes:

- a) Situación del inmueble o inmuebles afectados por la actuación a realizar, determinando si está sujeto a algún régimen de protección o se encuentran fuera de ordenación.
- b) Descripción de los daños o deficiencias que presenta, indicando, en su caso, las posibles causas.
- c) Actuaciones necesarias para determinar y enmendar los daños o deficiencias detectadas y, en su caso, las medidas de seguridad a adoptar.



- d) Si la entidad de la obra exige proyecto técnico o dirección facultativa, de acuerdo con el criterio que se establezca para la solicitud de licencias en la legislación y en el planeamiento urbanístico vigentes.
- e) Determinación del plazo para el comienzo y ejecución de las actuaciones.
- f) Cuando conste, el titular de la propiedad y su domicilio a efectos de notificaciones¹⁹.

7.4 Informe jurídico

La finalidad del informe jurídico obedece a la necesidad de articular un mecanismo que coadyuve a reflejar la existencia de un *iter procedimental* conforme a la ley. Se trata de constatar cuál ha de ser el procedimiento administrativo a seguir. En el informe jurídico, y a la vista de la información que recoja el técnico, deberá de constatar si es o no necesario otros tipos de autorizaciones sectoriales.

Ambos informes tanto el técnico como el jurídico deberán emitirse por los servicios municipales.

En el supuesto de que el municipio no cuente con servicios competentes, el Ayuntamiento podrá requerir la colaboración y cooperación de los servicios de Administraciones supramunicipales.

7.5 Trámite de audiencia

En un expediente ordinario en el que no confluyan otros factores, (puesto que deberá tenerse en cuenta si es preciso o no otras autorizaciones sectoriales previas a que se dicte la orden de ejecución), se dará trámite de audiencia tal y como establece el artículo 199 de la LOUGA, así como en consonancia con lo establecido en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC) en su artículo 84. De conformidad con este precepto, el plazo de audiencia, durante el que puede el interesado formular alegaciones o aportar cuantos documentos o justificaciones estime oportunas, deberá ser entre 10 y 15 días.

De la normativa autonómica ya indicada, artículos 199 y 203 de la LOUGA en relación con su artículo 9, se extrae el principio de que **el destinatario de las órdenes de ejecución será el propietario** del terreno, urbanización, edificio o cartel afectado. La Administración actuante cumplirá su función de policía mediante la expedición de la Orden de Ejecución al propietario sin perjuicio de que este por vía civil pueda exigir al beneficiario de las obras los costes de las mismas. Así el Tribunal Supremo en Sentencia de 8 de noviembre de 1983 señaló que *“con arreglo al art. 181 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, el deber de conservar y mantener en perfecto estado los inmuebles urbanos es una obligación «propter rem», que se impone a sus propietarios por el hecho de serlo, sin que ello sea óbice para que, en vía civil puedan repercutir, en su caso, los gastos que su cumplimiento les ocasione sobre los efectivos usuarios o beneficiarios, permaneciendo aparte, en todo caso,*

¹⁹ En iguales términos, fuera de la Comunidad Autónoma de Galicia, se recoge el contenido del informe en el artículo 29 de la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones de Madrid. Fecha de la disposición 30/11/2011. BO. Ayuntamiento de Madrid 27/12/2011 núm. 6580.

la responsabilidad municipal, que queda satisfecha con la exigencia a los titulares dominicales de que mantengan sus propiedades en debido estado, con arreglo a las Ordenanzas.”

Las órdenes de ejecución no se dirigen al infractor o perturbador de las normas de ejecución sino a los propietarios.

Podemos plantearnos qué ocurre en el supuesto de transmisión de la propiedad, ¿asume el nuevo titular los deberes de conservación? Conforme al artículo 8 de la LOUGA la transmisión de fincas no modificará la situación del titular de las mismas respecto a los deberes establecidos por la legislación urbanística o a los exigibles por los actos de ejecución derivados de la misma. El nuevo titular quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes urbanísticos, así como en los compromisos que éste hubiese contraído con la administración urbanística competente y hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales compromisos se refieran a un posible efecto de mutación jurídico real y sin perjuicio de la facultad de ejercitar contra el transmitente las acciones que procedan.

La actual regulación de la vivienda detalla quién es el sujeto pasivo de los deberes de conservación y rehabilitación.

El artículo 12 de la Ley 8/2012 de 29 de junio de Vivienda de Galicia establece que será el propietario de la vivienda el sujeto pasivo sobre el que recae el deber de conservación y rehabilitación. Reconoce, a continuación, lo mismo que el artículo 8 de la LOUGA, es decir, la subrogación por parte de la persona que adquiera una vivienda en la posición del anterior titular respecto de dichos deberes, así como también respecto de los derechos que pudiera tener frente a la Administración, salvo los de carácter personalísimo. Además, la LVG establece, como mecanismo de publicidad, la obligación de que la persona transmitente declare en el instrumento público de transmisión estar al corriente en el cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación o expresar los que tenga pendientes de cumplimiento.

Para lograr conocer el propietario, si fuere necesario, las Ordenanzas locales prevén que se requerirá de oficio al Registro de la Propiedad o cualquier otro registro público adecuado para que informe sobre la titularidad de los mismos.

Sin embargo, la jurisprudencia ha dicho también que, en ocasiones, no puede descartarse que las órdenes de ejecución se dirijan contra el titular de una licencia, como ha indicado la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1997. También en Sentencia de 17 de mayo de 1983 el Tribunal Supremo, y debido a la concurrencia además de ciertas circunstancias, señala que *“la única persona obligada frente a la Administración Municipal es la titular de la licencia de obras, que es la recurrente, sin perjuicio de las relaciones jurídicas internas que existan en la meritada comunidad de bienes, y que no son dilucidables en este proceso”*

Así mismo, de tratarse de varios propietarios, deberán de despacharse las actuaciones con todos ellos, ya que la ordenación de una actuación a uno de ellos sin contar con los demás pudiera dar lugar a la retroacción de las actuaciones administrativas al momento en el que se debieran haber llevado a cabo con todos, como pudiera ocurrir en el supuesto de ordenar la realización de obras a unas comunidades de propietarios y no a otras afectadas e interesadas (sentencia del TS de 7 de febrero de 1995).



Respecto a los arrendatarios del terreno o edificación afectados, la jurisprudencia, ha reconocido que no es necesaria su participación en el procedimiento ya que las obras que se han de ejecutar deberá realizarlas el propietario²⁰. Cabe destacar que es frecuente que sean los inquilinos los que insten los procedimientos tendentes a que se dicten una orden de ejecución para mantener la conservación del inmueble, frente a los propietarios de inmuebles arrendados afectados por arrendamientos históricos más proclives a que se declare la ruina.

El carácter ordinario del procedimiento que se ha de seguir para dictar una Orden de Ejecución puede entrar en conflicto con la urgente necesidad de que se adopten medidas para la protección de personas y bienes, y por ello, se ordenen ejecutar obras con carácter urgente, en cuyo caso, ha de respetarse los derechos del propietario, aunque pudiera ser de manera sumaria, tal y como indica el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de mayo de 1983: *“intervención administrativa que por lógicas de urgencia, en estas órdenes de ejecución de obras de reparación normales, como entiende la doctrina, que tienen como límite el estado de ruina -que es distinto-, según se ha encargado de delimitar el Tribunal Supremo en S. de 25 octubre 1978 (RJ 1978\3350), recogiendo una tradición jurisprudencial anterior -S. de 11 octubre 1973 (RJ 1973\3583), 19 octubre 1974 (RJ 1974\3796), 23 junio 1978 (RJ 1978\3093), entre otras-, no pueden apurarse los trámites formales como si de un procedimiento ordinario se tratara, sino que ha de ser sumario y rápido para eliminar el peligro que amenaza a personas o cosas, aunque se den las garantías necesarias, según los casos y circunstancias, para que el administrado, en este caso la recurrente, pueda adoptar las medidas precisas en defensa de sus derechos, siempre bajo el prisma de que bien por ella misma o por la Administración se tomen las medidas consiguientes de seguridad para evitar el daño a las personas o las cosas, circunstancias y actos que en el presente se han cumplido”*.

Las Ordenanzas han recogido este supuesto de adoptar medidas con carácter urgente y con carácter previo a la audiencia cuando esté en juego la seguridad de las personas o bienes²¹. También las Leyes urbanísticas de otras Comunidades Autónomas han recogido esta posibilidad²². Reflejo de la preferencia de la seguridad de las personas y bienes frente al procedimiento reglado es la previsión contenida en el artículo 25 del RDUG. Este precepto establece que no podrá dictarse orden de ejecución sin la previa autorización que resulte preceptiva por razón de los regímenes especiales de protección, vinculación o servidumbres legales que afecten al terreno o inmueble de que se trate, salvo las medidas excepcionales de protección cuando exista peligro inmediato de que puedan producirse daños a las personas o peligro inminente de derrumbe de la edificación.

Con carácter general, en los supuestos de urgencia y grave peligro, la Administración adoptará las medidas técnicas precisas, (como por ejemplo apuntalamientos), observando el

20 En este sentido la sentencia de 24 de junio de 1985 del Tribunal Supremo: *“...e igual consideración ha de hacerse a propósito de la falta de citación del otro inquilino de la finca, o sea el del primer piso, pues esto es obligación de la actora, según lo dispuesto en el art. 19 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RCL 1978\1986) e incluso del art. 133 de las Ordenanzas invocadas por la demandante, ya que en la solicitud que presentó en el expediente nada dijo al respecto, y esta circunstancia en nada empuja a la decisión del acto administrativo, que afecta a la orden de ejecución de obras dada a la propietaria, en este caso la actora, que para nada se ha demostrado influyera la falta de citación del otro inquilino, obligación como se dice que compete a la propietaria.”*

21 Artículo 18 de la Ordenanza municipal reguladora del deber de conservación, de la inspección técnica de edificaciones y de la declaración de ruina del Ayuntamiento de Ourense.

22 Ley 3/2009 de 17 de junio de Urbanismo de Aragón: *“Salvo en los supuestos en que pudiera existir urgencia justificada o peligro en la demora, en el expediente de las órdenes de ejecución se dará audiencia a los interesados, detallando las obras y actuaciones que deban realizarse, su presupuesto, plazo de cumplimiento y, en su caso, la cuantía de la subvención administrativa”* (artículo 252.2).

principio de intervención mínima sin agotar las fases del procedimiento. Los costes derivados de esas actuaciones correrán a cargo del propietario.

La falta de audiencia, con carácter general, y considerando la excepción expuesta, dará lugar a indefensión y viciará de nulidad el acto por el que se dicte la orden de ejecución²³.

Aunque ni la LOUGA ni el RDUG lo recogen, en Galicia, las ordenanzas que dictan los Ayuntamientos están recogiendo expresamente la opción que tiene el propietario en determinados supuestos de instar la declaración de ruina dejando en suspenso la orden de ejecución cuando ésta sobrepase el contenido normal del deber de conservación. Junto a esta previsión, se está recogiendo que no podrá alegarse que lo ordenado supera el deber de conservación cuando fuera acompañado de subvenciones que cubran la diferencia entre el límite del deber del propietario y el coste de las obras. En otras regulaciones autonómicas también se opta por dejar al propietario la libertad de solicitar las subvenciones a las que tiene derecho, pedir la licencia de demolición, cuando corresponda, o aportar alternativas técnicas para las obras²⁴.

7.6 Resolución y notificación

Cumplido el trámite de información pública, previo informe, en su caso, sobre las alegaciones presentadas, el órgano competente ordenará al propietario el cumplimiento de las actuaciones necesarias para enmendar las deficiencias, en los términos y plazos establecidos por el informe técnico emitido, con advertencia de la posible imposición de multa coercitiva, incoación de expediente sancionador y/o ejecución subsidiaria por la Administración, a cuenta de la propiedad, en caso de incumplimiento de lo ordenado; todo lo cual, se comunicará, en su caso, a los afectados.

El órgano competente en los Ayuntamientos es el Alcalde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.1.s de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, sin perjuicio de las delegaciones que puedan realizar. En el supuesto de las Entidades de Gran Población la

23 En este sentido, y ante la falta de audiencia previa en el procedimiento que desemboca en el dictado de una orden de ejecución, el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 6 de noviembre de 2001 ha establecido que *“El motivo segundo suscita también la pertinencia de la audiencia previa del interesado en el procedimiento por el que se dictan las órdenes de ejecución a que se refiere el artículo 251.2 del mismo Texto Refundido catalán. No se justifica en el motivo porqué deban entrar en juego los artículos 181 y siguientes del TRLS de 1976 que acompañan a la invocación del precepto autonómico y que no han sido siquiera mencionados en la sentencia recurrida. Se invoca correctamente, sin embargo, infracción del artículo 84 de la LRJPAC que es un precepto de naturaleza estatal y se subraya por la recurrente la necesidad de otorgar audiencia al interesado con carácter previo a la emisión de las órdenes de ejecución de las obras necesarias para conservar los terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Conviene advertir que la doctrina de la sentencia recurrida subraya correctamente el carácter preceptivo del trámite de audiencia, como requisito esencial en el procedimiento, en el mismo sentido que se han pronunciado las sentencias de esta Sala de 31 Ene. 2001, 14 Feb. 1997, 18 May. 1993 y 29 Ene. 1992, entre otras muchas. Relativiza, sin embargo, su alcance en el caso concreto que examina, al comprobar que la omisión de la misma no ha supuesto indefensión alguna al interesado comprueba que el recurrente ha interpuesto recurso administrativo y ha dispuesto de amplias posibilidades de defensa, al alegar cuantos motivos ha tenido por conveniente, por lo que concluye que la omisión no tiene relieve invalidante en el caso. Dicha doctrina es correcta, conforme a lo establecido en el antiguo artículo 48.2 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 y actual artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 Nov., de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. En el motivo de casación no se señala ninguna circunstancia de indefensión material que permita llegar a una solución distinta de la alcanzada por la sentencia recurrida, extendiéndose el recurrente en consideraciones ajenas al motivo concreto de casación que formula, por lo que el motivo debe decaer”*.

24 Particularmente, la legislación urbanística valenciana recoge este supuesto en el artículo 212.2 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre de la siguiente manera: *“Dentro del plazo señalado en la orden de ejecución el propietario afectado debe solicitar las ayudas económicas a las que justifique tener derecho y puede pedir la licencia de demolición, salvo que el edificio esté catalogado. También puede proponer alternativas técnicas para las obras o solicitar razonadamente una prórroga en su ejecución.”*

atribución de la competencia al Alcalde viene dada por el artículo 124.4.ñ. de la mencionada Ley 7/1985. Por su parte, el artículo 203.4 de la LOUGA que se refiere a las órdenes de ejecución en suelo rústico y de núcleo rural habilita directamente al Alcalde y al Conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. No olvidemos, que en el supuesto de que sea la Comunidad Autónoma quien dicte la orden de ejecución habrá que estar a su organización interna.

La orden de ejecución debe ser siempre motivada, por lo que se recogerán los antecedentes de hecho, los fundamentos jurídicos, y, en la parte dispositiva, su contenido necesario será el siguiente:

1. Ordenará la realización de las obras que los servicios técnicos han establecido como necesarias para restablecer el cumplimiento del deber de conservación. Las obras exigidas habrán de acordarse de la forma menos gravosa para el propietario.
2. Fijará el plazo para su ejecución que se contará a partir de la recepción de la notificación de la resolución, en atención a la magnitud y complejidad de las obras a realizar (artículo 27 del RDUG).
3. Advertirá que, para el caso de incumplimiento de la orden, podrá iniciarse la ejecución subsidiaria mediante la interposición de multas coercitivas y, en su caso, la ejecución subsidiaria con cargo al interesado.

En línea con lo expuesto, el apartado segundo del artículo 203 de la LOUGA detalla dos de los elementos antes mencionados:

Así, las órdenes de ejecución deberán contener obligatoriamente la determinación concreta y detallada de las obras a realizar conforme a las condiciones establecidas en la LOUGA o en el planeamiento urbanístico. Al respecto, cabe señalar que el Tribunal Supremo ha admitido que no es preciso tal determinación cuando la simplicidad de las anomalías no la haga necesaria. El Tribunal Supremo Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 9 de octubre de 2002 ha dicho que *“Si bien es cierto que este Tribunal Supremo ha declarado que las órdenes de ejecución han de precisar suficientemente las obras que se ordenan, no siendo válidos los mandatos genéricos e indefinidos, sin embargo ello será así cuando la naturaleza y clase de las obras exija esa precisión, no cuando la simplicidad de las anomalías no la haga necesaria. Y esto es lo que ocurre en el caso de autos, en que lo sucedido es que un muro de contención entre unos edificios ha sufrido una flexión, cuya corrección ha de realizarse. Como se ve, la obra a realizar no exige más precisión. Lo que no indica la orden es la forma en que las obras han de realizarse, pero la indicación del método operativo no tiene por qué acompañar a la orden de ejecución.”*

El artículo 203 de la LOUGA también recoge expresamente que las órdenes de ejecución deberán de fijar el plazo para el cumplimiento voluntario por el propietario de lo ordenado, y establece que este plazo se determinará en razón directa de la importancia, volumen y complejidad de las obras a realizar.

En cuanto a la necesidad de fijar un plazo lo suficientemente amplio para que pueda la persona ejecutar las obras el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 1 abril de 1998 manifiesta que *“Tampoco la interposición de un recurso de reposición contra una orden de ejecución forzosa de un acto no personalísimo autoriza a la Administración a suponer que la orden no será atendida y a disponer la ejecución subsidiaria. Ciertamente, el art. 106.4 LPA permite a la Administración exigir con carácter cautelar, antes de la ejecución y a reserva de la liquidación definitiva, el importe de los gastos, daños y perjuicios que se originen a la Administración que haya de realizar un acto en ejecución subsidiaria, pero para que esto tenga lugar es preciso que previamente, conforme a lo dispuesto en el art. 102 de dicha Ley, se haya requerido al administrado, concediéndole un plazo prudencial para la realización del acto, y que, incumplido aquél, decida realizarlo por sí o a través de las personas que se determinen, pero no resulta ajustado a dichos preceptos un acuerdo en que, simultáneamente a la orden de ejecución de unas obras, se exige cautelarmente una cantidad en garantía de los gastos que para la Administración implicaría su eventual ejecución.”*

4. Fijará si se exige proyecto técnico y, en su caso, dirección facultativa en razón a la entidad de las obras.

Una vez dictada la resolución por parte del órgano competente, que contendrá la ordenación de las obras necesarias para cumplir con los deberes del artículo 9 de la LOUGA, ésta deberá notificarse en los términos que disponen los artículos 58 a 61 de la LRJAP-PAC.

7.7 Control del cumplimiento y reacción frente al incumplimiento

Una vez dictada y notificada la orden de ejecución ésta tendrá que ser ejecutada por su destinatario en los términos en los que se dictó.

Las ordenanzas municipales, como la del Ayuntamiento de la Coruña y la de Ourense, están completando la regulación existente en la LOUGA y el RDUG regulando ciertos aspectos que se tendrán que observar en el cumplimiento de las órdenes de ejecución. Así, de la lectura de ambas ordenanzas y de las normas autonómicas se extraen como aspectos a tener en cuenta los siguientes:

- El propietario del inmueble deberá presentar la documentación técnica completa explicativa de las obras y medidas a adoptar y comunicar el inicio de las mismas. Cuando sea necesario, y así se haya determinado, deberá solicitar la correspondiente licencia.
- Procederá el pago del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras en las condiciones fijadas en la Ordenanza reguladora. También habrá que pagar, si estuviera aprobada en la ordenanza correspondiente, la tasa que corresponda por la prestación de servicios públicos, y si la obra requiere la ocupación de la vía pública con vallas u otras ocupaciones de similar naturaleza, se deberá liquidar, previo al inicio de las obras, y si estuviera aprobada la ordenanza correspondiente, la tasa por ocupación de terrenos de uso público.
- Asimismo, antes del comienzo de las obras deberá presentarse, en su caso, hoja de encargo o documento análogo visado por el colegio correspondiente en el que conste



la localización del inmueble, las obras a realizar y la identidad de la dirección facultativa, y, en caso de que sea preciso proyecto, una copia del mismo, con el fin de comprobar el cumplimiento de los extremos contenidos en la orden dictada.

- Cuando se exija proyecto técnico o dirección facultativa, no se considerarán concluidas las obras en tanto no se presente certificado final de las mismas visado por el Colegio Profesional correspondiente. Si no se exigió, el cumplimiento de lo ordenado se comprobará de oficio, una vez comunicada por la propiedad la finalización de las obras.

Transcurrido el plazo para su ejecución, se procederá por parte de la Administración a comprobar que se ha cumplido con la orden de ejecución. En caso de incumplimiento, quedaría abierta la vía de la ejecución subsidiaria o la ejecución forzosa (artículo 28 del RDUG) como medidas de reacción frente al incumplimiento. Pero estas dos medidas no son las únicas que se pueden adoptar ante el incumplimiento de las órdenes de ejecución. Frente a la regulación de otras Comunidades Autónomas que si lo recogen²⁵, la norma urbanística gallega no recoge como medida frente a un incumplimiento de las órdenes de ejecución la expropiación. Si recoge tal posibilidad en el supuesto de incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar en el artículo 190 y siguientes de la LOUGA, pero no expresamente en el supuesto de incumplimiento de las órdenes de ejecución.

No obstante, la expropiación si se ha recogido como medida en la LVG en el artículo 98 como consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad, también por incumplimiento de la accesibilidad (artículo 99), y en el artículo 100 de la misma ley como medida a adoptar en caso de incumplimiento de órdenes de ejecución tras tres notificaciones y no cumplir con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 199 de la LOUGA y encontrarse la vivienda en alguno de los supuestos de ruina previstos en esta última Ley. En estos últimos casos expresamente recae la competencia en la administración municipal.

Como alternativa a la medida expropiatoria, como se ha mencionado anteriormente, cabe adoptar las medidas de ejecución forzosa o ejecución subsidiaria.

El artículo 199 de la LOUGA establece estas dos medidas como mecanismos de reacción frente a un incumplimiento de la orden de ejecución. También se regulan en el artículo 203 de la misma Ley:

- 1 Ambos artículos facultan a la Administración para ejecutar subsidiariamente las obras con cargo a los obligados. La diferencia entre ambos artículos es que mientras el artículo 203 habilita específicamente al alcalde o a la Consellería, el artículo 199 habilita únicamente a la administración municipal. Esta diferencia estriba en las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma sobre el suelo rústico frente a otras clases de suelo en las que las competencias son propiamente municipales, todo ello sin perjuicio de las competencias que puedan tener otras administraciones por razón del ejercicio de competencias sectoriales o sobre el dominio público. Frente a la regulación urbanística gallega, otras Comunidades Autónomas en sus normas urbanísticas, al regular

25 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en su artículo 158.2.c prevé: *“La expropiación del inmueble, previa declaración del incumplimiento del deber de conservación, o la colocación del inmueble en situación de ejecución por sustitución, mediante el correspondiente concurso regulado en los artículos 151 y 152, que será instado, en su caso, antes de la declaración de ruina”* Entre otras también el artículo 170.2.c. de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

las órdenes de ejecución ya han previsto que estas se puedan adoptar por la administración competente en materia de protección histórico-artístico²⁶.

- 2 Ambos artículos establecen la posibilidad de optar por la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas de 300 a 6.000 euros. El artículo 203, respecto de las órdenes de ejecución en suelo rústico o de núcleo rural, establece un máximo de multas coercitivas que será de diez sucesivas, con periodicidad mensual, por lo que después, habrá que optar por la ejecución subsidiaria. Por su parte el artículo 199 más genérico simplemente establece que las multas serán reiterables hasta lograr la ejecución de las obras ordenadas, por tanto, sin límite en cuanto al número máximo a imponer.

Aquellos gastos a mayores que puedan surgir en la ejecución de las obras también serán a costa del propietario. Estos gastos deberán quedar debidamente justificados. Así mismo previamente a la ejecución si hay variación en el precio de ésta deberá de comunicarse.

Por último, en relación a ambos artículos y los mecanismos de actuación frente al incumplimiento voluntario de las órdenes de ejecución, el artículo 203 de la LOUGA señala expresamente que se denunciarán además los hechos a la jurisdicción penal cuando el incumplimiento pudiera ser constitutivo de delito o falta. Con ello se pretende enfatizar la protección que se le quiere dar a estas clases de suelo preservando los recursos y medios naturales.

7.8 Costes derivados de la orden de ejecución

A la hora de hablar del cumplimiento de la orden de ejecución, el propietario sobre el que se imponga la obligación de cumplir la orden va a tener que asumir una serie de gastos.

Estos gastos podrían llegar a ser, dependiendo de que concurran o no las circunstancias generadores de los mismos, los siguientes:

- a) Abono del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). El Impuesto, regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (en adelante TRLRHL) (artículo 100 y s.s.), es un impuesto indirecto que tiene que estar regulado para su aplicación mediante Ordenanza Fiscal Local. El hecho imponible regulado en el artículo 100 del TRLRHL está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición.

Existen posturas enfrentadas en cuanto a si es o no liquidable el ICIO cuando se dicta una orden de ejecución. Un sector de la doctrina entiende que no, puesto que no se exige la obtención de la correspondiente licencia con carácter general, aunque

26 Artículo 170.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid: "... En los supuestos de edificios o construcciones catalogados o declarados de interés histórico artístico, el órgano de la Comunidad de Madrid competente en materia de patrimonio histórico artístico también deberá dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación o rehabilitación de estas edificaciones o construcciones."

Artículo 212.1. de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat Urbanística Valenciana "... También los órganos de La Generalitat competentes en materia de patrimonio cultural inmueble podrán, oído el Ayuntamiento, dictar dichas órdenes respecto a edificios catalogados."

como hemos visto es posible su exigencia y la presentación de proyecto conforme a la legislación urbanística gallega, por lo que habría que entender que al tratarse de obras para las que se exige licencia y se solicita se exigirá así mismo el pago del ICIO. Siguiendo la postura de que no se puede exigir el pago del ICIO en el supuesto de expedir una orden de ejecución nos encontramos con la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2003 según la cual: *“la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la Sentencia ahora recurrida, se asienta, con fundadas razones, que el Ministerio Fiscal apoya en su informe, en la diferencia entre dichas órdenes de ejecución de obras de reparación y mantenimiento de los inmuebles y las licencias de obras o urbanísticas, pero además —como atinadamente pone de manifiesto el Abogado del Estado en sus alegaciones— no puede olvidarse que estamos en presencia de un impuesto, cuyo fundamento ha de estar en la manifestación de la capacidad económica de los que realizan las construcciones, instalaciones y obras, lo que exige la voluntariedad de los potenciales contribuyentes en la decisión de realizarlas, lo que es incompatible con la obligación legal de llevarlas a cabo y su imposición por orden administrativa.”* Sin embargo, los Tribunales Superiores de Justicia se han manifestado a favor de la posibilidad de que se exija el pago del ICIO con motivo de que se dicte una orden de ejecución²⁷ o se ejecute subsidiariamente por la Administración²⁸, ya que el TRLRHL al definir el hecho imponible habla de la realización de obras para las que se exija licencia (por tanto aquellas obras que conforme a la normativa urbanística para su realización se requiere la previa obtención de licencia), añadiendo el matiz de que se haya o no obtenido ésta. Pues bien, según esta última postura no se ha obtenido la licencia pero son obras que requieren licencia conforme a la normativa, y equivale a la licencia. No debe olvidarse que el propio Tribunal Supremo ha reconocido que no es necesaria la licencia previa a la ejecución de obras que derivan de una orden de ejecución puesto que ésta legitima la realización de las obras sustituyendo a aquella.

- b) Por otro lado, el expediente tramitado, con todos sus informes y actuaciones, que concluye en el dictado de la orden de ejecución, puede dar lugar a la exigencia del pago de una tasa en el supuesto de que así se regule mediante la correspondiente ordenanza fiscal. Para la determinación de la tasa, a la hora de calcular el coste de los servicios en el informe técnico-económico, se tendrá que tener en cuenta, entre otros aspectos, el coste que supone la actuación de los servicios técnicos. Recordemos que dentro del hecho imponible de la tasa se encuentra (artículo 20.4 del TRLRHL) la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. Normalmente este tipo de tasa se va a regular en Ordenanzas fiscales por la prestación de servicios urbanísticos. El importe de la tasa nunca podrá superar el coste real o previsible del servicio.

27 El TSJ de Madrid en su sentencia de 6 de junio de 2000 establece que: “Pero cuando ello no es así, es decir, cuando el administrado no actúa por iniciativa propia, la administración que impone la realización de las obras de seguridad, legitima esa actividad del administrado mediante una orden de ejecución que sólo se diferencia de la Licencia en cuanto a su origen. Sin embargo ambas figuras coinciden en cuanto a su naturaleza jurídica. Por todo ello no puede entenderse que la administración haya extendido el hecho imponible del **ICIO** dado que la Licencia y la orden de ejecución tienen el mismo efecto legitimador de las obras debiendo por lo tanto desestimarse la demanda”.

28 TSJ del País Vasco en su sentencia de 14 de abril de 1999.

- c) En el supuesto de que el propietario tenga que ocupar la vía pública para la ejecución de las obras, cuando esté regulado mediante la correspondiente ordenanza fiscal, la ocupación originará el pago de una tasa por la utilización del dominio público. Este supuesto está también previsto como hecho imponible de la tasa de conformidad con la regulación prevista en el TRLRHL.

Tanto una como otra tasa se liquidarán y podrán ser exigidas por el Ayuntamiento en caso de incumplimiento del propietario de la orden de ejecución. De otra manera, se estaría poniendo en una situación más favorable al incumplidor que al que realice las obras ordenadas.

- d) También será necesario, en aquellos supuestos en que sea preciso autorizaciones sectoriales para la realización de las obras ordenadas, liquidar las tasas que tengan reguladas las Administraciones competentes por razón de la materia, (por ejemplo las que se liquiden para obtener la autorización del órgano competente por razón de afección a una carretera).
- e) La orden de ejecución, en el supuesto de que se exija proyecto y dirección de obra, dará lugar al pago de los mismos que serán asumidos por el propietario. También tendrá que hacer frente al coste de las obras a realizar.
- f) En el supuesto de que se lleve a cabo un incumplimiento por parte del propietario la orden de ejecución también podrá dar lugar a un nuevo coste: la imposición de multas coercitivas.
- g) En caso de incumplimiento, éste dará lugar, en sustitución a los costes previstos en el apartado e), a los costes derivados de la ejecución subsidiaria, que como se ha indicado, se realizará a costa del propietario.
- h) Por último, el incumplimiento de la orden de ejecución, dará lugar a su vez a la comisión de una infracción que desembocará en la imposición de una sanción.

Estos son los previsible gastos que ante el dictado de una orden de ejecución pueden llegar a darse siempre y cuando concurren las circunstancias que provocan el nacimiento de cada uno de ellos.

8 Protección de la legalidad urbanística

El capítulo III del título VI de la LOUGA regula la disciplina urbanística y, dentro de este capítulo, el artículo 209 regula el supuesto de obras sin licencia en curso de ejecución.

Este artículo establece el procedimiento a seguir en el supuesto de que se estén ejecutando obras sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a lo dispuesto en ellas. Por tanto el artículo regula tanto el supuesto de que se realicen obras sin licencia o sin ajustarse a ella pero también el supuesto de que se realicen sin orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones en ella reflejadas. En algún caso se ha dado el supuesto de que ante una orden de ejecución dictada, el propietario, al amparo de esta, ha extralimitado las obras realizadas o ha realizado obras distintas alegando que se encuentran habilitadas por la orden de eje-



cución²⁹. En este supuesto la Administración debe reaccionar y determinar si las obras son o no legalizables lo que se determinará a través del expediente de reposición de la legalidad. Nos encontramos en ambos supuestos en obras no legitimadas ya sea por licencia o por orden de ejecución.

El Alcalde, en estos supuestos, dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos y procederá a incoar el expediente de reposición de la legalidad comunicándoselo al interesado.

Con el acuerdo de inicio del expediente podrán adoptarse medidas cautelares para garantizar la total interrupción de la actividad.

A continuación y previa instrucción del procedimiento, que puede conllevar actuaciones tendentes a acreditar la calificación de las actuaciones mediante el informe de técnicos, así como la realización de informes jurídicos que ayuden a determinar el acuerdo que a continuación y previa audiencia se va adoptar, se dictará el acuerdo cuyo contenido puede ser variable:

- a) Si las obras no fueran legalizables por ser incompatibles con el ordenamiento urbanístico, se acordará su demolición a costa del interesado y se procederá a impedir definitivamente los usos a que dieran lugar o, en su caso, a la reconstrucción de lo indebidamente demolido.
- b) Si las obras fueran legalizables por ser compatibles con el ordenamiento urbanístico, se requerirá al interesado para que en el plazo de tres meses presente la solicitud de la oportuna licencia, manteniéndose la suspensión de las obras en tanto ésta no sea otorgada.
- c) Si las obras no se ajustan a las condiciones señaladas en la licencia u orden de ejecución, se ordenará al interesado que las ajuste en el plazo de tres meses, prorrogables por otros tres a petición del interesado, siempre que la complejidad técnica o envergadura de las obras a realizar haga inviable su acomodación a las previsiones de la licencia en el plazo previsto.

Desde que se acuerda por el órgano competente el inicio del procedimiento de reposición de la legalidad comienza a computarse el plazo para resolver el expediente que será de un año.

Si transcurrido el plazo de tres meses desde el requerimiento el interesado no solicitara la oportuna licencia o, en su caso, no ajustara las obras a las condiciones señaladas en la misma o en la orden de ejecución, el alcalde acordará la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a que dieran lugar. De igual modo se procederá en el supuesto de que la licencia fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a la legalidad.

29 Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 14 de octubre de 2004: "Pero es más, es hecho indubitado, pues así se reconoce en el propio recurso de apelación, que se sustituyó una cubierta frágil de uralita para la construcción de un forjado de cubierta al que se le dio paso por el piso en cuestión, que si bien es cierto pudiera resultar necesaria para la colocación de los andamios no está avalada por la orden de ejecución que no prevé dicha sustitución y que aparece convertida en terraza con acceso. Y respecto a la fachada sucede otro tanto de lo mismo, una lectura de la orden de ejecución no lleva a la conclusión del apelante, pues confunde aquella orden con la posibilidad de ejecutar cualquier tipo de actuación ya que la fachada no se encontraba en situación de necesitar un revoco íntegro de la misma como bien se le manifestó por el Juzgador de instancia".

En caso de incumplimiento de la orden de demolición, la Administración municipal procederá a la ejecución subsidiaria de la misma o a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado, en cuantía de 1.000 a 10.000 euros cada una.

Lo dispuesto en los números anteriores se entenderá sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan y de las facultades que correspondan a las autoridades competentes, en virtud del régimen específico de autorización o concesión a que estén sometidos determinados actos de edificación y uso del suelo.

Por su parte, en el artículo 210 de la LOUGA, y en relación a las órdenes de ejecución se establece que si se hubieran terminado las obras sin licencia o incumpliendo las condiciones señaladas en la misma o en la orden de ejecución, el alcalde o alcaldesa, dentro del plazo de seis años, a contar desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en los apartados 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 209, es decir, se incoará el correspondiente expediente de reposición de la legalidad y se continuará la tramitación antes expuesta. Se tomará como fecha de terminación de las obras la que resulte de su efectiva comprobación por la administración actuante, sin perjuicio de su acreditación por cualquier otro medio de prueba válido en derecho.

Transcurrido el plazo, que es de caducidad, de seis años sin que se hubieran adoptado las medidas de restauración de la legalidad urbanística, quedarán incursas en la situación de fuera de ordenación y sujetas al régimen previsto en el artículo 103 de la ley.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

9 Suspensión o revisión de una orden de ejecución

En el artículo 212 de la LOUGA se recoge el procedimiento que debe seguirse en el supuesto de que nos encontremos ante una orden de ejecución dictada que es contraria a derecho.

Así, de dicho artículo se desprende que el alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de una orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya una infracción urbanística grave o muy grave cualquiera que sea la fecha del otorgamiento de la misma (la Ley habla en este supuesto de otorgamiento de la licencia pero del conjunto de la redacción ha de entenderse en su caso la referencia hecha al momento de otorgamiento de la Orden de Ejecución).

A continuación en el plazo de diez días deberá darse traslado directo del acto suspendido al órgano jurisdiccional competente, en la forma y con los efectos previstos en la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hay que diferenciar que este procedimiento se establece para las obras en curso de ejecución, mientras que en el supuesto de que las obras ya terminadas se amparen en una licencia u orden de ejecución cuyo contenido constituya una infracción urbanística grave o muy grave se procederá a la revisión del acto por parte de la Administración.

Así, el artículo 212 de la LOUGA, continua señalando que en todo caso, las licencias u órdenes de ejecución contrarias al ordenamiento urbanístico deberán ser revisadas a través de alguno de los procedimientos de revisión de oficio contemplados en los artículos 102 y

103 de la LRJAP-PAC, o por el procedimiento del artículo 127 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que regula el procedimiento para el caso de suspensión administrativa de actos.

Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de las sanciones que pudiesen imponerse.

De esta reacción frente a una licencia u orden de ejecución el Tribunal Supremo ha señalado que es presupuesto habilitante por igual, la existencia de una transgresión de la normativa urbanística en que se den conjuntamente las circunstancias de constituir una infracción urbanística (grave o muy grave) y que la infracción no se advierta de cualquier forma, sino concretamente de forma «manifiesta» (como patente, notorio y manifiesto) *“de manera que no exija su apreciación acudir a interpretaciones analógicas o a intrincados razonamientos jurídicos y que baste al respecto el simple enfrentamiento del acuerdo con el texto literal de las normas incumplidas”*³⁰.

En los artículos 102 y 103 de la LRJAP-PAC, se regula la revisión de las disposiciones y actos nulos y la declaración de lesividad de actos anulables respectivamente.

10 Las infracciones y las órdenes de ejecución

En el Artículo 217 de la LOUGA se regula la tipificación de las infracciones urbanísticas.

Del artículo se desprende que son infracciones leves:

- La ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia u orden de ejecución cuando sean legalizables.
- El incumplimiento de las Órdenes de ejecución.

Son, por tanto, dos supuestos distintos que dan lugar a que se cometa una infracción, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en la legislación urbanística canaria a la vista de la cual el TSJ ha señalado que la realización de obras sin la orden de ejecución da lugar a una infracción mientras que el incumplimiento de la orden de ejecución no da lugar a infracción sino tan solo a que la Administración adopte las medidas de reacción previstas ante el incumplimiento (ejecución subsidiaria, multas coercitivas, ejecución por sustitución)³¹.

Por tanto, y en conexión con lo ya manifestado, con independencia de que una vez comprobada la falta de cumplimiento de la orden de ejecución se inicie la ejecución forzosa (multas coercitivas, ejecución subsidiaria), dicho incumplimiento dará lugar a la existencia de una infracción leve que implicará la tramitación del correspondiente expediente sancionador siempre que no hubieran prescrito por el transcurso del plazo de dos años (Art. 217 y 218 de la LOUGA).

Según el artículo 223 de la LOUGA el plazo para resolver el procedimiento sancionador será de un año a contar desde la fecha de su iniciación y su tramitación se realizará mediante el procedimiento establecido en la legislación del procedimiento administrativo que deberá

30 TS en su sentencia de 15 de abril de 1988.

31 TSJ de Canarias en su Sentencia de 28 de mayo de 2007.

ajustarse a la Ley 30/1992 de RJAP-PAC y lo dispuesto en el Reglamento 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se dictase resolución, se producirá la caducidad del procedimiento. En el supuesto de que la infracción no hubiese prescrito, deberá iniciarse un nuevo procedimiento sancionador.

Las infracciones urbanísticas leves serán sancionadas, con multa de 300 a 6.000 euros y como mínimo el 2 % del valor de la obra, instalación o actuación realizada (artículo 220 de la LOUGA). En este mismo precepto se regulan las reglas para determinar la cuantía de las sanciones. Para graduar las multas se atenderá primordialmente a la gravedad de la materia, la entidad económica de los hechos constitutivos de infracción, su reiteración por parte de la persona responsable y el grado de culpabilidad de cada uno de los infractores.

Se considerará como circunstancia atenuante la paralización de las obras o el cese en la actividad o uso, de modo voluntario, tras la inspección y la pertinente advertencia por agente de la autoridad, y como circunstancia agravante el incumplimiento de los requerimientos efectuados por la Administración para la paralización de las obras y la restauración del orden urbanístico, la obstrucción a la función inspectora y aquellas otras que se determinen reglamentariamente.

Cuando concurra alguna circunstancia agravante, la sanción se impondrá siempre en cuantía superior a la tercera parte de su máximo. Si concurre alguna circunstancia atenuante y ninguna agravante, se impondrá en su cuantía mínima.

El responsable de la infracción tendrá derecho a una reducción del 80% de la multa que haya de imponerse en caso de que reponga por sí mismo la realidad física alterada antes de la resolución del procedimiento sancionador.

En ningún caso la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para el infractor. Cuando la suma de la sanción impuesta y del coste de las actuaciones de reposición de los bienes y situaciones a su primitivo estado arroja una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar el montante del mismo.

El órgano competente para la imposición de la sanción conforme al artículo 222 de la LOUGA, y puesto que se trata de infracciones leves, será en los Ayuntamientos el Alcalde.

11 Conclusiones

Los Órdenes de ejecución se configuran a la vez como actos de gravamen, en la medida en que se trata de un mandato dirigido a los propietarios para que cumplan con el deber de conservación de la propiedad, configurado éste como parte del Derecho de Propiedad, y actos declarativos de derechos en la medida en que legitiman desde el punto de vista urbanístico la realización de las obras que se ordenan para restablecer el cumplimiento del deber.

Este tipo de mandato se va a ejercitar por las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad de policía.



Las órdenes de ejecución persiguen lo que voluntariamente no se ha realizado, esto es, si bien los propietarios por el simple hecho de serlo tienen un deber como parte del contenido del derecho de propiedad, que es el de conservarlos en las adecuadas condiciones de seguridad, habitabilidad, funcionalidad, salubridad y ornato público, ante la falta del cumplimiento del deber, las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias principalmente urbanísticas, cuyo ámbito se extiende a la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación, comprendiendo la facultad de exigir a los propietarios el cumplimiento de las obligaciones impuestas legalmente, van a dictar las órdenes de ejecución como mecanismo para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Frente a la competencia estatal para regular las condiciones básicas de la propiedad, la regulación de las órdenes de ejecución es competencia autonómica, tal y como se deriva de la STC 61/1997 de 20 de marzo.

La ley urbanística gallega va a regular el contenido del deber de conservación y como mecanismo de intervención administrativa va a regular las órdenes de ejecución en el artículo 199 y 203 de la LOUGA y en el RDUG.

La regulación no es una regulación muy extensa a diferencia de lo que sucede en otras normas autonómicas que son más detallistas, como la Aragonesa. Hay muchos aspectos que la Ley no regula y que ha dado lugar a que las ordenanzas municipales completen esta regulación que en otras Comunidades Autónomas ya se recoge en la Ley.

La Ley Urbanística Gallega no ha recogido expresamente como mecanismo de reacción ante un incumplimiento de las órdenes de ejecución la posibilidad del ejercicio de la potestad expropiatoria por incumplimiento de función social de la propiedad que si han recogido otras normas autonómicas como es el caso de la andaluza, la madrileña o la extremeña. En Galicia esta posibilidad se recoge en otra norma que es la Ley de Vivienda.

Tampoco recoge expresamente la Ley Gallega, en los artículos que dedica a las órdenes de ejecución, la posibilidad de que los órganos competentes en materia de protección del patrimonio puedan dictar las órdenes de ejecución para cumplir con el especial deber de conservación que se proyecta sobre los mismos, a diferencia de lo que ocurre en otras leyes autonómicas como la Valenciana o la Madrileña.

Sin embargo si ha recogido de manera detallada una clase de órdenes de ejecución que responden al espíritu de la Ley en la medida en que ésta no solo regula la ordenación urbanística sino también la protección del medio rural. Estas se regulan en el artículo 203 de la LOUGA y suponen una manifestación de la protección del medio ambiente que recoge la Constitución Española en el artículo 45 que reconoce, así mismo, el derecho a un medio ambiente adecuado. Esta regulación se enlaza con la existente en Galicia sobre prevención y defensa contra incendios forestales que recoge la posibilidad de que la Administración dicte las órdenes de ejecución a que se refiere la LOUGA.

Existirán tantas clases de órdenes de ejecución como medidas en cada caso haya que adoptar para cumplir las condiciones que definen el deber de conservación. Más allá de este nivel podremos estar ante la ruina de un inmueble, en cuyo caso el deber de conservación cesa, o ante obras de mejora (por razones estéticas o turísticas, entre otras) que no siendo a su

vez de conservación se tendrán que realizar a costa del ordenante. Cada una de esas condiciones que conforman el deber de conservación solo se definirán acudiendo a la legislación sectorial, al planeamiento y a las ordenanzas municipales.

El procedimiento que se utilizará en la tramitación de un expediente de orden de ejecución, cuyas notas básicas se recogen en la Ley y Reglamento Autonómico, será fundamentalmente el procedimiento administrativo común y ante un incumplimiento de la orden de ejecución podrán imponerse multas coercitivas o proceder a la ejecución subsidiaria, además de cómo hemos visto, a la expropiación en los supuestos de incumplimiento de función social de la propiedad.

La Ley urbanística Gallega también regula qué hacer ante una orden de ejecución ilegal y ante una obra realizada sin orden de ejecución o sin ajustarse a ella, así como la clase de infracción y sanciones que corresponden ante un incumplimiento de la misma.

Puede considerarse que la regulación legal gallega de las órdenes de ejecución hay que complementarla con otras normas legales y de naturaleza reglamentaria. Es, por tanto, una regulación que no es suficiente, si bien, ha recogido los principios básicos de las órdenes de ejecución, aunque, teniendo en cuenta la existencia de una jurisprudencia abundante de las órdenes de ejecución, tal vez en las próximas normas urbanísticas que se pudieran llegar a dictar en la Comunidad Autónoma de Galicia, y a la vista de las regulaciones que han hecho otras Autonomías, esa regulación legal debiera de completarse.

Bibliografía

- GIRALT FERNÁNDEZ Francesc. “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”. *Revista práctica urbanística*. La Ley 2264/2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, editorial Cívitas, 1981.
- SÁNCHEZ GOYANES Enrique en *Derecho Urbanístico de Galicia*. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Año 2004.
- RAMOS MEDRANO J.A. “Las dos caras de la Orden de Ejecución”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm.127, 1992.
- FERRANDO CORELL, José V. “El deber normal de conservación y su límite: la evolución de un concepto”. *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 207, Enero 2004.

Repertorio jurisprudencial

Tribunal Constitucional

- STC 61/1997 de 20 de marzo.

Tribunal Supremo

- STS de 24 de noviembre de 1969
- STS de 10 de julio de 1980
- STS de 17 de mayo de 1983
- STS de 8 de noviembre de 1983
- STS de 24 de junio de 1985
- STS de 5 de octubre de 1987
- STS de 15 de abril de 1988
- STS de 17 de abril de 1989
- STS de 9 de diciembre de 1993
- STS de 27 de diciembre de 1994
- STS de 7 de febrero de 1995
- STS de 16 de junio de 1997
- STS de 5 de diciembre de 1997
- STS de 1 Abril de 1998
- STS de 6 de junio de 1998
- STS de 23 de febrero de 1999
- STS de 6 de Noviembre de 2001
- STS de 1 de julio de 2002
- STS de 9 de octubre de 2002
- STS de 10 de octubre de 2003

Tribunal Superior de Justicia

- STSJ del País Vasco de 14 de abril de 1999
- STSJ de Madrid de 6 de junio de 2000
- STSJ de Madrid de 14 de octubre de 2004
- STSJ del País Vasco de 16 de octubre de 2006
- STSJ de Canarias de 28 de mayo de 2007

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

46
Regap

MARTA M^a VÁZQUEZ SANJURJO

Cuerpo Superior de la Administración de la Xunta de Galicia
Doctoranda del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

Antigua alumna de la *École National d'Administration* (Francia)
marta.vazquez.sanjurjo@xunta.es

Recibido: 29/05/2012 | Aceptado: 05/06/2014

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 profesionalizácese.*

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 profesionalizase.*

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.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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. La organización territorial del Estado francés: organización histórica y reformas desde los años 60. 2. La reforma de la organización territorial del Estado francés en el seno de la Revisión General de las Políticas Públicas (2007-2012). 2.1. Los análisis previos a la nueva reforma de la Administración territorial. 2.2. Contenido de las reformas: simplificación y regionalización. 2.3. A modo de resumen. 3. La comparación con el caso español. 3.1. Organización histórica y reformas desde la Transición. 3.2. Paralelismos y diferencias en la evolución del caso español y francés. 4. Reflexiones finales sobre la Administración periférica del Estado. 4.1. El caso francés: la difícil regionalización de la acción del Estado. 4.2. El caso español: la necesidad de una nueva revisión de la Administración periférica del Estado. 5. Conclusiones finales. 6. Bibliografía.*

1 La organización territorial del Estado francés: organización histórica y reformas desde los años 60¹

Tras la Revolución Francesa de 1789, y a comienzos del siglo XIX, se consolida en Francia un modelo de Estado muy centralista, lo que requiere un centro fuerte, pero también una implantación fuerte en la periferia, de forma que se garantice que el centro pueda controlar todo el territorio. Así se articula el modelo de división territorial en “departamentos” (que podríamos asimilar a las provincias españolas, aunque la extensión de aquellos es mucho menor)², al frente de los cuales se coloca a un prefecto, nombrado y revocado libremente por el Primer Ministro, por lo cual su obediencia y fidelidad al centro queda garantizada.

1 Con carácter preliminar conviene realizar un recordatorio del conjunto de Administraciones públicas que conforman el mapa administrativo francés.

En el ámbito del Estado existen tres circunscripciones territoriales: la región, el departamento y el distrito (“*arrondissement*”), con servicios transversales en cada una de ellas (a cuyo frente se sitúan, respectivamente, el prefecto regional, el prefecto departamental y el subprefecto), y con servicios ministeriales fundamentalmente en las dos primeras (direcciones regionales —que a su vez suelen tener sus servicios departamentales dependientes— y direcciones departamentales, respectivamente).

Al lado de la Administración del Estado, se sitúan las Administraciones de las colectividades locales: la región, el departamento y el municipio (“*commune*”), todas ellas con asambleas y ejecutivos electos. Francia cuenta actualmente con 26 regiones, 100 departamentos y 36.783 municipios. Además, debido al enorme número de municipios que existen en Francia (España cuenta actualmente con 8.116) y ante las dificultades políticas para reducir su número vía fusión, han proliferado distintas formas de agrupación de municipios (hasta casi 20.000 estructuras).

2 Actualmente Francia cuenta con 100 departamentos, de lo que se deduce que son unidades territoriales más pequeñas que las provincias españolas (52 con Ceuta y Melilla) en un territorio total similar (675.417 km², Francia, 504.645 km², España).

No obstante, desde su origen los prefectos se configuran como perfiles técnicos por encima de las ideologías políticas, sin vínculos con el territorio para el que son nombrados, y asegurándose su fidelidad al Estado mediante su rotación periódica obligatoria. Desde la segunda mitad del s. XIX su profesionalización es creciente, siendo nombrados entre altos funcionarios, aunque la institucionalización definitiva del “cuerpo prefectoral”, con la configuración actual, no tenga lugar hasta mediados del siglo XX.

En el modelo prefectoral el prefecto es la máxima autoridad del Estado y del gobierno en su ámbito territorial, el departamento, y de su autoridad dependen todos los servicios del Estado con una implantación territorial en su departamento (servicios desconcentrados). Además, ejerce la tutela de los municipios, efectuando un control *a priori* de legalidad y oportunidad de sus actos³.

No obstante, a lo largo del s. XIX y más aún en el s. XX, al lado de la prefectura y en paralelo a la creciente especialización del nivel central, los distintos ministerios fueron implantando en el territorio un número creciente de servicios desconcentrados (muchas veces bajo la forma inicial de inspecciones) que, si inicialmente debían emplazarse bajo la autoridad de régimen común, el prefecto departamental, progresivamente fueron desembarazándose de su autoridad, y pasando directamente a depender del Ministro correspondiente⁴.

En consecuencia, la organización territorial tradicional del Estado francés respondía a una doble lógica: interministerial primero, a través de la autoridad de régimen general del prefecto departamental, y ministerial más tarde, a través de la implantación en el territorio de direcciones territoriales dependientes directamente del correspondiente ministerio y que, a su vez, redujo el papel del prefecto de autoridad generalista en el territorio a autoridad sectorial en materia de mantenimiento del orden y la seguridad pública.

En la segunda mitad del s. XX se constata la falta de una coordinación de las distintas políticas ministeriales en el nivel del territorio, lo que viene acrecentado por las luchas corporativas entre los distintos cuerpos ministeriales, entre ellos y con el cuerpo prefectoral.

De esta constatación surge el impulso para la realización de una reforma, en 1964, que pretende restaurar la capacidad de coordinación interministerial de los prefectos, pero ya no en el nivel departamental, sino en el nivel regional, mediante la creación del nivel de la región como nueva circunscripción administrativa del Estado, encargada del desarrollo económico y la planificación del territorio, a cuyo frente se situaba la nueva figura del prefecto de región, que era, a su vez, el prefecto departamental del departamento principal de la región⁵.

La necesidad de dotarse de regiones fuertes vino determinada también en Francia por la política regional europea, que otorga fondos a las regiones siempre que muestran su capa-

3 Esta tutela se prolongará hasta 1982, año en que aquellos adquirieron autonomía, constituyéndose en auténticas colectividades locales.

4 Esta multiplicación de los servicios desconcentrados fue paralela al crecimiento de la especialización en el nivel central, primero en secretarías de estado y luego en nuevos ministerios, que se independizan del Ministerio del Interior. Esta voluntad de separarse de la autoridad del Ministerio de Interior se reproduce a nivel territorial, y fue llevada a cabo a través de funcionarios pertenecientes a los cuerpos propios de cada ministerio, y a menudo se hizo patente también mediante la creación de sus servicios desconcentrados en niveles superiores o inferiores al departamento (Véase Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942).

5 Decreto n.º 64-251, de 14 de marzo de 1964, relativo a la Organización del Estado en las Circunscripciones de Acción Regional.

cidad de absorber y aplicar los recursos. Con regiones débiles y desestructuradas Francia se veía obligada a devolver muchos recursos comunitarios⁶.

No obstante, la reforma de 1964 quedó en la práctica reducida a una reforma tímida, que apenas consiguió avances en la función de coordinación interministerial del prefecto de región, limitando su alcance más bien al de la coordinación de los distintos prefectos departamentales.

Por otro lado, en los años 80 se instituyen también como colectividades locales la Región y el Departamento, en lo que constituye la primera etapa de la descentralización administrativa en Francia⁷. La descentralización administrativa complicará todavía más la coordinación y unidad de la acción pública en el territorio.

Entre los años 1992-2007 los intentos de reorganizar la organización territorial del Estado se suceden, mediante una serie de reformas dirigidas a reforzar la lógica transversal en el territorio y la función de coordinación de los prefectos en relación con los servicios territoriales ministeriales. Paralelamente se pone en marcha la segunda etapa de la descentralización administrativa, que pretende simplificar el reparto de competencias entre las distintas colectividades locales y entre éstas y los servicios territoriales del Estado, ante un panorama de competencias concurrentes que dificultaba enormemente a los ciudadanos el conocimiento de la Administración competente en cada materia.

En efecto, desde 1992 y hasta 2002 se ensayan distintas fórmulas de coordinación de la administración periférica del Estado⁸. No obstante, estas se revelan inoperantes y el impulso coordinador de los prefectos se ve frenado por la oposición de los Ministerios a perder el control vertical de sus servicios territoriales, así como por las colectividades locales que no quieren ver desaparecer de su territorio servicios del Estado.⁹

Un nuevo impulso a la reforma de la organización territorial del Estado es llevado a cabo por un grupo de altos funcionarios que rodean al nuevo ministro del Interior, Nicolas Sarkozy, a partir de 2002 y hasta 2004¹⁰.

En este marco son aprobados en 2004 tres decretos, que suponen un nuevo impulso al nivel regional y a las fusiones de servicios.

6 En el caso francés, se optó porque la gestión regional de los fondos europeos fuese realizada por la Administración del Estado en el nivel regional, la prefectura de región, y no por la colectividad local de nivel regional, la región.

7 Las regiones se crearon en 1972, pero como establecimiento público institucional, cuyo poder ejecutivo correspondía al prefecto de región. Sólo desde la ley de descentralización de 1982 pasan a tener la consideración de colectividad territorial, con una asamblea representativa (el *conseil régional*) y un ejecutivo propios. Por su parte, los departamentos ya existían con una asamblea deliberante elegida por sufragio universal y un presidente honorífico, pero su poder ejecutivo lo ostentaba el prefecto de departamento. Sólo desde la ley de descentralización de 1982 pasan a tener la consideración de colectividad territorial de pleno derecho, con ejecutivo propio.

8 Entre ellas, cabe citar la creación de un colegio de jefes de servicio (1992), de misiones interservicios (1993), el fomento a la delegación de servicios (1999) y la Circular del Primer Ministro de 24 de octubre de 1995, que intenta impulsar la función de coordinación interministerial de los prefectos y la de impulso de las fusiones entre direcciones y servicios de un mismo ministerio.

9 Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942.

10 En el Decreto de atribuciones del Ministerio del Interior de 15 de mayo de 2002 se cuidan de reservar a la competencia del Ministerio del Interior (y no a otros posibles Ministerios concernidos, como el de Presupuestos o de la Función Pública) las decisiones sobre la organización territorial.

Este nuevo impulso reformador, llevado a cabo desde el Ministerio del Interior, se desencadenó, en parte, como una forma de contraatacar la pérdida de poder de los prefectos operada a través de la Ley Orgánica Relativa a las Leyes de Finanzas (LOLF), aprobada en 2001 y cuya entrada en vigor estaba prevista para 2006, que preveía como responsables de los créditos (organizados en lo que la Ley denomina Presupuesto Operacional de Programa -BOP-) exclusivamente a los Ministerios y sus órganos regionales, y no a los prefectos.

En concreto, el Decreto de 29 de abril de 2004, relativo a los Poderes del Prefecto y la Organización del Estado, refuerza nuevamente el papel estratégico del prefecto de región, que se configura como el responsable de la animación y de la coordinación de las políticas del Estado en el territorio y, por tanto, es el encargado de coordinar a los servicios desconcentrados, tanto regionales como departamentales (sólo quedan al margen los servicios académicos, la inspección de trabajo y las Administraciones financieras y fiscales) y las posibles fusiones de servicios¹¹.

Desde el nivel estatal en 2004 se pone en marcha un Proyecto de Acción Estratégica del Estado (PASE) para intentar una coordinación y desarrollo coherente de las políticas públicas del Estado, que tiene su concreción regional, el Proyecto de Acción Estratégica del Estado en Región (PASER), instrumento de planificación plurianual que establece 4 o 5 grandes objetivos de vocación interministerial y se traduce en una financiación específica en el marco de la LOLF, con sus propios indicadores de resultados¹².

El Decreto de 5 de octubre de 2004, relativo a los Polos Regionales del Estado, crea una organización ligera, llamada “polo regional”, que aglutina funcionalmente un conjunto de materias y servicios desconcentrados regionales que deben actuar coordinadamente, bajo el liderazgo de los jefes de servicio de los ministerios más importantes, y que “obliga” a una actuación interministerial de los servicios regionales concernidos en cada polo¹³.

La función de coordinación territorial del prefecto de región se implementa mediante la creación de un “estado mayor” de la región, el Comité de Administración Regional (CAR), en el que se reúnen al menos mensualmente bajo la presidencia del prefecto de región: los prefectos departamentales, los jefes de polo regional, el secretario general para los asuntos regionales (SGAR) y el secretario general del departamento principal de la región.

Finalmente, el Decreto de 14 de octubre de 2004, relativo a la Delegación de Gestión en los Servicios del Estado, pretende prefigurar, mediante las delegaciones de gestión de unos servicios desconcentrados en otros, futuras fusiones de servicios¹⁴.

En estos años tiene lugar también la ejecución de la segunda etapa de la descentralización administrativa en Francia, bajo la égida del principio de subsidiariedad. Las leyes de 2003-2004, entre otras cuestiones, promueven la transferencia del Estado a la colectividad local más adecuada de “bloques de competencias”. Para el caso de que quedasen aún competencias concurrentes o compartidas, se introduce también el concepto de colectividad “jefa de fila”, a la que corresponderá la coordinación de la actividad pública en el ámbito secto-

11 Además, la Ley de 13 de agosto de 2004 amplía su campo de competencias al desarrollo rural, la política de medio ambiente y desarrollo sostenible, la cultura, el empleo, la vivienda y la renovación urbana, la sanidad pública, así como a todas las políticas comunitarias de competencia del Estado. Aunque, por el momento, el nivel departamental pervive como la circunscripción de derecho común para los servicios desconcentrados del 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 Los 8 polos regionales son: “Educación y Formación”, “Gestión Pública y Desarrollo Económico”, “Transporte, Vivienda, Ordenación del Territorio (y del Litoral)”, “Sanidad Pública y Cohesión Social”, “Economía Agrícola y Mundo Rural”, “Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”, “Desarrollo del Empleo e Inserción Profesional”, y “Cultura”.

14 Precisamente, en los años 2005 y 2007 tienen lugar distintas variantes de fusiones de servicios en muchos departamentos. Mención especial merece la fusión de las direcciones departamentales de Infraestructuras y de Agricultura de forma experimental en 8 departamentos, realizada por el Ministerio de Infraestructuras, de cara a una posible fusión de ambos Ministerios.

rial en el que se considere la más adecuada¹⁵. Se trata de un nuevo intento por coordinar descentralización y coordinación de la acción pública, en este caso, entre las colectividades locales.

Desde 2009 se ha abierto una nueva etapa de reforma de las colectividades territoriales en Francia, centrada en la simplificación del reparto de competencias y el ahorro, más que en la descentralización¹⁶

2 La reforma de la organización territorial del Estado francés en el seno de la Revisión General de las Políticas Públicas (2007-2012)

Tras las elecciones de 2007, el nuevo Presidente de la República acoge las sugerencias para que se dé un nuevo impulso a una reforma de la Administración francesa. Desde 2007 se pone en marcha la denominada « Révision Générale des Politiques Publiques » (conocida más comúnmente por sus siglas “RGPP”), cuyos objetivos eran prestar un mejor servicio a los ciudadanos, a un menor coste¹⁷.

El alcance del proceso y la metodología de la RGPP fueron planteados en 2007 de una forma muy ambiciosa, ya que se preveía una revisión general de todas las políticas públicas y sectores de la Administración y partiendo, en principio, de un análisis “de 0”, una *rémise à plat* o recuestionamiento general del sentido, objetivos y conveniencia o no de la pervenencia de todas y cada una de las políticas públicas (y servicios públicos) del Estado.

Ambiciosa fue también la metodología, impulsada por una cuidada estructura de dirección del proyecto, formada por consultores privados y funcionarios públicos, miembros de los cuerpos generales de inspección, y con una instancia de validación y seguimiento de conformación política, el Consejo de Modernización de las Políticas Públicas (CMPP). Una de las

15 Así, la Ley de agosto de 2004 estableció como colectividad local jefa de fila a la región, sobre la formación profesional y la coordinación de las acciones de política económica (pero no el desarrollo económico, que sigue siendo competencia del Estado) y al departamento, sobre la acción social.

La idea era tender a recentrar los servicios del Estado sobre las competencias de soberanía, y sus funciones de concepción y reglamentación, así como en su función de garante de los equilibrios territoriales y de la solidaridad nacional.

16 Mediante esta reforma se pretende simplificar el reparto de competencias —bajo el principio “una competencia, una colectividad territorial”— y de financiación entre las distintas colectividades locales, en aras de una mayor eficacia y legibilidad de las competencias para los ciudadanos, así como la reducción del elevado gasto público que representan. A este último objetivo responden las siguientes medidas: la generalización de las estructuras intercomunales sobre todo el territorio francés (prevista para mediados de 2013), sin perjuicio del impulso a la fusión voluntaria de “*communes*” (cuyo fracaso, tras su impulso en 1971, ha terminado por hacer optar por la vía, más realista, de la generalización de la intercomunalidad), así como de las fusiones de regiones y de departamentos, y de ambos entre sí, y la creación de la figura del consejero territorial, con la doble condición de electo para el Departamento y la Región, que antes se elegían separadamente (prevista para 2014).

Esta reforma, que parte de las reflexiones del Informe Balladur (Balladur, *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de décider*, La Documentation française, mars 2009) se tradujo en 4 proyectos de ley aprobados en octubre de 2009, de los cuales 2 ya han sido aprobados como leyes. El 16/12/2010 se aprobó la Ley de Reforma de las Colectividades Territoriales 2010-1563, que recoge las bases fundamentales de la reforma.

Debe destacarse la función otorgada en este proceso a los prefectos departamentales, a los que se ha atribuido el cometido de proponer el mapa de la intercomunalidad en su departamento, para su debate y validación en un órgano colegiado del que forman parte los electos locales, la Comisión Departamental de la Cooperación Intercomunal.

17 Y más en concreto:

- Preparar la reestructuración de las organizaciones administrativas de forma que permitiesen no renovar a un funcionario de cada dos.
- Realizar economías sobre los gastos del resto del aparato productivo del Estado (excluidos los gastos de personal) del 10-20%, sobre todo mediante la centralización de las compras.

claves del éxito del proceso, sin precedentes en Francia, fue precisamente el apoyo político del más alto nivel con el que ha contado¹⁸.

En cuanto al eje de reforma de la Administración territorial (RÉATE), debe precisarse, sin embargo, que se apartó de la metodología general de análisis e implementación de la RGPP. En este caso, el análisis de inicio no fue realizado por equipos mixtos de consultores externos y funcionarios, bajo la dirección del Primer Ministro, sino bajo la influencia del Ministerio de Interior, y sin la participación de consultores externos, perpetuando la preponderancia del cuerpo prefectoral en los análisis y propuestas reformadoras iniciales¹⁹.

No obstante las propuestas iniciales de este equipo de dirección (presentadas en el primer CMPP, en diciembre de 2007), que consolidaban la función de dirección de los prefectos sobre los servicios desconcentrados de los Ministerios, obtuvieron una fuerte contestación por parte de éstos. Como consecuencia, la dirección de la reforma tuvo que ser reconducida a la órbita del primer Ministro que, en adelante, prosiguió con el proceso.

2.1 Los análisis previos a la nueva reforma de la Administración territorial

Los análisis previos a la puesta en marcha de la RGPP apuntaban las causas fundamentales que dieron lugar al convencimiento unánime en la doctrina y en el discurso dominante en los medios político-administrativos desde hacía ya veinte años, de la necesidad de una urgente reforma administrativa que abarcara, en particular, la reestructuración de los servicios desconcentrados del Estado.

Como adelantamos, la RGPP responde primeramente a un objetivo de ahorro en el gasto que suponen las Administraciones públicas, y se enmarca en una estrategia general de reducción de la elevada deuda pública y déficit público que había aumentado sin parar en los últimos 25 años, y cuya reducción se había convertido ya en una necesidad perentoria.

La multiplicación de estructuras a nivel territorial se consideraba, en primer lugar, altamente ineficiente, ya que suponía reproducir en cada dirección general, dirección departamental u otras unidades desconcentradas un conjunto de servicios y medios de funcionamiento, materiales, inmobiliarios y humanos propios. Además, la Administración territorial del Estado seguía un modelo uniforme en todo el territorio independientemente de la población y problemática específicas de cada territorio, pudiendo existir direcciones locales que iban desde unos pocos agentes a otras con varios cientos. Esta multiplicidad se fue revelando todavía más injustificada con el traspaso de competencias a las colectividades territoriales en las sucesivas etapas de la descentralización administrativa producidas desde 1982 en Francia, que no vinieron acompañadas de la desaparición de los servicios correspondientes del Estado.

Algunos informes recomendaban reducir los servicios desconcentrados del Estado, sobre todo a nivel departamental, en favor del municipio o la intercomunalidad, para las políticas de proximidad, y de la región, para las decisiones estratégicas, por ser las más adecuadas²⁰.

18 Actualmente, tras el resultado de las elecciones presidenciales de mayo de 2012 y la victoria de François Hollande, el futuro de la RGPP es, sin embargo, incierto.

19 Bezes, P. et Le Lidec, P., *op. cit.*, pp. 919-942.

20 Véase Informe Camdessus : Camdessus, M., *Le Sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation Française, París, 2004. Más tarde, el Informe Balladur preconiza ideas semejantes : Balladur, *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps*

Además, las unidades infradepartamentales se consideraban cada vez más innecesarias con la pérdida de importancia progresiva de la vida rural²¹.

Además de ineficiente, esta multiplicidad de estructuras se consideraba también un obstáculo a la eficaz acción pública, ya que existía una gran necesidad de coordinar las distintas estructuras existentes, lo que ralentizaba y dificultaba la acción pública²², y era poco operativa para afrontar problemáticas transversales, tales como crisis alimentarias o desastres naturales, en las que debían intervenir una gran multiplicidad de órganos.

Por otra parte, este gran número de estructuras estatales, a las que hay que añadir las de las colectividades territoriales, con crecientes competencias, y todas ellas compartiendo competencias entre sí suponía un gran obstáculo a la legibilidad de los servicios públicos para los ciudadanos²³.

Finalmente, la puesta en marcha de la RGPP pone particular interés en el avance de la administración electrónica, que puede suponer también una reducción de las Administraciones de proximidad.

2.2 Contenido de las reformas: simplificación y regionalización

A día de hoy, las reformas fundamentales ya ejecutadas en la Administración territorial del Estado francés en el marco de la RGPP son las siguientes:

- 1ª Reducción e integración del número de direcciones regionales (de 23 a 8), siguiendo el esquema de la nueva organización ministerial.

Los análisis que habían sido realizados en años anteriores señalaban que la acción del gobierno en el nivel central, estaba cada vez más fragmentada, lo que había multiplicado la necesidad de coordinación interministerial. Pero esta coordinación se había revelado en gran medida ineficaz para lograr una acción política coordinada del gobierno, ya que se producía una continua elevación de los asuntos al Primer Ministro para su arbitraje; los expertos recomendaban, en consecuencia, la reducción del número de ministerios para internalizar dentro de los mismos estos arbitrajes²⁴.

de décider, La Documentation française, mars 2009.

- 21 Véase Informe Pébereau: Péberau, M., *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
- 22 Véase Informe Pébereau. En particular, señala que los instrumentos para articular la coordinación local de la acción de los servicios del Estado y colectividades locales se han sucedido: documentos estratégicos (tales como los Proyectos territoriales o los Proyectos de acción estratégica) y estructuras de coordinación (tales como los polos de competencia interministeriales, delegaciones interministeriales, misiones interservicios). Pero aunque constituyeron un avance para la gestión de políticas cada vez más transversales, como la política de la ciudad, el empleo, o el medio ambiente, para una mayor eficacia y eficiencia concluía que debían ir acompañados de reorganizaciones administrativas.
- 23 Todas estas consideraciones aparecen recogidas en el documento *Pourquoi changer?*, que resume los análisis del primer Consejo de Modernización de Políticas Públicas (informe de etapa de 12 de diciembre de 2007), consultado en diciembre de 2011 en: <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>.
- 24 Para un análisis crítico de los mecanismos de coordinación interministerial, véase : 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.

Siguiendo estas recomendaciones, el primer gobierno de F. Fillon decidió en 2007 una integración de ministerios en 3 grandes ministerios intersectoriales²⁵. Como reflejo de esta decisión en la Administración central, se decidió también reducir el número de direcciones regionales, que pasaron de 23 a 8²⁶, siguiendo, en general, el perímetro de los nuevos ministerios, o incluso abarcando a 2 de ellos, y que venían a sustituir, mediante una agrupación orgánica, la agrupación funcional que se había establecido en 2004 a través de los 8 Polos regionales.

- 2^a Además, el nivel regional —y no el departamental— se convirtió en el nivel de derecho común de la Administración del Estado en el territorio²⁷, lo que ha llevado a una gran reducción de los servicios departamentales, concentrando las diez existentes en sólo dos o tres Direcciones Departamentales Interministeriales (DDI): la DDI de Territorios y la DDI de Protección de la Población y la Cohesión Social, escindiéndose esta última en una tercera en los departamentos de más de 400 000 habitantes. Se produjeron, en consecuencia, dos cambios fundamentales: los servicios departamentales pierden su carácter ministerial, por lo que dejan de depender de los directores regionales y pasan a estar bajo la autoridad del Prefecto Departamental y, paralelamente, las direcciones regionales dejan de tener servicios departamentales²⁸.

Debe destacarse que, en este escalón, la autoridad de los prefectos departamentales sobre los directores departamentales está especialmente garantizada a través del poder de aquellos en el nombramiento (y, eventualmente, en el cese) de estos: los directores departamentales pasan a ser nombrados por el Primer Ministro, pero entre los candidatos propuestos por el prefecto departamental²⁹.

En este punto, conviene destacar que todos los Informes de etapa de las reuniones de la CMMP, así como la normativa y circulares que van implementando sus decisiones, insisten en que la división regional y departamental responden a criterios diferentes.

La organización del nivel regional responde a un criterio de territorialización de la acción de gobierno, esto es, al objetivo de una acción coordinada de las políticas del Estado en el territorio, que corresponde asegurar, en última instancia, al prefecto de región. Sin embargo, la organización del Estado en el departamento responde a un objetivo distinto, ya no al de territorializar la acción de gobierno, pues no se considera necesaria una territorialización a ese nivel tan fragmentado, como sí había ocurrido históricamente, sino a un criterio de proximidad al ciudadano de los servicios públicos:

-
- 25 Los tres grandes ministerios intersectoriales creados fueron el Ministerio de Economía, Finanzas y Empleo, el Ministerio del Presupuesto, las Cuentas Sociales, la Función Pública y la Reforma del Estado y el Ministerio de la Ecología, la Energía, el Desarrollo Sostenible y la Ordenación del territorio (MEEDAT).
- 26 Las nuevas direcciones regionales (DDRR) son la DR de las Empresas, la Competencia y el Consumo, el Trabajo y el Empleo (DIRECCTE), la DR de la Juventud, el Deporte y la Cohesión Social (DRJSCS) —ambas comunes a 2 Ministerios—, la DR del Medio Ambiente, la Ordenación del Territorio y la Vivienda (DREAL), la DR de la Alimentación, la Agricultura y Montes (DRAAF), la DR de la Cultura (DRAC), la Agencia Regional de Salud (ARS), la DR de las Finanzas Públicas, y el Rectorado Universitario.
- 27 Como excepción, la Inspección de Educación y la Dirección Departamental de las Finanzas Públicas perviven en el nivel departamental.
- 28 Como excepción, tres DDRR conservan servicios departamentales, ahora denominadas unidades territoriales (UT): la DRAC, la DIRECCTE y la DREAL. No obstante, en estos casos, se ha articulado una compleja red de dependencias funcionales: del prefecto de región, a través de las DDRR, para la organización del servicio, su gestión, organización de su actividad y cumplimiento de las misiones de carácter regional, y de los prefectos departamentales, respecto de las misiones locales. Además, la Agencia Regional de Salud (ARS) también tiene delegaciones departamentales.
- 29 Decreto 2009-360, de 31 de marzo de 2009, sobre los Empleos de Dirección de la Administración Territorial del Estado.

todos los servicios que no exijan para prestarse una proximidad o contacto directo con el ciudadano en el nivel departamental deben eliminarse o reagruparse en el nivel regional³⁰.

3ª Se fortalecieron los poderes de los prefectos respecto de los servicios desconcentrados del Estado y, en particular, el poder del prefecto de región.

El prefecto de región es el responsable de la coordinación de las políticas públicas en el nivel regional, que se considera el más adecuado para la programación y el impulso de las estrategias del Estado.

Para el cumplimiento de esta tarea el prefecto regional ha sido dotado de una serie de poderes. Respecto de las direcciones regionales, su coordinación deberá efectuarse de modo colegial, a través del CAR, en el que están presentes directores regionales, rector y director de la Agencia Regional de Salud y prefectos departamentales, bajo la presidencia del prefecto de región. No obstante, no se afirma una superioridad jerárquica o funcional del prefecto de región sobre las direcciones regionales, lo que sí se ha afirmado de las direcciones departamentales interministeriales, respecto de los prefectos departamentales.

Y es al CAR al que se atribuya la función de elaborar la estrategia del Estado en la región y de proponer el presupuesto necesario para ello.

Respecto de los prefectos departamentales, el poder del prefecto de región también se ve fortalecido, pues se afirma su "autoridad" sobre los mismos³¹, pudiendo dirigirles instrucciones, salvo para las materias de orden público y seguridad pública, que siguen territorializadas directamente en el nivel departamental. Además, se reconoce al prefecto de región un poder de abocación de los asuntos que considere de especial interés regional. Y también se le reconoce la competencia para el reparto de los créditos presupuestarios del programa 307 "Administración territorial", que agrupa los créditos necesarios para el desarrollo de las acciones que son competencia de las prefecturas, así como del programa 333, que agrupa los créditos de funcionamiento e inmobiliario de las prefecturas y de la mayor parte de los servicios desconcentrados del Estado. En cuanto a los créditos de los programas ministeriales (que financian la acción de los servicios ministeriales desconcentrados) se le ha reconocido también a los prefectos regionales una función de supervisión e informe de las asignaciones territoriales, así como de reparto de los créditos territoriales entre los correspondientes servicios (aunque parece que, en la práctica, y teniendo en cuenta la exigua estructura

30 En este sentido, en la gran mayoría de los servicios que han pervivido en el nivel departamental parece que puede colegirse fácilmente esa necesidad de proximidad al ciudadano: así, los servicios de inspección de la sanidad animal y la seguridad alimentaria y la protección de los consumidores (DDI protección de la población) o los de prevención de los riesgos naturales (DDI Territorios). Igualmente en la UT de trabajo y empleo de la DIRECCTE o en el servicio de vigilancia de riesgos industriales de la DREAL. En sólo algunos resulta más difícil colegir esta necesidad de proximidad al ciudadano (como, por ejemplo, la promoción del desarrollo sostenible —DDIT—). Lo que sí puede destacarse, aún apreciando la posible necesidad de proximidad, es que algunos de los servicios mantenidos, tales como algunos servicios sociales de la DDCS, la promoción de la vida asociativa, las prácticas deportivas y a favor de los jóvenes y la ejecución de acciones sociales en materia de política urbanística parece podrían reagruparse en el nivel regional o traspasarse a las colectividades locales.

31 Decreto de 16 de febrero de 2010, que modifica el Decreto de 29 de abril de 2004, relativo al Poder de los Prefectos. Destacar, sin embargo, que ha tenido que eludirse el término "superioridad jerárquica", ya que gran parte del cuerpo prefectoral rechazaba la jerarquía entre prefecto de región y prefecto de departamento.

de las prefecturas de región, serán los responsables territoriales (directores regionales generalmente) los que efectivamente repartan los créditos entre sus servicios).

Finalmente, los prefectos también ven su autoridad fortalecida respecto de los servicios desconcentrados no integrados en las direcciones regionales o interdepartamentales, incluidas las agencias, respecto de los que pasan a ser su delegado territorial.

Esta mayor preeminencia del prefecto de región y del nivel regional, en general, hizo necesario un fortalecimiento de la estructura en la prefectura regional. En este sentido se produjeron dos importantes reformas.

En primer lugar, el secretariado general para los asuntos regionales (SGAR), que era básicamente una especie de secretario general para los servicios comunes de la prefectura regional (además de tener la competencia sobre la gestión de los fondos estructurales) ha visto sus funciones y medios incrementados. Desde este momento pasa a ser el responsable del impulso a las fusiones de servicios del Estado en la región, así como de impulsar la plataforma de apoyo interministerial a la gestión de recursos humanos (es decir, de establecer una plataforma que permita la movilidad territorial de los agentes del Estado). Además, su presencia y función de coordinación en el CAR regional, unido a su competencia tradicional en la gestión de los fondos estructurales, lo abocan también, en la práctica, al apoyo al prefecto en la coordinación política territorial.

En segundo lugar, la estructura con la que hasta ahora contaba el prefecto regional para realizar la coordinación política en el territorio o el impulso de acciones regionales desde la prefectura, los “Encargados de misión” (*Chefs de mission*), una especie de “consejeros regionales” del prefecto, ha pasado a tener una dotación propia en el presupuesto de la prefectura regional. Hasta ese momento eran pagados por los ministerios, que los ponían a disposición de las prefecturas regionales, con cargo a su presupuesto, lo que dificultaba que los prefectos regionales pudieran reclutarlos.

Finalmente, debe destacarse también que el informe de etapa de la RGPP de marzo de 2011 volvía a señalarse que para la regionalización de la acción del Estado se utilizarían, entre otros, dos instrumentos: una estructura ligera, denominada “Grupo de los 40”, que consistiría en reuniones regulares de los secretarios generales de todos los ministerios y los prefectos de región organizadas por el Secretario General del Gobierno, para favorecer el diálogo centralizado entre centro y territorios, y un instrumento ya existente, el PASE, que debía ser concretado a nivel regional antes de junio de 2011 y así lo ha sido, según puede constatarse en el balance de medidas recogido en el informe de diciembre de 2011.

Asimismo, en este informe se alude también a la creación de un nuevo tipo de circulares ministeriales, denominadas “instrucciones de gobierno”, dirigidas a los prefectos para que estos puedan conocer las orientaciones estratégicas de las políticas públicas directamente del ministro, esto es, sin mediación de los delegados territoriales.



2.3 A modo de resumen

En resumen, las reformas llevadas a cabo hasta el momento en el marco de la RGPP suponen una apuesta decidida por la lógica transversal en el territorio. No obstante, sólo en el nivel departamental se han establecido los mecanismos jurídicos necesarios para que pueda producirse una auténtica integración bajo la autoridad del prefecto departamental. Entre estos mecanismos jurídicos, podemos destacar los siguientes:

- 1º Las estructuras ministeriales departamentales se integran orgánicamente en la prefectura departamental.
- 2º Se garantiza la superioridad jerárquica del prefecto departamental sobre los titulares de las direcciones departamentales interministeriales, a través de la intervención en su nombramiento (los directores departamentales son nombrados entre los candidatos propuestos por el prefecto).
- 3º Se elimina la reproducción de la estructura ministerial en el nivel departamental, lo que dificulta el control ministerial de los servicios departamentales.

En cuanto al nivel regional, aunque en la relación de objetivos o ejes de la RGPP en el territorio se hace hincapié en la preeminencia del prefecto regional sobre los servicios descentrados del Estado en el territorio, no se le ha dotado en cambio de los mecanismos jurídicos necesarios para ello. En concreto, puede constatarse que:

- 1º No se ha producido una integración orgánica de las direcciones regionales en la prefectura regional.
- 2º El prefecto de región no tiene poder en el nombramiento de los directores regionales.
- 3º Las direcciones regionales siguen la estructura ministerial, lo que facilita el pilotaje de las mismas desde cada ministerio.

Por otro lado, la autoridad de los prefectos regionales sobre los prefectos departamentales, también preconizada por la RGPP, se ha afirmado finalmente de un modo tímido, ya que, entre otras cuestiones, ambos tienen competencias distintas y el primero no tiene poderes de nombramiento sobre los segundos, ni siquiera autoridad directa sobre el mismo en materia de seguridad ciudadana.

Sólo se ha intentado reforzar un poco la estructura de la prefectura regional, a través del SGAR y los jefes de misión, así como otras estructuras e instrumentos más o menos ligeros de coordinación (CAR, PASER) y de relación directa con París (Grupo de los 40, impulso a la comunicación directa de los ministros con los prefectos regionales a través de instrucciones ministeriales).

Adicionalmente, se han incrementado sus poderes en el reparto de créditos en el territorio, tanto de los créditos asignados a las prefecturas, como, aunque más tímidamente, de los programas ministeriales. Esta competencia puede darles en la práctica una mayor preeminencia sobre los prefectos departamentales, aunque parece que, con la exigua estructura y competencias de los prefectos regionales en el ámbito de los programas ministeriales, la

autorización en el reparto de créditos entre servicios de una dirección regional va a ser una competencia más nominal que efectiva.

En cuanto a la competencia en el reparto de los créditos de funcionamiento e inmobiliarios de prefecturas y servicios ministeriales desconcentrados, no parece desdeñable en tiempos de reorganizaciones y fusiones administrativas, pero una vez estabilizada la estructura territorial del Estado, su importancia mermará notablemente.

Lo que sí debe destacarse, en cambio, es el peso político mayor que tienen con carácter general los prefectos regionales sobre los departamentales, ya que el prefecto regional es a su vez el prefecto del departamento principal de la región y, por tanto, el más importante políticamente entre los prefectos en la región. Este factor político no es desdeñable, y a pesar de los obstáculos señalados, tiene en la práctica gran importancia para la efectiva autoridad de los prefectos regionales sobre los departamentales.

Por otro lado, la práctica político-administrativa de los últimos años demuestra que los prefectos regionales sí están reuniendo con carácter periódico al CAR, y su autoridad se ha visto además reforzada por la emisión por el Presidente de la República y el Primer Ministro de numerosas instrucciones directas dirigidas a los prefectos regionales para la coordinación de importantes asuntos. Entre ellos cabe citar la implementación y seguimiento de medidas contra la crisis económica y, en particular la canalización y selección de proyectos para su inclusión en el plan de reactivación económica, equivalente al Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo ("Plan E") español, y, por otro lado, precisamente, el dossier RÉATE, cuyas propuestas de reorganización en cada región se coordinaron y canalizaron a través de los prefectos regionales.

Finalmente lo que sí se ha producido es una notable racionalización y simplificación de las estructuras administrativas desconcentradas, a la que ha seguido una etapa de fusiones de servicios y medios inmobiliarios aún en desarrollo.

3 La comparación con el caso español

3.1 Organización histórica y reformas desde la Transición

La organización territorial del Estado español, tal como la conocemos actualmente, se conformó a partir de comienzos del siglo XIX, tras la invasión napoleónica. José Bonaparte realizó una división administrativa en departamentos, con prefecturas y subprefecturas, siguiendo el modelo francés.

Pero no será hasta 1833, tras la muerte de Fernando VII, cuando se realiza la división provincial definitiva. Así el Real Decreto del 23 de octubre de 1833, de Javier de Burgos, divide el territorio en 49 provincias y establece como figura central en el territorio, la del subdelegado de fomento, que obtiene la denominación definitiva de gobernador civil poco después, en virtud del Real Decreto de 29 de septiembre de 1847.

El gobernador civil se configuró como el delegado del gobierno en la provincia, nombrado por el rey, con un doble carácter: en cuanto agente subordinado a la Administración central, era la máxima autoridad administrativa del Estado en la provincia, y en cuanto jefe superior



de los entes locales supervisaba y controlaba la actividad de los ayuntamientos (en muchas épocas incluso nombraba a los alcaldes, salvo los de los grandes municipios) y de las diputaciones provinciales, que presidía.

La doctrina ha señalado que el gobernador civil español del siglo XIX se inspira, en parte, en la tradición absolutista española, pero sobre todo, del modelo revolucionario francés, que erige al prefecto departamental en pieza clave en el territorio de un sistema fuertemente centralista. El gobernador civil, se asimila así al prefecto departamental francés, configurado también como vicario del gobierno en el territorio y como jefe o supervisor de los entes locales³².

No obstante, la doctrina ha destacado que, a diferencia del prefecto departamental francés, en que predomina su carácter técnico y profesionalizado, el gobernador civil español, sobre todo en la época de la Restauración, ha unido a sus competencias jurídico-formales una función de componedor en el engranaje político del sistema oligarquista-caciquista, influyendo en los procesos electorales, para la elección de los candidatos propugnados desde Madrid³³.

En suma, el gobernador civil se configuró, fundamentalmente, como guardián del orden público (en un siglo plagado de levantamientos) y como jefe político en el territorio, con preeminencia sobre su función de jefe administrativo en la provincia.

Durante el régimen franquista, el binomio gobernador civil-alcalde sigue siendo el garante del centralismo estatal, y la figura del gobernador civil consolida este perfil netamente político y de guardián del orden público y de control de las entidades locales³⁴.

No obstante, al margen de la figura del gobernador civil y de su control, va surgiendo, sobre todo a lo largo del siglo XX y especialmente desde los años 50, una estructura más especializada de la Administración periférica del Estado con sus propios medios personales y financieros, las delegaciones ministeriales, así como sus organismos autónomos. Mediante Decreto de 27 de noviembre de 1967, de reorganización de la Administración civil del Estado, se trata de ordenar estas estructuras periféricas especializadas en el escalón provincial, bajo la dependencia de las delegaciones provinciales³⁵.

32 Sobre la filiación francesa de nuestro gobernador civil, véase Sarmiento Acosta, *La organización de la Administración periférica*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, pp. 59 y ss. y p. 71. Además de las semejanzas en la posición y funciones de ambas figuras, incluida la jefatura de las diputaciones provinciales —equivalente a la que el prefecto departamental ejercía hasta hace muy poco sobre el *Conseil départemental* francés—, el autor destaca, en particular, que la primera división territorial del Estado español fue la realizada por José Bonaparte, en 1810. También destaca la formación francófila de Javier de Burgos. Finalmente el autor cita también, en abono de esta tesis, a García de Enterría, en su trabajo “Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración periférica en España”, incluido en su libro *La Administración Española*.

33 Castells Arteche, J. M., *La reforma de la Administración periférica del Estado*, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995, pp. 231 y ss. y Sarmiento Acosta, *op. cit.*, pp. 98 y ss.

34 Es el jefe de la Policía y de la Guardia Civil, ostenta la policía de espectáculos, actos públicos, reuniones y asociación, es el encargado de preservar el sistema en su territorio —siendo el jefe provincial de la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista— y es el guardián del mantenimiento del orden público y de la moral del régimen, ostentando la potestad sancionadora para su mantenimiento.

35 El artículo 16 de este Decreto disponía: “1. Los servicios y organismos de cada departamento ministerial se integrarán en una delegación provincial única. 2. Las jefaturas y los servicios de ámbito supraprovincial se integrarán administrativamente en la delegación de la provincia en que aquéllas tengan su sede”.

Una vez superada la etapa franquista, podemos distinguir 3 grandes etapas de reforma de la Administración periférica³⁶, con carácter previo a la reforma operada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE):

1ª etapa: el fortalecimiento del centralismo basado en el gobernador civil durante la Transición (1977)

Como destacan algunos autores³⁷, en la época de la Transición, y contrariamente a los vientos descentralizadores que se avecinaban, se asistió a un proceso de fortalecimiento de la Administración periférica del Estado y de la figura del gobernador civil, al que trató de dotársele de una estructura burocrática mayor, para poder ejercer sus funciones de control.

Las reformas se llevaron a cabo a través de un Real Decreto-Ley de 2 de junio de 1977, seguido de varios reales decretos, el 1467/1977, de 17 de junio y 2668 y 2669/1977, de 15 octubre. Se sustituyó la obsoleta Comisión Provincial de Servicios Técnicos por dos nuevas comisiones: la Comisión Provincial de Gobierno, llamada a coordinar la Administración periférica bajo la autoridad del gobernador civil, y la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, encargada de distribuir el Fondo Nacional de Cooperación Municipal. Además, se fortaleció la figura del gobernador civil, permitiéndose incluso el nombramiento de subgobernadores civiles para las provincias que estimase oportuno.

2ª etapa: reducción de la Administración periférica, intento de integración de servicios bajo el gobernador civil y primer intento de otorgar una función directiva de la Administración periférica a los delegados del gobierno (1980-1983)

A comienzos de los años 80, se aprueban una serie de normas dirigidas a fortalecer la figura del gobernador civil, integrando bajo su autoridad los servicios periféricos del Estado.

Cabe destacar el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, de Regulación del Estatuto de los Gobernadores Civiles, y el Real Decreto de 24 de julio de 1981, de Reforma de la Administración Periférica del Estado.

El primero atribuye al gobernador civil la representación del Gobierno en la provincia y la suprema dirección de todos los servicios periféricos de esa Administración. No obstante, se añadía que las direcciones provinciales departamentales dependían orgánica y funcionalmente de los respectivos ministerios, de forma que en la práctica no pudo consolidarse una relación de jerarquía entre el gobernador civil y los directores provinciales y el gobernador civil siguió siendo un verdadero delegado sólo en las materias propias del Ministerio del Interior.

El segundo introdujo importantes reformas, como la profesionalización de los directores ministeriales, con la excepción de los gobernadores civiles y los delegados del gobierno; propugnó la integración de los servicios provinciales en las direcciones provinciales departamentales, y de éstas en los gobiernos civiles. No obstante, esta integración en la práctica fue más nominal que efectiva.

36 Castells Arteché, J.M., *op. cit.*, pp. 234-240.

37 Sarmiento Acosta, *op. cit.*, pp. 115-116.

En 1981 ve la luz el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que critica la falta de racionalización de la Administración periférica del Estado. Las reflexiones del informe se plasmaron en la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, en concreto en los artículos 22 y 23, en los que expresamente se propugna la supresión de las delegaciones ministeriales y el agrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del gobernador civil y, paralelamente, el agrupamiento de los servicios periféricos de escalón supraprovincial bajo la autoridad del delegado del gobierno.

Mediante Orden de 25 de junio de 1982 se establece la estructura de las secretarías generales de los gobiernos civiles, subrayándose la integración en ese órgano de las direcciones provinciales ministeriales. El Real Decreto de 4 de mayo de 1983, de Medidas de Reorganización de la Administración Periférica del Estado, recoge la supresión de aquellas direcciones provinciales correspondientes de servicios transferidos a las comunidades autónomas, y prescribe respecto de las no transferidas que pasarán a integrarse en unidades dependientes de los respectivos gobernadores civiles.

Finalmente, la Ley de 16 de noviembre de 1983, de desarrollo del artículo 154 de la Constitución, regula la figura del delegado del gobierno, nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno, y al que se le atribuye la dirección funcional de los gobernadores civiles y del resto de los servicios periféricos del Estado, así como una función de coordinación de la actividad del Estado con la de la Administración autonómica. No obstante, los delegados del gobierno no consiguieron, de modo efectivo, realizar ninguna de las dos funciones atribuidas, de modo que la Administración periférica siguió recibiendo sus instrucciones directamente de los ministerios y la coordinación de la comunidad autónoma con el Estado central se siguió produciendo también a nivel de Administración central, quedando la labor del delegado del gobierno restringida a una mera labor representativa y protocolaria, sin incidencia alguna sobre el funcionamiento de los servicios periféricos del Estado.

3ª etapa: una marcha atrás en favor de la lógica ministerial (1993)

A principios de los años 90 se constata el fracaso en la función de dirección de la Administración periférica de los delegados de competencia general, tanto de los gobernadores civiles como, más aún, de los delegados del gobierno, así como de los órganos colegiados creados para este fin: la Comisión Provincial de Gobierno y la Comisión de Coordinación que preside el delegado del gobierno.

En el plano de los hechos, la Administración periférica sigue dirigida por los ministerios en Madrid, sin que los flujos de información ni las decisiones a nivel territorial pasen por los delegados de competencia general.

En 1993 se aprueban varios decretos que reestructuran los servicios periféricos con una orientación distinta de lo que se había intentado en las dos etapas anteriores, al propugnar la concentración de los servicios periféricos en torno a las direcciones provinciales o territoriales (nivel de comunidad autónoma), afirmando su dependencia del correspondiente ministerio, y forzando su estructura orgánica autónoma, aunque se sigue afirmando tímidamente la autoridad del gobernador civil o del delegado del gobierno, respectivamente.

Así, a mediados de los 90 siguen abiertas las grandes cuestiones respecto de la organización de la Administración periférica del Estado: la opción entre continuar con el impulso al predominio de una lógica transversal en el territorio, tal como se venía produciendo a nivel normativo, o bien optar por consolidar lo que se venía produciendo por la vía de los hechos, el predominio total de la lógica ministerial y de la dependencia efectiva de Madrid y, en el caso de optarse por continuar el impulso a la lógica transversal, con qué alcance: seguir persiguiendo la integración de los servicios periféricos bajo los órganos de competencia general o establecer una mera coordinación y supervisión de aquellos por estos últimos y, en consecuencia, el papel y funciones que deben tener, en su caso, las autoridades de competencia general en el territorio y, en particular, la relación que han de tener entre sí y en relación a los servicios ministeriales, así como la cuestión de si la circunscripción de derecho común en el territorio debía ser la comunidad autónoma o la provincia y, en consecuencia, si debían generalizarse las direcciones territoriales o las provinciales.

La actual etapa de la Administración periférica. La situación creada por la LOFAGE

La LOFAGE supuso la reforma de mayor calado de la Administración periférica del Estado desde su creación. Desde el inicio del proceso autonómico y, particularmente, tras las reformas estatutarias de 1994, que aumentaron notablemente las competencias de las comunidades autónomas, se hizo necesario que se abordase la adaptación de la Administración periférica del Estado a la nueva realidad de un Estado políticamente descentralizado, sobre todo, por lo que se refiere a la necesaria reducción de esta última.

Respecto de las grandes cuestiones, todavía abiertas en los años 90, sobre la Administración periférica del Estado, señaladas anteriormente, la LOFAGE hizo una apuesta decidida por el fortalecimiento de la lógica transversal en el territorio, propugnando como regla general la integración de servicios periféricos en las delegaciones del gobierno, y estableciendo, respecto de los servicios que no se integrasen, su impulso y supervisión por el delegado del gobierno. LA LOFAGE hizo, asimismo, una apuesta decidida por el escalón regional, tanto respecto de la autoridad con competencia general, el delegado del gobierno, que pasa a ser la máxima autoridad del Estado sobre el territorio, a la que quedan subordinados los nuevos subdelegados del gobierno en la provincia, como respecto de los servicios ministeriales.

En concreto, en la LOFAGE se propugnaba:

- 1º El fortalecimiento de la figura del delegado del gobierno.

Se le concedió el rango de subsecretario pero, a diferencia de este (y del resto de órganos directivos ordinarios de la Administración General del Estado: secretarios generales técnicos, subdirectores e incluso, como regla general, respecto de los directores generales), no se exige su nombramiento entre funcionarios de carrera del grupo A1, configurándose como una figura netamente política.

La LOFAGE, a diferencia de lo que ocurre con el prefecto regional francés, no profesionalizó la figura del delegado del gobierno (como sí hizo respecto a los subdelegados del gobierno, como veremos), optando por conservar en la cúspide de la Administración periférica española a una figura política.



Entre sus nuevas funciones, como importante novedad, se le atribuyó expresamente la función de dirigir la delegación del gobierno, nombrar a los subdelegados del gobierno en las provincias e impulsar y supervisar la actividad de los restantes servicios de la Administración periférica en la comunidad autónoma, informando las propuestas de nombramiento de los directores ministeriales de los servicios no integrados en la delegación. También se le atribuyó expresamente la jefatura de las Fuerzas de Seguridad del Estado en la comunidad autónoma (que anteriormente ostentaban los gobernadores civiles), la potestad de suspender los actos dictados por los servicios periféricos, las potestades sancionadoras en materia de protección de la seguridad ciudadana y en materia de tráfico, que antes correspondían a los gobernadores civiles así como la atribución, en general, de todas las demás competencias que la legislación atribuía a los gobernadores civiles (Disposición adicional cuarta de la ley).

Además, se reforzaron sus competencias en materia de relaciones interadministrativas, en particular con la comunidad autónoma, debiendo garantizar la adecuada coordinación y cooperación con la Administración autonómica, así como participar en las comisiones mixtas de transferencias y las comisiones bilaterales de cooperación y promover la celebración de convenios de colaboración con aquéllas.

Finalmente, también se le atribuyó la función de velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado y la correcta aplicación de su normativa.

2º La despolitización de la figura y la disminución de funciones del gobernador civil.

El gobernador civil, que pasó a denominarse subdelegado del gobierno, perdió su condición de alto cargo, debiendo ser nombrado en adelante entre funcionarios de carrera del antiguo grupo A (hoy A1). Dejó, por tanto, de ser nombrado por el gobierno central (se nombraba por decreto de la presidencia del gobierno), pasando a ser nombrado por el delegado del gobierno y se estableció expresamente su subordinación jerárquica a éste. En general, perdió la titularidad originaria de sus funciones en favor del delegado y las funciones de dirección de los servicios periféricos de nivel provincial, las relaciones con las Administraciones de nivel provincial y con los órganos territoriales de la Administración autonómica, así como las funciones en materia de mantenimiento de la seguridad ciudadana y dirección de la protección civil, pasaron a ser ejercidas de acuerdo con las instrucciones que dicte el delegado del gobierno.

3º El establecimiento del nivel regional como nivel de derecho común de los servicios periféricos ministeriales y la integración como regla general.

El artículo 6.1 de la LOFAGE establecía el principio general de gestión territorial e integrada en delegaciones del gobierno en las comunidades autónomas, salvo las excepciones previstas en la ley.

La LOFAGE optó por intentar nuevamente una prevalencia de la lógica transversal. El artículo 22 de la ley es tajante: los delegados del gobierno ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y los organismos públicos situados en su territorio. Y, en particular, apostó por la integración de servicios en las delegaciones del gobierno.

No obstante, otras disposiciones del texto legal, como el artículo 33, preveían la existencia de servicios no integrados en las delegaciones y subdelegaciones, que quedarían directamente vinculados a los servicios centrales, en aquellos casos excepcionales en que, por la singularidad de sus funciones o por el volumen de gestión, resultase aconsejable, dejando por tanto la cuestión abierta al desarrollo reglamentario posterior. Aunque, en todo caso, incluso respecto de los servicios no integrados atribuía al delegado del gobierno funciones de impulso y coordinación, así como el preceptivo informe de los nombramientos de los directores³⁸.

Respecto de la opción entre el escalón regional o provincial como el nivel de derecho común en el territorio, aunque el artículo 6.1 de la LOFAGE optaba por el principio de regionalización bajo la autoridad del delegado del gobierno, los artículos 33.2 y 34 dejaron la cuestión abierta al desarrollo reglamentario posterior, especialmente para el caso de los servicios que no se integrasen.

En el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, se integraron algunos servicios periféricos en la nueva estructura de las delegaciones del gobierno. En concreto se crearon 4 áreas funcionales en las delegaciones³⁹: de Fomento, de Industria y Energía, de Agricultura, y Pesca cuando haya litoral, y de Sanidad que tienen a su vez dependencias en las subdelegaciones. En 1998 se añadieron dos nuevas: las de Trabajo y de Objeción de Conciencia, esta última ahora ya extinguida. Finalmente se añadió una sexta: Alta Inspección de Educación. No obstante, las competencias de las áreas funcionales son muy exiguas.

Por el contrario, terminaron por configurarse como servicios no integrados la inmensa mayoría de los servicios periféricos del Estado, muchos de ellos en la forma de organismos autónomos. Entre ellos, perviven como servicios no integrados algunos tan importantes como los servicios de infraestructuras (Demarcaciones de Carreteras, Demarcaciones de Costas, Cuencas Hidrográficas, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias —ADIF—, Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea —AENA— o las Autoridades Portuarias), los de trabajo y seguridad social (Inspección de Trabajo y Seguridad Social —ITSS—, Instituto Nacional de la Seguridad Social —INSS—, Servicio Público de Empleo Estatal —SPEE—, Tesorería General de Seguridad Social —TGSS—), las Delegaciones de Economía y Hacienda, y la Agencia Estatal de Administración Tributaria —AEAT— o las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio Exterior⁴⁰.

En consecuencia, son los servicios no integrados, que funcionan en la práctica sin dependencia alguna de los delegados y subdelegados del gobierno, los que ostentan la gran mayoría de las competencias del Estado en el territorio.

38 Además, la doctrina ha puesto de relieve ese intento de atenuación del paralelismo entre la estructura ministerial central y la correspondiente a los servicios territoriales, mediante la estructuración de los servicios periféricos integrados en áreas funcionales, no coincidentes con el perímetro de los ministerios.

39 No obstante, a pesar de que las áreas funcionales tienen ámbito regional, se incardinan bajo la dependencia del subdelegado capitalino, lo que, unido a la existencia de dependencias provinciales de las áreas en las provincias no capitalinas, hace que, en la práctica esa regionalización se haya visto muy desvirtuada (véanse los organigramas tipo en el *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010*, consultado el 23 de febrero de 2012 en la página web de la Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>).

40 Para una descripción exhaustiva de los servicios no integrados, véase el *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010*, consultado el 23 de febrero de 2012 en la página web de la Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.

Por tanto, podemos concluir que los principios propugnados por la LOFAGE se han visto claramente desvirtuados en la práctica y la realidad sigue siendo que los servicios ministeriales del Estado siguen dependiendo directamente de Madrid. Incluso respecto de las áreas funcionales, aunque sí ejerzan un control político en el nombramiento de los jefes de área, su intervención administrativa posterior es mínima, circunstancia a la que contribuye la inadecuación de los perfiles —excesivamente políticos y no profesionalizados— de los delegados.

En consecuencia, el papel de los delegados y subdelegados del gobierno en la Administración periférica sigue siendo exiguu, no muy diferente al anterior a la LOFAGE, con la diferencia de que las delegaciones hayan pasado a asumir las competencias de personal y la habilitación de pagos de las delegaciones y subdelegaciones, que antes ostentaban los gobernadores civiles.

3.2 Paralelismos y diferencias en la evolución del caso español y francés

Las respectivas evoluciones de las Administraciones periféricas de los Estados francés y español tienen ciertas similitudes.

En primer lugar, en su origen, se crean instituciones semejantes en el territorio: el prefecto departamental y el gobernador civil, aunque nuestros gobernadores civiles han tenido siempre un perfil más político que los prefectos franceses, nombrados entre funcionarios de cuerpos superiores, y posteriormente de un cuerpo específico, el cuerpo prefectoral.

En segundo lugar, en ambos casos se constata históricamente un intento de reconducir bajo la autoridad con competencia de carácter general la acción de los servicios ministeriales en el territorio que fueron surgiendo a lo largo de los siglos XIX y XX, con el progresivo incremento de funciones y tecnocratización del Estado.

En efecto, con el crecimiento de estos servicios ministeriales en el territorio, en Francia hay un control inicial de estos por los prefectos, pero enseguida aquellos van desembarazándose de su autoridad.

En España se constata también enseguida el funcionamiento autónomo de los servicios ministeriales desconcentrados que iban surgiendo, aunque con un mayor retraso, sobre todo en la primera mitad del siglo XX.

En España, el primer intento de implantar en el territorio una lógica transversal se produce durante la Transición, aunque en este caso se produce sólo un intento de fortalecer las funciones de coordinación del gobernador civil, sin intentar una auténtica integración. Este intento de integración se producirá en los años 80, bajo la dependencia del gobernador civil, y el segundo intento se produce en 1997, con la LOFAGE, bajo la dependencia del delegado del gobierno.

En Francia, el primer intento de vuelta a la lógica transversal en el territorio se produce en 1964, con la creación del prefecto regional, al que se le atribuyen funciones de coordinación de la política del Estado en el territorio, aunque en la práctica no se consiguió ese objetivo. Tras este primer intento, en los años 90 y sobre todo en el año 2004, mediante la creación del CAR y de los polos regionales, se sucedieron las iniciativas para fortalecer la coordinación transversal. Asimismo, se dio un nuevo impulso a la configuración del prefecto

to regional como la autoridad de coordinación de la acción de los servicios periféricos del Estado en el territorio (intento de alcance semejante al que se produce en España durante la Transición, aunque en nuestro caso bajo la autoridad del delegado provincial con competencias de carácter general). Finalmente, con la RGPP, desde 2007, se produce el impulso más potente a la lógica transversal en el territorio mediante la integración de los servicios departamentales bajo la dependencia del prefecto departamental, mediante el fortalecimiento de la figura e instrumentos al servicio del prefecto regional para que pueda llevar a cabo su función de coordinación interdepartamental, así como mediante la introducción de una relativa subordinación del prefecto departamental a la autoridad del prefecto regional, para los asuntos de interés regional.

En tercer lugar, con la RGPP se acomete la mayor racionalización y reducción de la Administración periférica del Estado francés, haciéndose eco de las consecuencias de la descentralización administrativa. La mayor racionalización y reducción administrativa que se ha llevado a cabo en España, se produce a raíz de la LOFAGE, con la que se pretende también extraer las consecuencias derivadas de la descentralización, en este caso en favor de las comunidades autónomas.

Las diferencias en la evolución de ambas Administraciones periféricas hasta la actualidad son, sin embargo, importantes:

- 1^a En España, en la cúspide de la Administración periférica del Estado ha pervivido siempre una figura política. El delegado del gobierno sigue siendo una figura política, al no exigirse como requisito de nombramiento la condición de funcionario.

En cambio, la cúspide de la Administración periférica francesa, el prefecto regional, sí goza de su tradicional profesionalización.

- 2^a En España, desde los años 80 se ha venido consolidando un modelo de Estado descentralizado política y administrativamente, sobre todo desde la reforma de los estatutos de autonomía de 1994, lo que ha llevado a que la Administración periférica del Estado (lo que en España se denomina la Administración General del Estado) ostente pocas competencias ejecutivas.

Por el contrario, Francia ha sido y sigue siendo un Estado centralista política y administrativamente, aunque se haya propugnado una descentralización administrativa, a principios de los 80 y desde el año 2003. En consecuencia, las funciones, también administrativas, y el tamaño del Estado central, y por tanto de sus servicios desconcentrados territoriales, es mucho mayor que en el Estado español. Por ese carácter centralista, también pervive un mayor nivel de control y supervisión de los entes descentralizados.

- 3^a En España, desde 1997, se establece con determinación la superioridad jerárquica de los delegados del gobierno sobre los subdelegados del gobierno en la provincia, dotando a los primeros de los mecanismos jurídicos necesarios para garantizar esta superioridad. En cambio, los prefectos departamentales ostentan sus propias competencias, diferentes a las de los prefectos regionales, y siguen siendo nombrados desde París.



4ª En España, también con la LOFAGE, se establece un principio general de integración de los servicios periféricos del Estado, preferentemente en las delegaciones del gobierno, aunque tras el desarrollo normativo posterior la mayoría de los servicios del Estado siguen siendo servicios no integrados. En Francia sí se ha producido una integración en el nivel departamental, pero no en el nivel regional, en donde cabe prever que la lógica ministerial se siga imponiendo en la práctica, siendo difícil que el prefecto regional pueda desarrollar su función de coordinación, establecida a nivel normativo con la estructura actual de la prefectura, muy semejante por otro lado a la que se dotaba al delegado del gobierno en su ley de creación, en 1983.

En consecuencia, en el escalón regional se constata un mayor avance de la lógica transversal a nivel normativo en España, aunque en la práctica también en España la gran mayoría de los servicios, incluso los integrados, funcionan con una gran autonomía y dependencia de Madrid. Esta situación se debe, en primer lugar, a que los servicios desconcentrados reciben sus órdenes directamente desde Madrid, sin que los ministerios cursen sus instrucciones a través de los delegados del gobierno. En segundo lugar, a que los delegados del gobierno tienen a menudo perfiles muy políticos, sin que se busquen perfiles tecnócratas con vocación de dirigir o, al menos, coordinar técnicamente los servicios periféricos del Estado, más allá de las materias de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana.

Llegados a este punto, realizaremos unas reflexiones finales sobre las principales problemáticas subyacentes en el diseño de las Administraciones periféricas de ambos países en la actualidad.

4 Reflexiones finales sobre el modelo de Administración periférica del Estado

4.1 El caso francés: la difícil regionalización de la acción del Estado

Parece que la idea de seguir una lógica transversal y territorial de las políticas públicas en el ámbito territorial de la región, sobre todo a nivel de las competencias en materia de política económica, es una estrategia comúnmente aceptada en Europa⁴¹.

Esta idea de territorializar la acción del Estado, sobre todo en materia de planificación económica, está presente en las reformas de la Administración periférica del Estado en Francia desde los años 60, sobre todo mediante la creación y progresivo fortalecimiento de la figura del prefecto de región. A esta misma idea responde también la creación, como ente descentralizado administrativamente, de la región, a la que se le han atribuido también funciones de coordinación de las acciones de política económica, medioambientales y de ordenación del territorio y de definición y gestión de la formación profesional en la región⁴².

41 La actuación de la Unión Europea en materia de desarrollo económico, basada en la unidad territorial regional desde la misma creación de la Dirección General de Política Regional a finales de los años 60, así como la prosecución de las actuaciones en este ámbito, son buena muestra de ello.

42 Véase el Informe Balladur: Balladur, E., *Comité pour la réforme des collectivités locales. Il est temps de décider*, La Documentation française, mars 2009, pp. 31 y ss.

No obstante, el liderazgo del prefecto de región en esta tarea, tanto en la fase de definición de la estrategia como, sobre todo, de su traducción en programas y acciones sectoriales concretas, encuentra en la actualidad ciertos obstáculos:

En primer lugar, no se le han atribuido suficientes poderes sobre las estructuras ministeriales: no ostenta ningún poder sobre el nombramiento y cese de los directores regionales, que siguen siendo nombrados por los ministros, ni sobre la ejecución presupuestaria de los créditos (tan sólo se le otorga un poder de supervisión en el reparto de éstos entre los servicios), por lo que es muy difícil que pueda imponerles su autoridad.

Adicionalmente, tampoco se le ha dotado de la infraestructura propia necesaria para poder tener un conocimiento y ejercer un control efectivo de la acción de los servicios ministeriales, ya que cuenta con una infraestructura muy exigua (compuesta por los encargados de misión, que son a menudo estructuras unipersonales, encargadas de un ámbito de extensión a veces coincidente con una o varias direcciones regionales). Por otro lado, el crecimiento de estas estructuras parece que resulta disfuncional e ineficiente, pues supone duplicar funciones con los servicios ministeriales.

En segundo lugar, la atribución de esta función a un funcionario del Estado, que además tiene la obligación de rotar periódicamente, resulta disfuncional, ya que no se garantiza su conocimiento del territorio y sus especificidades. Además, los prefectos hasta ahora tienen un perfil profesional propio del Ministerio del Interior, con competencias específicas en materia de seguridad y gestión de crisis, más que en el campo del desarrollo económico, por lo que resultaría más adecuado diferenciar el perfil y el puesto de prefecto de región del de prefecto de departamento. El prefecto de región responde a una lógica totalmente diferente al prefecto de departamento. El prefecto de región debería ser más bien de un cuerpo técnico generalista, en vez de provenir del cuerpo prefectoral del Ministerio del Interior.

Otro obstáculo a esa función de dirección y coordinación de la política regional es el de la deficiente coordinación con la colectividad local de nivel regional, la región (con su presidente y *Conseil Regional*), que ni siquiera está presente en el CAR. En este sentido, la descentralización administrativa ha venido a dificultar aún más la coordinación de la acción pública en el territorio.

Por todas estas razones no parece que el empeño de los reformadores de la RGPP en erigir al prefecto de región en impulsor de la política del Estado en el territorio vaya a consolidarse en la práctica. Parece más bien que donde sí puede erigirse en impulsor y responsable regional es en el ámbito de las fusiones y reorganizaciones de servicios, ya que, en efecto, las propuestas en este sentido han sido elevadas a París a través del prefecto de región, y éste ha sido y sigue siendo el interlocutor de la Administración central en este terreno⁴³.

43 En confirmación de esta hipótesis podemos traer a colación la experiencia española, que también intentó (primero con la ley de 1983, posteriormente, y con instrumentos mucho más vigorosos que los puestos al servicio del prefecto regional a raíz de la RGPP francesa, con la LOFAGE) esa dirección regional de las políticas públicas por el delegado del gobierno. Hasta el momento se ha constatado que la acción de los servicios ministeriales, tanto los que permanecen no integrados, como los pocos que finalmente se han integrado en las delegaciones del gobierno, siguen dependiendo funcionalmente en la práctica de sus ministerios en Madrid, y no de los delegados territoriales, que siguen limitando su competencia a las funciones de seguridad pública y gestión de crisis. Y eso en un Estado como en el español, política y administrativamente descentralizado, en el que el número de competencias administrativas en el Estado son mucho menores que en Francia.

La delegaciones del gobierno en la actualidad ejercen básicamente un control sobre la gestión de recursos humanos de las delegaciones y subdelegaciones (incluyendo el personal de los servicios integrados), elaborando las relaciones de puestos de trabajo correspondientes, así como un control de los medios materiales, al ostentar la habilitación de Capítulo II (gastos en bienes y servicios), esto es, ejercen bá-

Abundando en la cuestión de cómo lograr una territorialización de determinadas políticas del Estado, sobre todo en materia de ordenación del territorio y planificación económica, la forma más adecuada parece la de la descentralización. De este modo, la necesaria coordinación entre políticas se realizaría por cargos electos y técnicos de la propia Administración territorial vinculados por una relación de servicio a la Administración propia de ese territorio. Sería por ello más adecuado que las competencias ligadas al desarrollo económico regional fuesen ejercidas por un ente descentralizado, tal como ocurre en España, con un presidente y un órgano colegiado interministerial de autogobierno.

No obstante, para que esa labor de planificación pueda realizarse adecuadamente, tanto en la fase de diseño como en la fase de implementación, debería ser realizada por una Administración descentralizada fuerte, con competencias en un gran número de materias ligadas al desarrollo económico (tales como la ordenación del territorio, vías de comunicación y transportes, agricultura y pesca, industria, turismo y comercio, cultura, medio ambiente, formación profesional y universitaria, etc.), y no sólo administrativas, sino también normativas. En el marco de un Estado centralista como el francés, la región francesa no puede ostentar competencias legislativas ni parece que vaya a reunir tampoco competencias administrativas en todas esas materias⁴⁴.

En todo caso, aunque sea para una mera coordinación de las políticas sectoriales en el territorio, parece difícil que el prefecto de región, con su débil configuración actual, pueda realizarla. Tal función exigiría una integración efectiva de las direcciones regionales en las prefecturas regionales, un poder de nombramiento de los directores regionales, y de los prefectos departamentales, por el prefecto de región, así como la atribución de poderes en la ejecución presupuestaria de los créditos ministeriales, así como un necesario cambio a un perfil técnico de tipo gerencial en los prefectos regionales.

4.2 El caso español: la necesidad de una nueva revisión de la Administración periférica del Estado

En el caso español, el delegado del gobierno no tiene como misión principal, como el prefecto regional francés tras las reformas operadas en el marco de la RGPP, la de lograr la territorialización de la acción de gobierno y la elaboración de la estrategia del estado en la Región, sobre todo en materia de planificación económica. La consecución de este objetivo en el Estado español tras la Constitución de 1978 se ha canalizado fundamentalmente a través de la descentralización a favor de las comunidades autónomas, que han asumido las competencias en materia de desarrollo y planificación económica, al lado de la gran mayoría de las competencias sectoriales necesarias para implementarla.

Las funciones principales atribuidas a los delegados del gobierno en la LOFAGE son, además de las referidas al mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, las de dirección de los servicios integrados del Estado en el territorio y de supervisión e impulso de

sicamente como jefes de servicios comunes de la delegación y subdelegaciones del gobierno. Es probablemente en estas competencias internas de carácter transversal donde los prefectos de región encontrarán menores obstáculos a su consolidación.

44 Esta situación constituye un argumento a favor de la tesis de que la forma de Estado más adecuada en los estados de cierta extensión y alta densidad de población en todo el territorio es la federal o políticamente descentralizada, de modo que la planificación económica territorial pueda realizarse por los entes políticamente descentralizados, sin perjuicio de que otras razones, de índole histórico-cultural, puedan prevalecer en esta cuestión.

los no integrados y ejercer la coordinación y cooperación con las comunidades autónomas (y entidades locales), así como el control de legalidad de su acción.

Tal como hemos señalado anteriormente, en la actualidad los delegados del gobierno no ejercen en la práctica ni el impulso y coordinación de la acción de los servicios no integrados, ni tampoco están ejerciendo la dirección político-técnica de la acción ordinaria de los servicios integrados (respecto de cuyos titulares ostentan poderes de nombramiento), debido a los perfiles puramente políticos —y no técnicos— que normalmente tienen los delegados e incluso sus colaboradores directos (secretario general, subdelegados).

En cuanto a la coordinación político-técnica de la acción del Estado con la comunidad autónoma, tampoco se realiza a través de los delegados del gobierno, sino fundamentalmente de modo sectorial y, generalmente, además, centralizado en Madrid.

Finalmente, también la labor tradicional de control de legalidad de los actos de las comunidades autónomas y entidades locales ha ido perdiendo intensidad a lo largo de los últimos 20 años, siendo actualmente prácticamente anecdótica.

En resumen, podemos constatar que, en la práctica, la configuración y funciones que la LOFAGE ha pretendido atribuir hace ya catorce años a los delegados del gobierno, más allá de aquéllas en materia de interior, no se han consolidado en la práctica⁴⁵.

Ante esta constatación, cabe cuestionarse cuál ha de ser el papel de los delegados del gobierno en un Estado política y administrativamente muy descentralizado, como es el nuestro en su configuración actual.

Parece que sus funciones podrían reconducirse a las siguientes:

- 1^a Coordinar, más que impulsar, la acción de los servicios no integrados y dirigir efectivamente los servicios integrados.

Como hemos visto, la mayoría de los servicios del Estado en el territorio no se han integrado en las delegaciones del gobierno. No parece realista ni tampoco prioritario postular su integración, al tratarse en su mayoría de servicios altamente tecnificados. Respecto de los mismos, la labor del delegado sería la de detectar y evitar incoherencias en políticas que interaccionen (por ejemplo, en materia de infraestructuras). Respecto de los pocos servicios no integrados que, residualmente, quedan en las delegaciones del gobierno, su función sí debe seguir siendo la de dirigirlos, aunque planteándose en cada caso si es necesaria su implantación provincial, con dependencias en las subdelegaciones o incluso si es necesaria su implantación regional o si, por el contrario, sería suficiente su prestación directamente desde Madrid y/o por medios telemáticos.

- 2^a Ejercer el necesario control de legalidad de los actos y normas de las comunidades autónomas y entidades locales.

⁴⁵ Véase el *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 las pp. 25 y ss.

3ª Informar a los servicios centrales encargados de la planificación económica nacional o a los ministerios, respecto de la acción de los servicios del Estado en el territorio, así como de las acciones de la comunidad autónoma (configurándose como una suerte de embajador del Estado en la comunidad autónoma). Tal labor de información podría ir tendencialmente acompañada, en la medida en que los medios que se pongan a su disposición lo permitan, de una labor de asesoramiento a los servicios centrales, sea de carácter transversal o ministerial, de acuerdo con lo que ya actualmente señala el artículo 23.2 de la LOFAGE, respecto de la concreción de las políticas nacionales en su territorio.

4ª La coordinación y cooperación política con la comunidad autónoma.

Esta función debería potenciarse, precisamente con base a la posición preeminente de las comunidades autónomas en el territorio. En este sentido, los delegados del gobierno serían también los interlocutores territoriales del gobierno central de carácter transversal que podrían apoyar a las comunidades autónomas en sus labores de planificación económica.

Para propiciar unas exitosas relaciones de colaboración parece adecuado que las comunidades autónomas fuesen consultadas preceptivamente en el nombramiento de los delegados del gobierno.

5ª Ejercer las funciones de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana y gestión de crisis.

6ª Ejercer las acciones coyunturales de carácter transversal que requieran una implantación en el territorio que les sean encomendadas desde Madrid.⁴⁶

7ª Como jefe de los servicios comunes de la delegación, subdelegaciones y servicios integrados, le corresponde también al delegado proponer y dirigir las reorganizaciones administrativas necesarias en el seno de las mismas, en particular, al hilo de las transferencias de competencias a las comunidades autónomas.

En suma, las funciones principales del delegado serían las de evitar incoherencias en la acción del Estado en el territorio, informar a los servicios centrales transversales de la acción del Estado y de la comunidad autónoma y, tendencialmente, consolidar una función de asesoramiento en la planificación económica del Estado respecto de su territorio (lo que vendría unido al incremento de las unidades de estudios en las delegaciones), y ejercer las funciones en materia de mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana. Adicionalmente, ejercer la coordinación política con la comunidad autónoma y entes locales y aquellas funciones de coordinación técnica de carácter transversal que se le encomienden desde Madrid y coordinar la necesaria reorganización y racionalización de los servicios de las delegaciones, subdelegaciones y servicios integrados.

46 Como ejemplo de estas acciones coyunturales de carácter transversal podemos citar la labor de información y asesoramiento en la presentación por los ayuntamientos de las solicitudes del "Plan E", que se realizó a través de las delegaciones del gobierno. No obstante, parece aconsejable que las actividades ejecutivas coyunturales que sean necesarias sean ejercidas por las CCAA vía encomienda de gestión.

Para el adecuado ejercicio de sus funciones parece imprescindible una profesionalización de la figura, exigiéndose que sea nombrado entre funcionarios del grupo A1, tal como ocurre con los prefectos franceses, aunque tal como propugnamos respecto de los prefectos regionales, parece más adecuado que provengan de un cuerpo generalista, para el adecuado desempeño de sus funciones “gerenciales”, pudiendo tener delegadas o incluso desconcentradas en un órgano dependiente del delegado del gobierno las funciones de seguridad y mantenimiento del orden público.

5 Conclusiones finales

En la actualidad, el principal desafío al que se enfrenta la Administración periférica del Estado en Francia es el de lograr una mayor coordinación y unidad de acción del Estado en el ámbito regional, fundamentalmente en el ámbito de la planificación económica, pues es el nivel regional el que la Unión Europea ha señalado como el óptimo para la acción pública en esta materia.

Esta coordinación es dificultada por la todavía fuerte dependencia de los directores regionales respecto de los ministerios en París, así como por la atribución de competencias a las colectividades territoriales, sobre todo la Región, que responde a sus propias lógicas políticas, lo que dificulta su coordinación con el Estado.

Adicionalmente, la función de dirección y coordinación regional demanda un cambio de perfil del prefecto regional hacia funcionarios de cuerpos “gerenciales” y no vinculados a la materia de interior.

En todo caso, parece que la actividad de diseño e implementación de la planificación económica requiere de una Administración con competencias en un gran número de materias ligadas al desarrollo económico y no sólo administrativas, sino también normativas, que no ostentan en los estados centralistas ni las prefecturas regionales, ni tampoco las colectividades locales, lo que apunta hacia una ventaja técnica en este campo en los estados federales o políticamente descentralizados.

En el caso español, la principal problemática aún no resuelta en la Administración periférica estatal es la derivada de la presencia de las Administraciones autonómicas. Esta presencia aconseja la cesión de todas aquellas competencias administrativas no ligadas al mantenimiento de los principios de unidad y solidaridad nacionales, concentrándose la Administración periférica estatal en las funciones de coordinación con la acción autonómica y de asesoramiento al Estado central en la concreción en su territorio de las políticas nacionales, así como el necesario control de la legalidad de la actividad autonómica y local.

Finalmente, para el adecuado ejercicio tanto las funciones de ejecución y coordinación sobre los servicios periféricos del Estado, como las de coordinación técnica con las comunidades autónomas, que ostentan los delegados del gobierno, parece aconsejable introducir la exigencia de que sean nombrados de entre funcionarios del grupo A1, completando así la profesionalización prevista en la LOFAGE para los restantes órganos directivos de la Administración General del Estado.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

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 Arteche, J.M., "La reforma de la Administración periférica del Estado", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995.
- López Guerra, Luis, "Organización Periférica en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública", *Documentación Administrativa*, n.º 246-247, septiembre 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.
- 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, septiembre 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, juin 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 de la RGPP (desde diciembre de 2008 hasta el 10 de mayo de 2012)

- *RGPP: primer informe de etapa al Presidente de la República* (diciembre de 2008)
- *RGPP: segundo informe de etapa al Presidente de la República* (mayo de 2009)
- *RGPP: tercer informe de etapa al Presidente de la República* (febrero de 2010)
- *RGPP: cuarto informe de etapa al Presidente de la República* (junio de 2010)
- *5º Consejo de modernización de las Políticas Públicas* (marzo de 2011)
- *6º Consejo de modernización de las Políticas Públicas* (diciembre de 2011)

Consultados en la página web dedicada la Revisión General de las Políticas Públicas: <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>.

- Sobre la reforma de las colectividades locales en Francia: <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites>.
- *Informe de Evaluación sobre el Funcionamiento de los Servicios de la Administración Periférica del Estado en 2010* (n.d.), consultado en la página web de la Secretaría de Estado de Administración Pública: <http://www.seap.minhap.gob.es>.

Regap



ESTUDIOS Y NOTAS

Regap

Comentarios y 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 Y CRÓNICAS

PATRICIA MURIAS GIL

Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)
patriciamuriasgil@gmail.com

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Secretario general de la CALRE
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)
secretaria.oficialia@parlamentodegalicia.es

Recibido: 02/06/2014 | Aceptado: 05/06/2014

Índice: I. Introducción. II. Composición de la Cámara. Bajas y altas de diputados. III. Reuniones de los órganos de la Cámara. Calendario de actividades. IV. Procedimientos de naturaleza normativa. V. Procedimientos de control, impulso e información. VI. Declaraciones institucionales. VII. Procedimientos de control económico y presupuestario. VIII. Procedimientos relativos a otras instituciones y órganos. IX. Procedimientos de designación y propuestas de nombramiento. X. Solicitud de creación de comisiones no permanentes. XI. Solicitud de creación de comisiones de investigación. XII. Evaluación legislativa de la Ley de Turismo de Galicia.

I Introducción

La actividad parlamentaria de este período de sesiones se vió complementada con la importancia que supone asumir la presidencia de la CALRE por parte de la Presidencia del Parlamento de Galicia.

El acto de traspaso de la titularidad de la presidencia tuvo lugar en la sede del legislativo gallego y contó con la asistencia de la presidenta saliente de la CALRE y titular del Parlamento de Bruselas Capital, Françoise Dupuis, el presidente de la Xunta de Galicia, el delegado del Gobierno, el alcalde de Santiago, los integrantes de la Mesa del Parlamento y portavoces de los grupos parlamentarios, y la presidenta del Parlamento de las Islas Baleares en su condición de actual presidenta de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos de España (COPREPA), entre otras personalidades.

Pilar Rojo fue elegida presidenta de la CALRE por unanimidad en la Asamblea anual de esta organización celebrada en Bruselas a finales de octubre de 2013. Entonces, Rojo Noguera declaró que asumía esta responsabilidad con el reto de conseguir una mayor colaboración entre todos los parlamentos regionales que forman parte de la CALRE como foro de debate y de intercambio de experiencias¹.

Aspectos institucionales de la presidencia de la CALRE en este período de sesiones

Hay que destacar la intervención de la presidenta del Parlamento en su condición de presidenta de la CALRE en el Annual Meeting of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TCF) que da cuenta del alcance de la presidencia de esta organización internacional interparlamentaria.

La **CALRE** son las siglas de “Conference of Regional Legislative Assemblies of the European Union” (Conferencia de Asambleas Regionales con poder legislativo) y está compuesta por **74 Asambleas Regionales** con poder legislativo de **8 países** de la Unión Europea que representan más de 200 millones de habitantes. Los 8 países son los siguientes: **Bélgica, Alemania, Italia, Austria, Portugal, Reino Unido, Finlandia y España.**

La CALRE se compone de cuatro órganos principales y dos órganos subsidiarios y su funcionamiento se encuentra regulado por el Reglamento interno de la CALRE.

Los cuatro **órganos principales** de la CALRE son: la Presidencia, la Vicepresidencia, el Comité Permanente y la Asamblea General.

La Presidencia: es el representante de la CALRE y tiene potestad para tomar todas las decisiones relativas a la aplicación de las decisiones adoptadas por los órganos de la asociación. Es de duración anual, a solicitud del miembro interesado.

El Comité Permanente: está formado por el/la presidente/a de la actual Conferencia, el/la vicepresidente/a, un presidente/a por estado y el/la presidente/a de los grupos de trabajo.

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 de la Facultad de Derecho de Ourense, ISSN 1695-3452, Nº. 1, 2009-2010, págs. 427-454.](#)

Y tal y como se establece en nuestro Reglamento interno, se reunirá un máximo de tres veces al año.

La Asamblea Plenaria: se convoca una vez al año, concretamente la celebramos en los días 6, 7, 8 de noviembre de 2014. Los órganos subsidiarios de la CALRE son: la Secretaría General y los Grupos de Trabajo.

Durante la Presidencia 2014 de la CALRE se establecieron cinco **Grupos de Trabajo**:

- El Grupo de Trabajo sobre la subsidiariedad
- El Grupo de Trabajo sobre política de cohesión
- El Grupo de Trabajo sobre e-democracia
- El Grupo de Trabajo sobre inmigración
- El Grupo de Trabajo sobre políticas territoriales y del medioambiente de la Unión Europea

La CALRE se fundó en Oviedo el 7 de octubre de 1997 con el objetivo de otorgar un papel más influyente a los Parlamentos regionales en el procedimiento legislativo europeo.

Como base para el desarrollo de la CALRE se tuvieron en cuenta declaraciones centradas en las relaciones del Parlamento Europeo con los Parlamentos regionales; en el papel de los Parlamentos regionales en las políticas de la Unión Europea y en el principio de subsidiariedad.

¿Por qué resulta importante la labor de la CALRE?

Porque el **Parlamento Europeo** desempeña un papel importante en el **procedimiento legislativo europeo**, ya que se convierte en colegislador junto con el Consejo de la Unión Europea, y las políticas europeas interfieren, cada día más, en el ámbito de las competencias que corresponden a los parlamentos regionales. Y el **principio de subsidiariedad**², regulado en el art.5 del Tratado de la Unión Europea, es el principio base de la defensa de un gobierno de proximidad en la Unión Europea. Se encarga de asegurar que las decisiones tomadas en Europa se realicen al nivel más próximo posible de los ciudadanos. Esto implica que las decisiones adoptadas a nivel europeo deberán justificarse en relación con las posibilidades disponibles a nivel nacional, regional o local. Excepto en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local. Este principio, está estrechamente vinculado al principio de proporcionalidad en virtud del cual la acción de la UE no debe exceder del necesario para alcanzar os objetivos de los Tratados.

Por todo ello, durante sus primeros años la CALRE centró su trabajo:

2 [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-y 1133-6595, Nº. 99, 2012 (Ejemplar dedicado la: Las comunidades autónomas españolas en el proceso decisorio de la UE. Un callejón con salida), págs. 93-111.

- en el reforzamiento de las **relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales**.
- en la defensa del **derecho de acción directo** ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- en la defensa de una **clara división de competencias** entre los diferentes niveles de poder, desde el más inferior, el nivel local y regional, hasta el nivel superior, el nivel europeo, pasando por el nacional.
- en la **participación de los parlamentos regionales** con poder legislativo en el **procedimiento legislativo europeo**.
- y en el establecimiento de **comisiones de asuntos europeos en los parlamentos regionales**.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se consiguieron algunos logros en relación con el principio de subsidiariedad³ ya que a partir de este momento los Parlamentos regionales obtienen un mayor papel como defensores de este principio a escala europea a través del sistema de alerta temprana. Este sistema les permite abordar las iniciativas europeas en una fase inicial del procedimiento legislativo para determinar si vulneran las competencias regionales o no.

Pero, también quedaron sin abordar otros temas reivindicados desde la existencia de la CALRE como es el derecho de acción directo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tras la aprobación del Tratado de Lisboa. Este derecho otorga el poder de acudir ante el Tribunal de Justicia de la UE para la defensa de los derechos vulnerados por parte de las instituciones europeas. No obstante, este derecho sí fue concedido al Comité de las Regiones (órgano representativo de la voz de las autoridades regionales y locales de la UE).

Por ello, desde el 2009 la estrategia de la CALRE ha ido dirigida hacia un enfoque de representatividad más directa ante las instituciones europeas, desplazando sus reuniones de trabajo a Bruselas, centro institucional y del procedimiento legislativo europeo.

En la actualidad también podemos señalar que una de las líneas estratégicas de la CALRE se centra en solicitar una mayor presencia de los entes regionales con capacidad legislativa en el seno del Comité de las Regiones (CdR), órgano europeo encargado de representar los niveles de gobierno sub-estatales, como punto de partida para reivindicar la defensa de sus intereses en la escena europea.

Durante la presidencia 2014, presidencia que recae sobre el Parlamento de Galicia, el programa de trabajo anual de la CALRE establece las siguientes prioridades:

- **Reforzar la colaboración de la CALRE con las instituciones europeas**, como son el Comité de las Regiones, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. El objetivo es el de aumentar la visibilidad de la realidad regional europea, mostrando sus fortalezas para el servicio público y para la participación ciudadana.

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.

- La promoción de la **participación de los parlamentos regionales en el proceso ascendente de formación del derecho de la Unión.**
- **Mantener los vínculos establecidos con las asociaciones que representan a las entidades locales y regionales,** con la finalidad de establecer acciones conjuntas y, en especial, trabajar en líneas de democratización del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.
- **Reforzamiento en la observancia del principio de subsidiariedad⁴** como garantía para la ejecución eficiente de las iniciativas legislativas europeas.
- **Regulación inteligente y Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación** con la finalidad de analizar la incidencia que tiene el fenómeno de la legislación excesiva (goldplanting) por parte de los Estados miembros sobre el reparto de competencias normativas con los entes sub-estatales a fin de evitar que los costes, políticos y económicos, de la búsqueda de la eficacia regulatoria tiendan a recaer acriticamente sobre las regiones con competencia legislativa.
- **Trabajar con la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)** en proyectos de defensa y estudio de derechos, sobre todo conectados con el nivel legislativo y la representación ciudadana.
- **Colaborar con el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas,** examinando la calidad de la legislación propia en el fortalecimiento de los derechos fundamentales.
- El seguimiento del procedimiento de ejecución de la política de cohesión en la Unión Europea que posee espacial incidencia sobre los entes regionales y locales.
- Crisis y oportunidad post-2015: **el rol esencial de las autoridades regionales en los procesos de descentralización del poder** y de la toma de decisiones **como mecanismo de desarrollo sostenible,** apoderamiento ciudadano y la lucha contra la pobreza.
- **Impulso para una mayor colaboración entre todos los miembros de la CALRE,** como foro de debate y de intercambio de experiencias fomentando un mayor acercamiento entre todos los integrantes de la CALRE.
- **Elecciones al Parlamento Europeo 2014.** La CALRE debe contribuir a movilizar a los ciudadanos para superar los elevados niveles de abstención que caracterizan a los comicios europeos y reforzar así la legitimidad democrática de la UE. Los parlamentos regionales desempeñan, por su proximidad al ciudadano, un papel esencial a la hora de promover una dinámica de mayor participación en asuntos europeos.
- **El Parlamento regional como un referente, el parlamento regional como una necesidad.** La permanente actualización de las cámaras regionales permitirá satisfa-

4 [El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea.](#) Gracia Vara Arribas. Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", ISSN-y 2254-4445, Nº. 2, 2011, págs. 1-9.

cer las nuevas exigencias ciudadanas que giran en torno a perspectivas de acción con más expectativas.

II Composición de la cámara, bajas y altas de diputados

No se produjeron dentro de este período renuncias a la condición de diputado.

III Reuniones de los órganos de la cámara. Calendario de actividades

La ordenación del trabajo parlamentario y el calendario de actividades para este período se aprobó en la Mesa-Junta de Portavoces (artículo 67 del Reglamento del Parlamento de Galicia).

El resumen estadístico de este período es el siguiente:

Órgano		Núm. reuniones
MESA		28
JUNTA DE PORTAVOCES		15
PRESIDENTES/AS DE COMISIÓN		6
PLENO		13
DIPUTACIÓN PERMANENTE		1
Comisiones	Comisión 1ª. Institucional, de Administración General, Justicia e Interior	12
	Comisión 2ª. Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente y Servicios	10
	Comisión 3ª. Economía, Hacienda y Presupuestos	10
	Comisión 4ª. Educación y Cultura	28
	Comisión 5ª. Sanidad, Política Social y Empleo	15
	Comisión 6ª. Industria, Energía, Comercio e Turismo	11
	Comisión 7ª. Agricultura, Alimentación, Ganadería y Montes	10
	Comisión 8ª. Pesca y Marisqueo	10
	Comisión del Reglamento	1
	Comisión del Estatuto de los Diputados	0
	Comisión de Peticiones	2
	Comisión de Control de la CRTVG	6
	Comisión para las Relaciones con el Consejo de Cuentas	4
	Comisión de Asuntos Europeos	2
	Comisión de estudio sobre la seguridad viaria en Galicia	33
	Comisión no permanente de estudio para la elaboración de una nueva ley del suelo de Galicia	12
	Comisión no permanente para el seguimiento de las políticas relativas a la discapacidad	6
Comisión no permanente para la igualdad y para los derechos de las mujeres	8	

IV Procedimientos de naturaleza normativa⁵

Durante este primer período ordinario se presentaron **5 proyectos de ley**:

1. Proyecto de ley de accesibilidad.
2. Proyecto de ley de archivos y documentos de Galicia.
3. Proyecto de ley de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
4. Proyecto de ley por el que se modifica la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental.
5. Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 14/1985, de 23 de octubre, reguladora de los juegos y apuestas en Galicia.

De éstos se aprobaron 3, ya convertidos en ley; son las siguientes:

1. Ley 4/2014, de 8 de mayo, por la que se modifica la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental.
2. Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
3. Ley 6/2014, de 26 de julio, por la que se modifica la Ley 14/1985, de 23 de octubre, reguladora de los juegos y apuestas en Galicia.

Por consiguiente, los dos proyectos de ley que se encuentran en trámite son:

1. Proyecto de ley de accesibilidad.
2. Proyecto de ley de archivos y documentos de Galicia.

Se presentaron también en este primer período, **12 proposiciones de ley**:

1. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Popular de Galicia, del Consello Consultivo de Galicia.
2. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Popular de Galicia, de reforma de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia y del Reglamento del Parlamento de Galicia.
3. Proposición de ley a iniciativa del G.P. AGE, de consultas populares de Galicia.

⁵ Sobre esta función puede 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, págs. 73-78.

4. Proposición de ley a iniciativa del G.P. AGE, de modificación de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia.
5. Proposición de ley a iniciativa del G.P. AGE, de reforma de la Ley de elecciones al Parlamento de Galicia.
6. Proposición de ley a iniciativa del G.P. Mixto de modificación de la Ley 5/2010, de 23 de junio, por la que se regula una red de apoyo a la mujer embarazada.
7. Proposición de ley a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, de modificación del Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia.
8. Proposición de ley a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, de modificación del Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia.
9. Proposición de ley a iniciativa del G.P. Mixto de derogación de la Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia.
10. Proposición de ley a iniciativa del G.P. AGE, de reforma de la Ley 1/1993, de 18 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad.
11. Proposición de ley a iniciativa de doña Consuelo Martínez García del G.P. AGE, de modificación de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia.
12. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, de derechos y garantías de la dignidad de los enfermos terminales.

De éstos se aprobaron 2, ya convertidos en ley; son las siguientes:

1. Ley 2/2014, de 14 de abril, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales y intersexuales en Galicia. DOG núm. 79, 25-4-14.
2. Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consello Consultivo de Galicia. DOG núm. 80, 28-4-14.

No se tomaron en consideración las siguientes:

1. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la ley de elecciones al Parlamento de Galicia.
2. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, por la que se modifica la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia.
3. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, de creación del Instituto Galego de Crédito e Inversión.
4. Proposición de ley, a iniciativa del Bloque Nacionalista Galego, de consultas populares en Galicia.

5. Proposición de ley a iniciativa del G.P. Mixto de modificación de la Ley 5/2010, de 23 de junio, por la que se regula una red de apoyo a la mujer embarazada.
6. Proposición de ley a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, de modificación del Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia.

Y dos proposiciones de ley fueron retiradas antes de la toma en consideración:

1. Proposición de ley a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, de modificación del Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia.
2. Proposición de ley a iniciativa del G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de consultas populares de Galicia.

Por lo tanto, se encuentran en este momento en trámite las siguientes:

1. Proposición de ley, a iniciativa del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular.
2. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Alternativa Galega de Esquerda (EU-ANOVA) de modificación de la Ley de ordenación de la minería de Galicia, relativa a la prohibición del uso de tecnologías mineras a base de cianuro en Galicia y la constitución de garantías suficientes frente a las indemnizaciones por daños.
3. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, gallega de fomento de la corresponsabilidad.
4. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. Popular de Galicia, de reforma de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, y el Reglamento del Parlamento de Galicia.
5. Proposición de ley a iniciativa del G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de modificación de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia
6. Proposición de ley a iniciativa del G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de reforma de la Ley de elecciones al Parlamento de Galicia.
7. Proposición de ley a iniciativa del G.P. Mixto de derogación de la Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia.
8. Proposición de ley a iniciativa del G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de reforma de la Ley 1/1993, de 18 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad.
9. Proposición de ley a iniciativa del G.P. Alternativa Galega de Esquerda, de modificación de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia.
10. Proposición de ley, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, de derechos y garantías de la dignidad de los enfermos terminales.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

En cuanto a las **proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular**, se mantienen dos precedentes de la anterior legislatura:

1. Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo.
2. Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía.

Se presentaron dos nuevas:

1. Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la modificación del artículo 3 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.
2. Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas para restituir los derechos laborales, profesionales y retributivos del profesorado y mejorar la calidad de la enseñanza en Galicia.

Fue aprobada una:

1. Ley 1/2014, de 24 de marzo, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la lusofonía.

Caducada una:

1. Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la modificación del artículo 3 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.

Y no tomada en consideración una también:

1. Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas para la creación de empleo en Galicia.

Por lo tanto, se encuentran en trámite las siguientes:

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para garantizar la prestación de las especialidades de Hemodinámica, Radioterapia y Medicina Nuclear en igualdad de condiciones para toda la ciudadanía gallega con independencia de su lugar de residencia en Galicia.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, de medidas para restituir los derechos laborales, profesionales y retributivos del profesorado y mejorar la calidad de la enseñanza en Galicia.

Y, por último, el balance de las **Proposiciones de ley ante el Congreso** es el siguiente:

- Se presentaron 5:

1. Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de modificación de la Ley 46/1977, de 15 de octubre de amnistía.
2. Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de los servicios meteorológicos radicados en Galicia a la Xunta de Galicia.
3. Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina.
4. Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina .
5. Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, relativa a la modificación del artículo 82 de la Ley orgánica de régimen electoral.

Fue aprobada una:

1. Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de reforma de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, para garantizar la devolución íntegra del valor nominal de las participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada a los ahorradores y pequeños inversores sin experiencia financiera. BOPG núm. 256, 19-3-14.

Dos fueron rechazadas en la toma en consideración:

- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de los servicios meteorológicos radicados en Galicia a la Xunta de Galicia.
- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, de modificación de la Ley 46/1977, de 15 de octubre de amnistía.

Una fue retirada:

- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina.

Se encuentran en trámite las siguientes:

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. Bloque Nacionalista Galego, orgánica de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina.
- Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del G.P. del Bloque Nacionalista Galego, relativa a la modificación del artículo 82 de la Ley orgánica de régimen electoral.

Hay que destacar la alta presencia de las iniciativas legislativas populares en nuestro Parlamento, que se sitúa como el que ha tramitado el número mayor de toda España. Este dato, unido a las medidas de participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías, coloca a la Cámara gallega al frente de las vías de participación ciudadana de nuestro sistema constitucional⁶.

La Mesa de la Cámara en esta línea viene de aprobar el Plan de Seguridad del Parlamento de Galicia que supondrá un incremento en las garantías de los ciudadanos en las relaciones telemáticas con la Cámara, siendo el primer parlamento de España en establecer estas medidas de facilitación del trato telemático de todos los parlamentos autonómicos. Se trata en definitiva de cumplir lo previsto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y el desarrollo por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, que regula el esquema nacional de seguridad en el ámbito de la administración electrónica.

V Procedimientos de control, impulso e información

Procedimientos de control e impulso⁷

Durante el primer período de sesiones de 2014 se presentaron 589 **proposiciones no de ley** en pleno; fueron rechazadas 55, aprobadas con modificaciones 11, aprobadas sin modificaciones 13, y ninguna retirada.

En Comisión se presentaron 760 **proposiciones no de ley**, de las que fueron rechazadas 55, aprobadas con modificaciones 19 y aprobadas sin modificaciones 22, y retiradas 4.

En cuanto a las **mociones**, fueron presentadas 30, de las que se rechazaron 25, se aprobaron con modificaciones 4, y decaídas 1.

6 En un momento anterior llamé la atención sobre estos 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, págs. 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, págs. 157-178.

Procedimientos de información

El control de los grupos parlamentarios sobre el Ejecutivo a través de las **solicitudes de comparecencia, interpelaciones y preguntas**, se refleja en este período en el siguiente cuadro:

Solicitudes de comparecencia	
En Pleno	
Presentadas	57
Tramitadas	43
Retiradas	2
En Comisión	
Presentadas	43
Tramitadas	14
Retiradas	3

Interpelaciones	
Presentadas	290
Tramitadas	30
Retiradas	4

Preguntas	
Orales en Pleno dirigidas a los miembros de la Xunta	
Presentadas	763
Tramitadas	85
Retiradas	14
Aprazadas	3
Orales en Pleno urgentes	
Presentadas	45
Tramitadas	29
Orales en Pleno dirigidas al Presidente de la Xunta	
Presentadas	1.134
Tramitadas	265
Aprazadas	55
Retiradas	5
Orales en Comisión	
Presentadas	1.134
Tramitadas	265
Aprazadas	55
Retiradas	5
Con respuesta escrita	
Presentadas	716
Tramitadas	1.453
Retiradas	25

VI Declaraciones institucionales

Acuerdos no previstos en el Reglamento del Parlamento de Galicia pero que se aceptan por unanimidad de todos los grupos políticos.

- Declaración institucional sobre el Día de conmemoración anual en memoria de las víctimas del Holocausto. Pleno día 11-2-14, DS núm.51. BOPG núm. 237 fasc. 3º, 13-2-14.
- Declaración institucional del Parlamento de Galicia sobre el pueblo palestino. Pleno día 6-5-14, DS núm. 65.
- Declaración institucional en relación con el secuestro de niñas en un colegio de Nigeria. Pleno día 27-5-14, DS núm. 67. BOPG núm. 298, 30-5-14.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- Declaración institucional relativa a la difusión del dominio .gal. Pleno 25-6-14. BOPG núm. 309, 27-6-14.
- Declaración institucional relativa a la solicitud de indulto parcial de doña Ana María González Outerelo y doña Tamara Vidal García. Pleno 25-6-14. BOPG núm. 309, 27-6-14.

VII Procedimientos de control económico y presupuestario

Dentro de esta clase de procedimientos podemos citar:

Informes de fiscalización

- Informe de fiscalización correspondiente al Plan de Trabajo del año 2012 (ejercicio económico de 2010). Aprobación del dictamen y propuestas de resolución - BOPG núm. 254 fasc. 2º, 14-3-14.
- Informe de fiscalización de regularidad de las contabilidades electorales de las elecciones al Parlamento de Galicia de 21 de octubre de 2012. Propuestas de resolución aprobadas - BOPG núm. 240 fasc. 2º, 19-2-14.

Informes sobre el estado de ejecución del presupuesto

- Estado de ejecución presupuestaria cuarto trimestre 2013. BOPG núm. 269 fasc. 1º, 9-4-14.
- Estado de ejecución presupuestaria primer trimestre 2014. BOPG núm. 307, 25-6-14.

Modificaciones presupuestarias

- Modificaciones del mes de noviembre de 2013. BOPG núm. 226 fasc. 1º, 21-1-14.
- Modificaciones del mes de diciembre de 2013. BOPG núm. 266 fasc. 1º, 3-4-14.
- Modificaciones del mes de enero de 2014. BOPG núm. 266 fasc. 1º, 3-4-14.
- Modificaciones del mes de febrero de 2014. BOPG núm. 266 fasc. 1º, 3-4-14.
- Modificaciones del mes de marzo de 2014. BOPG núm. 281 fasc. 3º, 30-4-14.
- Modificaciones del mes de abril de 2014. BOPG núm. 297 fasc. 1º, 28-5-14.
- Modificaciones del mes de mayo 2014. BOPG núm. 307, 25-6-14.
- Modificaciones del mes de junio 2014. BOPG núm. 317 fasc.2º, 16-7-14.

Información sobre la situación de las operaciones de crédito y préstamos vigentes del IGAPE

- Información sobre concesión de préstamos del IGAPE en el 4º trimestre del año 2013. BOPG núm. 290 fasc. 1º, 14-5-14.
- Información sobre la regulación de los avales del IGAPE en el 4º trimestre del año 2013. BOPG núm. 290 fasc. 1º, 14-5-14.
- Información sobre concesión de préstamos del IGAPE en el 1º trimestre del año 2014. BOPG núm. 299 fasc. 1º, 4-6-14.
- Información sobre los avales del IGAPE en el 1º trimestre del año 2014. BOPG núm. 299 fasc. 1º, 4-6-14.

Informes sobre la disposición del fondo de contingencia⁸

- Informe sobre la disposición del fondo de contingencia de las secciones 5001 y 23 correspondiente al último trimestre de 2013. Publicación - BOPG núm. 269 fasc. 1º, 9-4-14. Dación de cuenta - Comisión 3ª, 6-6-14.
- Informe sobre la disposición del fondo de contingencia de las secciones 5001 y 23 correspondiente al primer trimestre de 2014. Publicación - BOPG núm. 277 fasc. 3º, 23-4-14. Dación de cuenta - Comisión 3ª, 19-6-14.

regap



VIII Procedimientos relativos a otras instituciones y órganos

Consello de Contas

- Plan anual de trabajo del Consello de Contas de Galicia para el año 2014.
- Memoria correspondiente al Plan de Trabajo del año 2012.

Valedor do Pobo

- Informe anual correspondiente al año 2013.
- Informe extraordinario del Valedor do Pobo “Os dereitos das persoas con discapacidade intelectual en Galicia”.

Tribunal Constitucional

- Solicitud del Grupo Parlamentario del BNG de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora en la calidad educativa. Publicación del acuerdo desestimatorio.

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, págs. 69-74.](#)

- Solicitud del Grupo Parlamentario Socialistas de Galicia de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.
- Solicitud del G.P. del Bloque Nacionalista Galego de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Unión Europea⁹

- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción de las emisiones nacionales de ciertos contaminantes atmosféricos y por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE (Texto pertinente para efectos del EEE) [2013/0443 (COD)] {SWD(2013) 531 final} {SWD(2013) 532 final} {SWD(2013) 537 final}.
- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas (Texto pertinente para efectos del EEE) [COM(2013) 919 final] [2013/0442 (COD)] {SWD(2013) 531 final} {SWD(2013) 532 final} {SWD(2013) 536 final}.
- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de directiva del Consejo relativa a la introducción en el mercado de alimentos derivados de clones de animales [COM(2013) 893 final] [2013/0434 (APP)] {SWD(2013) 519 final} {SWD(2013) 520 final}.
- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los nuevos alimentos (Texto pertinente para efectos del EEE) [COM(2013) 894 final] [2013/0435 (COD)].
- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la clonación de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina y equina criados y reproducidos con fines ganaderos [COM(2013) 892 final] [2013/0433 (COD)] {SWD(2013) 519 final} {SWD(2013) 520 final}.
- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países en los que los nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países en los que los nacionales están exentos de esa obligación [COM(2013) 853 final] [2013/0415 (COD)].

⁹ Para un estudio de este procedimiento puede 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.

- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2009/831/CE respecto de su período de aplicación [COM(2013) 930 final] [2013/0446 (CNS)].
- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de decisión del Consejo por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 260/2012 por lo que respecta la migración a transferencias y cargos domiciliados comunes a toda la Unión (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM(2013) 937 final] [2013/0449 (COD)].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a una red europea de servicios de empleo, al acceso de los trabajadores a los servicios de movilidad y la mayor integración de los mercados de trabajo (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM(2014) 6 final] [2014/0002 (COD)] [SWD(2014) 9 final] +[SWD(2014) 10 final].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de decisión del Consejo que modifica la Decisión 2004/162/CE en lo relativo a su aplicación a Mayotte a partir del 1 de enero de 2014 [COM(2014) 24 final] [2014/0010 (CNS)].
- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 1308/2013 y el Reglamento (UE) núm. 1306/2013 en lo que atañe al régimen de ayudas para la distribución en los centros escolares de frutas y hortalizas, de plátanos y de leche [COM(2014) 32 final] [2014/0014 (COD)] [SWD(2014) 28 final] [SWD(2014) 29 final].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 715/2007 y (CE) n.º 595/2009 en lo que respecta a la reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos de carretera (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM(2014) 28 final] [2014/0012 (COD)] [SWD(2014) 32 final] [SWD(2014) 33 final].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad en la Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad de mercado en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión, y por la que se modifica la 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 la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica las directivas 89/608/CEE, 90/425/CEE y 91/496/CEE en lo que respecta a las referencias a la legislación zootécnica (Texto pertinente para efectos del EEE) [COM (2014) 4 final][2014/0033 (COD)].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las condiciones zootécnicas y genealógicas para el comercio de animales reproductores y sus productos reproductivos y su importación a la Unión (Texto pertinente para efectos del EEE) [COM (2014) 5 final] [2014/0032 (COD)].

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la participación de la Unión Europea en la ampliación de capital del Fondo Europeo de Inversiones [COM (2014) 66 final] [2014/0034 (COD)].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la notificación de las operaciones de financiación de valores y su transparencia (Texto pertinente para efectos del EEE) [OCM (2014) 40 final] [2014/0017 (COD)] [SWD (2014) 30 final] [SWD (2014) 31 final].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE (Texto pertinente para efectos del EEE) [COM (2014) 43 final] [2014/0020 (COD)] [SWD (2014) 30 final] [SWD (2014) 31 final].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de decisión del Consejo por la que se autoriza a Portugal a aplicar una reducción de los intereses especiales en la región autónoma de Madeira en relación con el ron y los licores allí producidos y consumidos, así como en la región autónoma de los Azores en relación con los licores y aguardientes allí producidos y consumidos [COM (2014) 117 final] [2014/0064 (CNS)].
- Consulta sobre aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de decisión del Consejo sobre el impuesto ALEM aplicable en las Islas Canarias [COM(2014)171 final] [2014/0093 (CNS)].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre caseínas y caseinatos destinados al consumo humano y por la que se deroga la Directiva 83/417/CEE del Consejo [COM (2014) 174 final] [2014/0096 (COD)].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2014 un porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento [COM (2014) 175 final] [2014/0097 (COD)].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, por lo que se modifica el Reglamento (UE) n.º xxx/xxxx del Parlamento Europeo y del Consejo [Reglamento sobre controles oficiales] y se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo [COM (2014) 180 final] [2014/0100 (COD)] [SWD (2014) 65 final] [SWD (2014) 66 final].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiaridad sobre la Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Decisión 2004/162/CE relativa al régimen del arbitrio insular en los departamentos franceses

- de ultramar, en cuanto a su período de aplicación [COM (2014) 181 final] [2014/0101 (CNS)].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los 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 del principio de subsidiariedad sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las instalaciones 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 la aplicación del principio de subsidiariedad sobre la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un visado itinerante y por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Shengen y los Reglamentos (CE) n.º 562/2006 y (CE) n.º 767/2008 [COM (2014) 163 final] [2014/0095 (COD)].
 - Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad sobre la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (refundición) (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM (2014) 167 final] [2014/0091 (COD)] {SWD 2014) 103 final} {SWD (2014) 104 final}.
 - Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación de una plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de prevención y desincentivación del trabajo no declarado (Texto pertinente para efectos del EEE) [COM(2014) 221 final] [2014/0124 (COD)] {SWD(2014) 137 final} {SWD(2014) 138 final}.
 - Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2007/36/CE en lo que respecta al fomento de la implicación a largo plazo de los accionistas y la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a determinados elementos de la declaración sobre gobernanza empresarial (Texto pertinente para efectos del EEE) [COM(2014) 213 final] [2014/0121 (COD)] {SWD(2014) 126 final} {SWD(2014) 127 final} {SWD(2014) 128 final}.
 - Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada (Texto pertinente para efectos del EEE) [COM(2014) 212 final] [2014/0120 (COD)] {SWD(2014) 123 final} {SWD(2014) 124 final} {SWD(2014) 125 final}.
 - Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados) (refundición) [COM(2014) 164 final] [2014/094 (COD)] {SWD(2014) 67 final} {SWD(2014) 68 final}.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 93/5/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1993, relativa a la asistencia a la Comisión por parte de los Estados miembros y su cooperación en materia de examen científico de las cuestiones relacionadas con productos alimenticios (Texto pertinente para efectos del EEE) [COM (2014) 246 final] [2014/0132 (COD)].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los aparatos de combustibles gaseosos (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM (2014) 258 final] [2014/0136 (COD)] {SWD 2014} 150 final} {SWD (2014) 151 final}.
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de modificación de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras [COM (2013) 884 final] [2013/0432 (COD)] {SWD (2013) 513 final} {SWD (2013) 514 final} {SWD (2013) 515 final}.
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la difusión con fines comerciales de datos procedentes de satélites de observación de la Tierra [COM (2014) 344 final] [2014/0176 (COD)] {SWD (2014) 184 final}{SWD (2014) 185 final} [COM (2014) 344 final Anexo].
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 en lo que respecta al establecimiento de un controlador de las garantías procedimentales [COM (2014) 340 final] [2014/0173 (COD)] {SWD 2014} 183 final} .
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 604/2013 en lo que se refiere a la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor no acompañado que no tenga ningún miembro de la familia, hermanos o pariente presente legalmente en un Estado miembro [COM (2014) 382 final] [2014/0202 (COD)] 71036.
- Consulta sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA2). La interoperabilidad como medio de modernización del sector público (Texto pertinente para efectos de EEE) [COM (2013) 367 final] [2014/0185 (COD)].

Comité de las Regiones

- Consulta a la Red de seguimiento de la subsidiariedad sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la Propuesta de un nuevo reglamento sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos (COM (2014) 180).

IX Procedimientos de designación y propuestas de nombramiento

Consello Social de la Universidade de Santiago de Compostela

- Elección de una vacante en el Consello Social de la Universidade de Santiago, por renuncia de Don Juan Bautista de la Salle Barreiro Pérez. Elección del 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

- Procedimiento de designación de tres miembros electivos del Consello Consultivo de Galicia. Elección de los tres miembros - Pleno día 27-5-14, DS núm. 67. Designación de D. Ignacio de Loyola Aranguren Pérez, D. José Abelardo Blanco Serrano y D. José Luís Costa Pillado - BOPG núm. 297 fasc. 1º, 28-5-14.

Magistrados del Tribunal Constitucional

- Designación de candidato para cubrir una vacante en el cargo de magistrado del Tribunal Constitucional para presentar al Senado producida por la muerte 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 comisiones no permanentes

- Solicitud, formulada por el Grupo Parlamentario Popular de Galicia, de creación de una Comisión no permanente especial de estudio para para la elaboración de una nueva ley del suelo de Galicia.

Acuerdo de creación - BOPG núm. 200, 21-11-13.

Aprobación del dictamen de la Comisión - BOPG núm. 287, 9-5-14.

- Solicitud, formulada por iniciativa de 18 diputadas y diputados pertenecientes al G.P. de los Socialistas de Galicia, de creación de una Comisión no permanente de estudio para la mejora de la representación y de la participación política en Galicia.

Reg. entrada núm. 17711, 22-1-14.

Rechazo de la solicitud - Xunta de Portavoces 4-2-14.

Publicación del acuerdo desestimatorio - BOPG núm. 233, 7-2-14.

- Solicitud, formulada por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, de creación de una Comisión especial no permanente de estudio sobre los ingresos y el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Solicitud - BOPG núm. 287 fasc. 3º, 23-4-14.

Rechazo de la solicitud - Xunta de Portavoces 29-4-14.

Publicación del acuerdo desestimatorio - BOPG núm. 281 fasc. 2º, 30-4-14.

- Solicitud, formulada por los GG.PP. Mixto, BNG, AGE y Socialistas de Galicia, de creación de una Comisión especial no permanente para el estudio, diagnosis y elaboración de propuestas para la adaptación del sistema educativo en el medio rural gallego a sus características, necesidades y potencialidades.

Reg. entrada núm. 22584, 24-4-14.

Rechazo de la solicitud - Xunta de Portavoces 29-4-14.

Publicación del acuerdo desestimatorio - BOPG núm. 281 fasc. 2º, 30-4-14.

- Solicitud, formulada por los GG.PP AGE y BNG, de creación de una Comisión no permanente para el estudio de la siniestralidad marítima.

Solicitud - BOPG núm. 285 fasc. 3º, 7-5-14.

Rechazo de la solicitud - Xunta de Portavoces 20-5-14.

Publicación del acuerdo desestimatorio - BOPG núm. 294 fasc. 2º, 22-5-14.

- Solicitud, formulada por el grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia, de creación de una Comisión especial no permanente para el estudio de las listas de espera de la sanidad en Galicia.

Solicitud - BOPG núm. 285 fasc. 3º, 7-5-14.

Rechazo de la solicitud - Xunta de Portavoces 20-5-14.

Publicación del acuerdo desestimatorio - BOPG núm. 294 fasc. 2º, 22-5-14.

XI Solicitud de creación de comisiones de investigación¹⁰

- Solicitud de creación de una Comisión de investigación, a iniciativa de los GG.PP. Alternativa Galega de Esquerda y del Bloque Nacionalista Galego, sobre las causas del accidente ferroviario de Santiago del pasado 24 de julio, así como sobre las condiciones de seguridad en la red ferroviaria de alta velocidad en Galicia. Admisión a trámite - Mesa 30-1-14.
- Solicitud de creación de una Comisión de investigación, a iniciativa de los GG.PP. Alternativa Galega de Esquerda y del G.P. Bloque Nacionalista Galego, sobre las decisiones políticas del Gobierno gallego en relación con la gestación de Alimentos Lácteos S.A., de las que se adoptaron a lo largo de su gestión y del destino de las ayudas

¹⁰ 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, págs. 953-972.

públicas que durante todos estos años le han sido concedidas. Solicitud - BOPG núm. 250 fasc. 1º, 6-3-14. Debate Pleno - Pleno día 11-3-14, DS núm. 57. Publicación del acuerdo desestimatorio - BOPG núm. 254 fasc. 2º, 14-3-14.

XII Evaluación legislativa de la Ley de Turismo de Galicia

La Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia supone un hito fundamental en la evolución normativa por parte del Parlamento de Galicia de la materia turística. Transcurridos casi tres años desde su aprobación es necesario hacer una valoración de su aplicación y del control parlamentario de la ejecución por parte del gobierno gallego. A estos efectos es necesario recordar que, como consecuencia de los procesos de competencias del Estado a las comunidades autónomas y consiguientes traspasos de funciones y servicios en materia de turismo, el panorama actual presenta un ámbito de responsabilidades turísticas mucho más importantes en el plano autonómico que en el del Estado y en el de las corporaciones locales¹¹.

Iniciativas parlamentarias en materia turística posteriores a la aprobación de la Ley de Turismo de Galicia durante la VIII Legislatura

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

1 Política general turística

08/2POC-000824	10-05-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la evaluación de la Xunta de Galicia del funcionamiento del Observatorio de Turismo y las previsiones existentes respecto de la realización de la denominada "cuenta satélite"
08/5PRE-006893	27-10-2011	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre as cantidades adeudadas por la Consellería de Cultura y Turismo, nombradamente la Axencia Galega das Industrias Culturais, la S.A. de Xestión do Plan Xacobeo y la Fundación Cidade da Cultura, a las industrias del sector, las razones de la demora en su pago y sus repercusiones
08/5PRE-006972	16-11-2011	D. Henrique Viéitez Alonso Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre el grado de ejecución presupuestaria de la Secretaría Xeral para o Turismo, dividida por capítulos y conceptos, hasta la fecha de la respuesta
08/5PRE-007008	25-11-2011	Dª María del Carmen Cajide Hervés Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el presupuesto destinado y las actuaciones concretas previstas por la Consellería de Cultura y Turismo en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2012 para el cumplimiento del principio de transversalidad recogido en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
08/5PRE-007571	27-10-2011	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los efectos económicos de la demora de la Consellería de Cultura y Turismo en el pago de sus deudas a las industrias culturales gallegas

11 En este sentido puede consultarse o Manual de Francisco Domínguez Moliner: Derecho administrativo y legislación turística. Colección de Estudios Turísticos. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.LA. Madrid 1995, página 155.

08/SPRE-008335	27-10-2011	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las cantidades adeudadas por la Consellería de Cultura y Turismo, nombradamente la Axencia Galega das Industrias Culturais, la S.A. de Xestión do Plan Xacobeo y la Fundación Cidade da Cultura, a las industrias del sector, las razones de la demora en su pago y sus repercusiones
08/SPRE-008447	25-11-2011	Dª María del Carmen Cajide Hervés Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el presupuesto destinado y las actuaciones concretas previstas por la Consellería de Cultura y Turismo en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2012 para el cumplimiento del principio de transversalidad recogido en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
08/SPRE-008765	31-01-2012	Dª María José Caride Estévez Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos a los cambios llevados a cabo en el organigrama y en el personal adscrito con motivo de la reestructuración efectuada en el Gobierno gallego y de la supresión de la Consellería de Cultura y Turismo
08/SPRE-009599	26-04-2012	D. Abel Fermín Losada Álvarez Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos a las deudas de la Consellería de Cultura y Turismo el 31 de diciembre de 2011
08/SPRE-009968	10-05-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la evaluación de la Xunta de Galicia del funcionamiento del Observatorio de Turismo
08/6PRE-001601	10-05-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la evaluación de la Xunta de Galicia del funcionamiento del Observatorio de Turismo y las previsiones existentes respecto de la realización de la denominada "cuenta satélite"
08/6PRE-002224	31-01-2012	Dª María José Caride Estévez Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos a los cambios llevados a cabo en el organigrama y en el personal adscrito con motivo de la reestructuración efectuada en el Gobierno gallego y de la supresión de la Consellería de Cultura y Turismo
08/CPC-000389	22-05-2012	Dirección General de Relaciones Institucionales y Parlamentarias	De la secretaria general para el Turismo, para informar del estado de ejecución de los planes de dinamización y competitividad turística de la Comunidad Autónoma
08/IN9-001419	30-07-2012	D. Abel Fermín Losada Álvarez Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Información al amparo del artículo 9 sobre el informe relativo al proyecto de decreto para la creación de la Axencia de Turismo de Galicia, tramitado en el Consello de la Xunta el día 26 de julio de 2012
08/PNC-002202	14-11-2011	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre la creación y el desarrollo de un sistema integrado y homogéneo de recogida y tratamiento de datos estadísticos en las oficinas de turismo de Galicia
08/PNP-001468	14-11-2011	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre la creación y el desarrollo de un sistema integrado y homogéneo de recogida y tratamiento de datos estadísticos en las oficinas de turismo de Galicia
08/POC-008619	25-11-2011	Dª María del Carmen Cajide Hervés Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el presupuesto destinado y las actuaciones concretas previstas por la Consellería de Cultura y Turismo en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2012 para el cumplimiento del principio de transversalidad recogido en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
08/POC-009205	31-01-2012	Dª María José Caride Estévez Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos a los cambios llevados a cabo en el organigrama y en el personal adscrito con motivo de la reestructuración efectuada en el Gobierno gallego y de la supresión de la Consellería de Cultura y Turismo

2 Promoción turística¹²

08/2POC-000763	08-05-2012	D. Juan Carlos Francisco Rivera Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la valoración de la Secretaría Xeral de Turismo de Galicia de las actuaciones desarrolladas durante el año 2011 con cargo al Plan de competitividad turística Portas de Galicia, los criterios empleados para los cambios llevados a cabo en su gerencia y el procedimiento seguido para la adjudicación de contratos, así como el gasto en ese año en publicidad y propaganda
08/2POC-000766	08-05-2012	D. Juan Carlos Francisco Rivera Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el presupuesto consignado por la Xunta de Galicia en los años 2010, 2011 y 2012 para el desarrollo del Plan de competitividad turística Portas de Galicia y la valoración de la Secretaría Xeral para o Turismo al respecto
08/2POC-001380	31-07-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las acciones de promoción del turismo vinculado a la actividad pesquera previstas por la Consellería del Medio Rural y del Mar
08/5PRE-009847	08-05-2012	D. Juan Carlos Francisco Rivera Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la valoración de la Secretaría Xeral de Turismo de Galicia de las actuaciones desarrolladas durante el año 2011 con cargo al Plan de competitividad turística Portas de Galicia, los criterios empleados para los cambios llevados a cabo en su gerencia y el procedimiento seguido para la adjudicación de contratos, así como el gasto en ese año en publicidad y propaganda
08/5PRE-009849	08-05-2012	D. Juan Carlos Francisco Rivera Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el presupuesto consignado por la Xunta de Galicia en los años 2010, 2011 y 2012 para el desarrollo del Plan de competitividad turística Portas de Galicia y la valoración de la Secretaría Xeral para o Turismo al respecto
08/6PRE-001025	22-02-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las gestiones y actividades llevadas a cabo por la Consellería del Medio Rural y del Mar en el ámbito del impulso al turismo marítimo
08/CPC-000384	03-05-2012	Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	De la Secretaría Xeral de Turismo, para dar cuenta de las actuaciones y ejecución de los gastos del denominado Plan de competitividad turística "Portas de Galicia"
08/PNC-002200	14-11-2011	D ^a Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre la realización en el año 2012, a través de Turgalicia, de una campaña de promoción del turismo enológico en los principales mercados emisores nacionales
08/PNP-001466	14-11-2011	D ^a Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre la realización en el año 2012, a través de Turgalicia, de una campaña de promoción del turismo enológico en los principales mercados emisores nacionales
08/POC-008430	27-10-2011	D ^a María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las cantidades adeudadas por la Consellería de Cultura y Turismo, nombradamente la Axencia Galega das Industrias Culturais, la S.A. de Xestión do Plan Xacobeo y la Fundación Cidade da Cultura, a las industrias del sector, las razones de la demora en su pago y sus repercusiones
08/POC-009428	22-02-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las gestiones y actividades que va a promover la Consellería del Medio Rural y del Mar en el ámbito del turismo marítimo, así como las que ha llevado a cabo para su impulso
08/POP-003510	22-02-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las gestiones y actividades llevadas a cabo por la Consellería del Medio Rural y del Mar en el ámbito del impulso al turismo marítimo

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

12 Carmen Fernández Rodríguez ha llamado la atención sobre la multidimensionalidad del fenómeno turístico, aspecto que se manifiesta de un modo destacado en la promoción turística y las diversas modalidades de intervención administrativa en la misma. Derecho administrativo del turismo. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2001. Pág. 15. También: [Las nuevas formas de turismo como instrumento para lograr un desarrollo sostenible e integrador](#). Antonio Villanueva Cuevas. *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, N.º 2 (mayo), 2012, págs. 1-14.

08/POP-004086	31-07-2012	D. José Manuel Balseiro Orol Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las acciones de promoción del turismo vinculado a la actividad pesquera previstas por la Consellería del Medio Rural y del Mar
---------------	------------	--	--

3 Defensa de valores turísticos concretos

Blanco Herranz¹³ explicou a importancia do principio de cooperación e colaboración en materia de política turística entendido con o 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 de un país. Do análise das iniciativas parlamentarias das que se dá conta neste apartado, pode cogirse de un modo nítido a importancia da negociación e intercambio de coñecementos entre as administracións públicas, estatal, autonómica e local¹⁴.

08/2POC-000014	24-04-2012	Dª María Teresa Villaverde Pais Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las actuaciones de consolidación y divulgación programadas por la Secretaría Xeral para o Turismo para el castro de Baroña y su planificación temporal
08/5PRE-007034	28-11-2011	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre las razones por las que sigue pendiente de pago la aportación comprometida por la Consellería de Cultura y Turismo para el Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)
08/5PRE-007636	28-11-2011	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre las razones por las que sigue pendiente de pago la aportación comprometida por la Consellería de Cultura y Turismo para el Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)
08/5PRE-008470	28-11-2011	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre las razones por las que sigue pendiente de pago la aportación comprometida por la Consellería de Cultura y Turismo para el Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)
08/5PRE-008668	19-01-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los planes y las actuaciones llevadas a cabo por la Secretaría Xeral de Turismo para dar a conocer y promocionar en el aspecto turístico el complejo de la Cidade da Cultura, los datos referidos a los turistas que la visitaron en el año 2011, así como su incidencia en el turismo de Santiago de Compostela y de Galicia en ese año, y los objetivos previstos al respecto para el año 2012
08/5PRE-009140	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la evaluación y las actuaciones previstas por la Xunta de Galicia respecto de la decisión del Ministerio de Industria de suspender indefinidamente la construcción del Parador de Turismo de Muxía comprometido en el Plan Galicia, las iniciativas complementarias de desarrollo económico de la Costa da Morte que se van a desarrollar, así como el presupuesto que se va a destinar en el año 2012
08/5PRE-009230	02-04-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las razones de la adjudicación por la Secretaría Xeral de Turismo del contrato de redacción de un proyecto de rehabilitación del castillo de Pambre, en el concello de Palas de Rei, la demora de la formalización de su adquisición y las previsiones al respecto

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, págs. 72-86.

08/5PRE-009713	02-05-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las previsiones de la Secretaría Xeral para o Turismo respecto de la adecuación de un edificio para albergue turístico en el concello de Portomarín, la fecha de adjudicación y el coste del proyecto
08/5PRE-009714	02-05-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la inversión prevista por la Secretaría Xeral para o Turismo en el concello de Portomarín con cargo a la partida presupuestaria 616.6160 correspondente al año 2012
08/6PRE-001232	24-04-2012	Dª María Teresa Villaverde Pais Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las actuaciones de consolidación y divulgación programadas por la Secretaría Xeral para o Turismo para el castro de Baroña
08/6PRE-001456	24-04-2012	Dª María Teresa Villaverde Pais Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las actuaciones de consolidación y divulgación programadas por la Secretaría Xeral para o Turismo para el castro de Baroña y su planificación temporal
08/6PRE-001914	02-01-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el criterio de la Consellería de Cultura y Turismo respecto de la necesidad de construcción de un albergue de peregrinos en Sigüeiro, el plazo previsto para la licitación de las obras y el presupuesto que se va a destinar para este fin en el ejercicio de 2012
08/6PRE-002048	19-01-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los planes y las actuaciones llevadas a cabo por la Secretaría Xeral de Turismo para dar a conocer y promocionar en el aspecto turístico el complejo de la Cidade da Cultura, los datos referidos a los turistas que la visitaron en el año 2011, así como su incidencia en el turismo de Santiago de Compostela y de Galicia en ese año, y los objetivos previstos en relación con ella para el año 2012
08/6PRE-002485	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la evaluación y las actuaciones previstas por la Xunta de Galicia respecto de la decisión del Ministerio de Industria de suspender indefinidamente la construcción del Parador de Turismo de Muxía comprometido en el Plan Galicia, las iniciativas complementarias de desarrollo económico de la Costa da Morte que se van a desarrollar, así como el presupuesto que se va a destinar en el año 2012
08/6PRE-002550	02-04-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las razones de la adjudicación por la Secretaría Xeral de Turismo del contrato de redacción de un proyecto de rehabilitación del castillo de Pambre, en el concello de Palas de Rei, la demora de la formalización de su adquisición y las previsiones al respecto
08/6PRE-002700	10-07-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el conocimiento y la valoración de la Secretaría Xeral para o Turismo de las intenciones del alcalde de Portomarín de no abrir el albergue al público salvo en ocasión de emergencia
08/PPP-000395	03-02-2012	Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Del Sr. presidente de la Xunta de Galicia, de quien depende la Secretaría Xeral de Turismo, para dar cuenta de la situación de la torre de Hércules y de las gestiones encaminadas a la normalización de su funcionamiento y al correcto cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral por correcto cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral por parte del Concello de A Coruña
08/PPP-000414	15-03-2012	Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Del Sr. presidente de la Xunta de Galicia para informar de las razones por las que, después de diez años de producirse el compromiso de construcción de un parador de Turismo en Muxía, el Ministerio de Industria anuncia su suspensión "sine die", una vez redactado el proyecto, licitada la obra y adjudicada

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

08/INT-001194	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la evaluación y las actuaciones previstas por la Xunta de Galicia respecto de la decisión del Ministerio de Industria de suspender indefinidamente la construcción del Parador de Turismo de Muxía comprometido en el Plan Galicia
08/PNC-002246	09-12-2011	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre la presentación por la Consellería de Cultura y Turismo del Plan director del monte Tegra para su posterior desarrollo
08/PNC-002493	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la demanda al Gobierno central de la continuidad del proceso de construcción de un parador de turismo en la localidad de Muxía en el plazo y con el presupuesto que figuran en la licitación y contratación de las obras
08/PNC-002585	18-04-2012	Dª María Carmen Acuña del Campo Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la financiación por el Gobierno gallego del Plan director para el Consorcio de Turismo de Trives-Valdeorras, así como el compromiso de la colaboración económica necesaria para su ejecución
08/PNP-001500	09-12-2011	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre la presentación por la Consellería de Cultura y Turismo del Plan director del monte Tegra para su posterior desarrollo
08/PNP-001676	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la demanda al Gobierno central de la continuidad del proceso de construcción de un parador de turismo en la localidad de Muxía en el plazo y con el presupuesto que figuran en la licitación y contratación de las obras
08/PNP-001752	18-04-2012	Dª María Carmen Acuña del Campo Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la financiación por el Gobierno gallego del Plan director para el Consorcio de Turismo de Trives-Valdeorras, así como el compromiso de la colaboración económica necesaria para su ejecución
08/POC-008645	28-11-2011	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre las razones por las que sigue pendiente de pago la aportación comprometida por la Consellería de Cultura y Turismo para el Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)
08/POC-008795	02-01-2012	D. Xoaquín María Fernández Leiceaga Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el criterio de la Consellería de Cultura y Turismo respecto de la necesidad de construcción de un albergue de peregrinos en Sigüeiro, el plazo previsto para la licitación de las obras y el presupuesto que se va a destinar para este fin en el ejercicio de 2012
08/POC-008972	19-01-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los planes y las actuaciones llevadas a cabo por la Secretaría Xeral de Turismo para dar a conocer y promocionar en el aspecto turístico el complejo de la Cidade da Cultura, los datos referidos a los turistas que la visitaron en el año 2011, así como su incidencia en el turismo de Santiago de Compostela y de Galicia en ese año, y los objetivos previstos en relación con ella para el año 2012
08/POC-009127	25-01-2012	Dª Silvia Belén Fraga Santos Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las gestiones que está realizando la Xunta de Galicia para la firma del convenio con el Concello de Ordes y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo para el inicio de las obras de arreglo y mejora de la carretera que une Cerceda y Ordes, y las previsiones al respecto, así como la asunción de su titularidad
08/POC-009578	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la evaluación y las actuaciones previstas por la Xunta de Galicia respecto de la decisión del Ministerio de Industria de suspender indefinidamente la construcción del Parador de Turismo de Muxía comprometido en el Plan Galicia, las iniciativas complementarias de desarrollo económico de la Costa da Morte que se van a desarrollar, así como el presupuesto que se va a destinar en el año 2012

08/POC-009663	02-04-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las razones de la adjudicación por la Secretaría Xeral de Turismo del contrato de redacción de un proyecto de rehabilitación del castillo de Pambre, en el concello de Palas de Rei, la demora de la formalización de su adquisición y las previsiones al respecto
08/POP-003115	28-11-2011	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre las razones por las que sigue pendiente de pago la aportación comprometida por la Consellería de Cultura y Turismo para el Museo de Arte Contemporánea de Vigo (Marco)
08/POP-003329	25-01-2012	Dª Silvia Belén Fraga Santos Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la fecha prevista para la firma del convenio entre el Concello de Ordes, la Xunta de Galicia y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo para el inicio de las obras de arreglo y mejora de la carretera que une Cerceda y Ordes
08/POP-003590	15-03-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la valoración del Gobierno gallego de la decisión del Ministerio de Industria de suspender indefinidamente la construcción del parador de turismo de Muxia previsto en el Plan Galicia
08/POP-003762	24-04-2012	Dª María Teresa Villaverde Pais Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las actuaciones de consolidación y divulgación programadas por la Secretaría Xeral para o Turismo para el castro de Baroña

4 Disciplina turística

Este ámbito de actuación administrativo, al incluirse dentro de la potestad sancionadora del Estado prevista en el artículo 25 de la Constitución, debe ajustarse rígidamente a los principios generales del derecho sancionador para proporcionar las máximas garantías y respeto a los derechos de los ciudadanos¹⁵.

08/2POC-001262	10-07-2012	Dª María Concepción Burgo López Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el conocimiento y la valoración de la Secretaría Xeral para o Turismo de las intenciones del alcalde de Portomarín de no abrir el albergue al público salvo en ocasión de emergencia
08/PNC-002442	22-02-2012	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre el impulso de la creación de una comisión de trabajo en la que participen la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias para coordinar los procedimientos de tramitación administrativa de los establecimientos turísticos sujetos a la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia
08/PNP-001633	22-02-2012	Dª Natalia Barros Sánchez Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre el impulso de la creación de una comisión de trabajo en la que participen la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias para coordinar los procedimientos de tramitación administrativa de los establecimientos turísticos sujetos a la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia

15 Así lo recoge J. Arce Florez-Valdés, Los principios generales del derecho y su formulación constitucional. Editorial Civitas, Madrid, 1990. Pág. 42. En parecidos términos, J.C. Cassagne, Los principios generales del derecho en derecho administrativo. Abeledo Terrot, Buenos Aires 1992.

Iniciativas parlamentarias en materia turística posteriores a la aprobación de la Ley de Turismo de Galicia durante la IX Legislatura

1 Política general turística

El análisis de las iniciativas parlamentarias de control e impulso en materia turística, debe tener en cuenta la evolución normativa que en aspectos diferenciados del turístico se ha llevado a cabo en los últimos años, fundamentalmente en lo tocante al medio ambiente, a los medios de intervención administrativa¹⁶ y la planificación de la actividad económica general llevada a cabo por el Estado en virtud del artículo 149.1.13 de la Constitución española¹⁷.

09/CPC-000086	29-08-2013	Dirección General de Relaciones Institucionales y Parlamentarias	De la Sra. directora de Turismo de Galicia, por iniciativa de la Xunta de Galicia, para informar sobre el nuevo Plan estratégico de turismo de Galicia
09/CPC-000120	12-02-2014	Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	De la directora de la Axencia de Turismo de Galicia, por petición de 3 diputados del G.P. de los Socialistas de Galicia, para informar del Plan integral de turismo de Galicia 2014-2016
09/IN9-000358	26-09-2013	Dª Ana Belén Pontón Mondelo Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Solicitud de información al amparo del artículo 9 sobre acuerdo de colaboración entre la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, la Axencia de Turismo de Galicia y la Secretaría Xeral de la Presidencia para la elaboración del Plan estratégico del sistema aeroportuario de Galicia firmado el pasado 7 de mayo de 2013
09/IN9-000426	08-11-2013	D. Abel Fermín Losada Álvarez Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Solicitud, al amparo del artículo 9, de Copia del acuerdo de colaboración entre la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, la Axencia de Turismo de Galicia y la Secretaría Xeral de la Presidencia para la elaboración del Plan estratégico del sistema aeroportuario de Galicia, firmado el 7 de mayo de 2013
09/IN9-000439	19-11-2013	D. Abel Fermín Losada Álvarez Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Solicitud, al amparo del artículo 9, de copia del Plan estratégico del Sistema aeroportuario de Galicia, contratado por la Axencia de Turismo de Galicia (DOG del 12 de julio de 2013)
09/IN9-000542	05-02-2014	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Solicitud de información al amparo del artículo 9 sobre documentación relativa a los contratos realizados por la Axencia de Turismo de Galicia durante el año 2013
09/IN9-000545	06-02-2014	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Solicitud de información al amparo del artículo 9 sobre el Plan integral de turismo de Galicia 2014-2016, que fue tramitado en el Consejo de la Xunta de Galicia el día 6 de febrero de 2014
09/IN9-000655	07-05-2014	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Solicitud de información formulada al amparo del artículo 9, pidiendo una copia del acuerdo adoptado por la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia relativa a la Ley 7/2011, de 27 de octubre de turismo de Galicia.

16 [Incidencia de la Directiva de Servicios en la Legislación Turística: Estudio Autonómico Comparado](#). Felio 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, págs. 339-355.

17 El estudio de esta evolución normativa se describe en una primera 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/INT-000035	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la posición del Gobierno gallego respecto de la reestructuración de la red de paradores de turismo
09/INT-000049	04-12-2012	Dª Yolanda Díaz Pérez Grupo Parlamentario de la Alternativa Gallega de Esquerda	Sobre la valoración de la Xunta de Galicia respecto de los cierres y despidos anunciados por la empresa estatal de paradores de turismo y las medidas previstas para evitar la destrucción de puestos de trabajo
09/INT-000064	10-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los paradores de turismo de Galicia
09/INT-000104	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la reestructuración de la red de paradores de turismo en Galicia
09/INT-000656	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la presentación de un plan estratégico de turismo en Galicia y la valoración por el Gobierno gallego de los resultados del turismo durante el año 2013
09/PNC-000442	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la elaboración y la presentación por el Gobierno gallego en el Parlamento de Galicia de un plan estratégico de turismo
09/PNP-000089	07-12-2012	Dª Cristina Isabel Romero Fernández Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre la agilización por el Gobierno gallego de la redacción del plan estratégico de turismo 2013-2020
09/PNP-000420	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la elaboración y la presentación por el Gobierno gallego en el Parlamento de Galicia de un plan estratégico de turismo
09/POC-000780	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el estado de cumplimiento de la Resolución parlamentaria aprobada el día 12 de marzo de 2012 en materia de política turística, la valoración del Gobierno gallego de las cifras del turismo del año 2012 y las nuevas medidas de impulso previstas
09/POC-002649	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la presentación de un plan estratégico de turismo en Galicia y la valoración por el Gobierno gallego de los resultados del turismo durante el año 2013
09/POC-002884	25-02-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos a la elaboración del Plan integral de turismo de Galicia 2014-2016
09/POP-000507	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la valoración del Gobierno gallego de las cifras del turismo del año 2012
09/POP-001642	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la presentación de un plan estratégico de turismo en Galicia y la valoración por el Gobierno gallego de los resultados del turismo durante el año 2013
09/PRE-001702	05-07-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la valoración del Gobierno gallego de las cifras del turismo del año 2012
09/PRE-002823	25-03-2013	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el estado de cumplimiento de la Resolución parlamentaria aprobada el día 12 de marzo de 2012 en materia de política turística, la valoración del Gobierno gallego de las cifras del turismo del año 2012 y las nuevas medidas de impulso previstas
09/PRE-005193	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la presentación de un plan estratégico de turismo en Galicia y la valoración por el Gobierno gallego de los resultados del turismo durante el año 2013
09/PRE-005370	25-02-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos a la elaboración del Plan integral de turismo de Galicia 2014-2016

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

09/PRE-005682	07-05-2014	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos al debate y acuerdo adoptado en la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración general del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de turismo de Galicia
09/PRE-006085	29-01-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la presentación de un plan estratégico de turismo en Galicia y la valoración por el Gobierno gallego de los resultados del turismo durante el año 2013

2 Promoción turística

Como ha señalado Blanquer Criado¹⁸ una de las líneas básicas del derecho del turismo en España puede rubricarse con la expresión “frente a la improvisación privada la planificación pública”. Esta afirmación debe tenerse presente cuando se analizan las líneas de ejecución del programa legislativo turístico en Galicia y sus materializaciones a través de los créditos presupuestarios anuales. Como podrá comprobarse ciertas líneas de actuación vienen de ser cuestionadas en el seno de la Cámara gallega, provocando profundos debates sobre la relación de eficiencia entre el gasto y los objetivos turísticos conseguidos.

09/INT-000698	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre la participación de la secretaria xeral de Turismo de la Xunta de Galicia en un acto de exaltación de los vinos de la denominación de origen La Rioja celebrado el 4 de febrero de 2014 en Santiago de Compostela
09/PNC-000069	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con los cierres y despidos de personal anunciados por la empresa pública Paradores de Turismo, S.A. y la promoción turística de las comarcas de Ferrolterra y Ortegal y de Verín-Monterrei
09/PNC-000070	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con los cierres y despidos de personal anunciados por la empresa pública Paradores de Turismo, S.A., y la promoción turística de las comarcas de Ferrolterra y de Verín-Monterrei
09/PNC-000076	07-12-2012	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con el Plan de reestructuración de la empresa pública Paradores de Turismo, S.A., con el cierre de estos establecimientos en Galicia y con los despidos de su personal
09/PNC-000114	17-12-2012	D. Miguel Angel Tellado Filgueira Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con la puesta en marcha de un proceso de reestructuración de la Sociedad Pública Paradores de Turismo de España, S.A. y el posible cierre de este tipo de establecimientos en Galicia
09/PNC-000116	18-12-2012	D. Miguel Angel Tellado Filgueira Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con la puesta en marcha de un proceso de reestructuración de la Sociedad Pública Paradores de Turismo de España, S.A. y el posible cierre de este tipo de establecimientos en Galicia
09/PNC-000137	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con el anunciado cierre de paradores de turismo en Galicia y con los despidos de trabajadores

18 Blanquer Criado D., Derecho del turismo, Tirant Lo Blanch. Valencia 1999, Pág. 133. También: [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, págs. 11-22.

09/PNC-001542	06-02-2014	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la realización de una visita a la ciudad de Ferrol y a los puntos estratégicos de la comarca de Ferrolterra por los miembros de la Comisión parlamentaria de Industria, Energía, Comercio y Turismo
09/PNC-001588	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre la participación de la secretaria xeral de Turismo de la Xunta de Galicia en un acto de exaltación de los vinos de la denominación de origen La Rioja celebrado el 4 de febrero de 2014 en Santiago de Compostela
09/PNP-000051	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la defensa por el Gobierno gallego delante del Gobierno central de la continuidad de la oferta, de los servicios y de los trabajadores de los paradores de turismo radicados en Galicia, así como su papel promocional en la captación de turismo
09/PNP-000073	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con los cierres y despidos de personal anunciados por la empresa pública Paradores de Turismo, S.A.
09/PNP-000082	07-12-2012	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con el Plan de reestructuración de la empresa pública Paradores de Turismo, S.A., con el cierre de estos establecimientos en Galicia y con los despidos de su personal
09/PNP-000129	17-12-2012	D. Miguel Angel Tellado Filgueira Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con la puesta en marcha de un proceso de reestructuración de la Sociedad Pública Paradores de Turismo de España, S.A. y el posible cierre de este tipo de establecimientos en Galicia
09/PNP-000131	18-12-2012	D. Miguel Angel Tellado Filgueira Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con la puesta en marcha de un proceso de reestructuración de la Sociedad Pública Paradores de Turismo de España, S.A. y el posible cierre de este tipo de establecimientos en Galicia
09/PNP-000156	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con el anunciado cierre de paradores de turismo en Galicia y con los despidos de trabajadores
09/PNP-000632	27-05-2013	Dª Cristina Isabel Romero Fernández Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre el desarrollo por parte de la Xunta de Galicia, en colaboración con las tres universidades gallegas, de actuaciones de fomento y promoción del turismo idiomático y de estudios
09/PNP-001386	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre la participación de la secretaria xeral de Turismo de la Xunta de Galicia en un acto de exaltación de los vinos de la denominación de origen La Rioja celebrado el 4 de febrero de 2014 en Santiago de Compostela
09/POC-000041	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos y la posición del Gobierno gallego respecto de la reestructuración de la red de paradores de turismo que se está llevando a cabo, así como las actuaciones previstas delante del Gobierno central para garantizar su continuidad y potenciación
09/POC-000097	11-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el presupuesto consignado por la Xunta de Galicia para el desarrollo del Plan de competitividad turística en los años 2010, 2011 y 2012, así como la valoración de la Secretaría Xeral para o Turismo del plan denominado Portas de Galicia
09/POC-000163	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la posición y las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno gallego para evitar la reestructuración de la red de paradores de turismo en Galicia, el impulso de su coparticipación en la gestión de la red y la posibilidad de solicitar la transferencia de los establecimientos gallegos que la empresa estatal no desee gestionar

09/POC-000212	09-01-2013	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre las previsiones del Gobierno gallego ante el cierre de paradores de turismo
09/POC-0002842	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego	Sobre la participación de la secretaria xeral de Turismo de la Xunta de Galicia en un acto de exaltación de los vinos de la denominación de origen La Rioja celebrado el 4 de febrero de 2014 en Santiago de Compostela
09/POC-000319	14-05-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos al convenio firmado por la Axencia de Turismo de Galicia con la Asociación de Clubs Náuticos de Galicia, por importe de 398.217 euros, para la realización de la travesía náutica en conmemoración de la peregrinación a Compostela de San Francisco de Asís
09/POC-000377	26-05-2014	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la contratación por la dirección de la Axencia de Turismo de Galicia de espacios publicitarios con una emisora de radio a nivel estatal, por importe de 65.979,83 euros, por el procedimiento negociado sin publicidad y por exclusividad
09/POP-000043	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos del Gobierno gallego respecto de la reestructuración de la red de paradores de turismo
09/POP-000083	07-12-2012	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre las actuaciones previstas por el Gobierno gallego en relación con el anunciado cierre de paradores de turismo en Galicia y con el despido de sus trabajadores
09/POP-000116	19-12-2012	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre las actuaciones previstas por el Gobierno gallego en relación con el cierre de paradores de turismo y el despido de trabajadores en Galicia
09/POP-000142	03-01-2013	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre el Plan de reestructuración de la empresa pública Paradores de Turismo
09/POP-001764	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre la participación de la secretaria xeral de Turismo de la Xunta de Galicia en un acto de exaltación de los vinos de la denominación de origen La Rioja celebrado el 4 de febrero de 2014 en Santiago de Compostela
09/PRE-000029	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos y la posición del Gobierno gallego respecto de la reestructuración de la red de paradores de turismo que se está llevando a cabo, así como las actuaciones previstas delante del Gobierno central para garantizar su continuidad y potenciación
09/PRE-000124	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la posición y las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno gallego para evitar la reestructuración de la red de paradores de turismo en Galicia
09/PRE-000185	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos del Gobierno gallego respecto de la reestructuración de la red de paradores de turismo
09/PRE-000219	07-12-2012	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre las actuaciones previstas por el Gobierno gallego en relación con el anunciado cierre de paradores de turismo en Galicia y con el despido de sus trabajadores
09/PRE-000314	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos y la posición del Gobierno gallego respecto de la reestructuración de la red de paradores de turismo que se está llevando a cabo, así como las actuaciones previstas delante del Gobierno central para garantizar su continuidad y potenciación
09/PRE-000325	11-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el presupuesto consignado por la Xunta de Galicia para el desarrollo del Plan de competitividad turística en los años 2010, 2011 y 2012, así como la valoración de la Secretaría Xeral para o Turismo del plan denominado Portas de Galicia

09/PRE-001361	05-07-2013	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre las actuaciones previstas por el Gobierno gallego en relación con el cierre de paradores de turismo y el despido de trabajadores en Galicia
09/PRE-001383	05-07-2013	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre el Plan de reestructuración de la empresa pública Paradores de Turismo
09/PRE-002775	21-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la posición y las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno gallego para evitar la reestructuración de la red de paradores de turismo en Galicia, el impulso de su coparticipación en la gestión de la red y la posibilidad de solicitar la transferencia de los establecimientos gallegos que la empresa estatal no desee gestionar
09/PRE-002779	09-01-2013	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre las previsiones del Gobierno gallego ante el cierre de paradores de turismo
09/PRE-005344	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre la participación de la secretaria xeral de Turismo de la Xunta de Galicia en un acto de exaltación de los vinos de la denominación de origen La Rioja celebrado el 4 de febrero de 2014 en Santiago de Compostela
09/PRE-005718	14-05-2014	D. José Manuel Gallego Lomba Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos al convenio firmado por la Axencia de Turismo de Galicia con la Asociación de Clubs Náuticos de Galicia, por importe de 398.217 euros, para la realización de la travesía náutica en conmemoración de la peregrinación a Compostela de San Francisco de Asís
09/PRE-006192	19-02-2014	Dª María Tereixa Paz Franco Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre la participación de la secretaria xeral de Turismo de la Xunta de Galicia en un acto de exaltación de los vinos de la denominación de origen La Rioja celebrado el 4 de febrero de 2014 en Santiago de Compostela
09/PUP-000119	02-06-2014	Dª Cristina Isabel Romero Fernández Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre la valoración del Gobierno gallego del viaje institucional a Japón del Sr. presidente de la Xunta de Galicia junto con el conselleiro de Economía e Industria y la directora de la Axencia de Turismo de Galicia

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

3 Defensa de valores turísticos concretos

En lo tocante a este aspecto la doctrina más reputada ha señalado la importancia para la sostenibilidad del turismo de una acción multinivel y multisectorial al respecto. Se trata en definitiva de gestionar los valores turísticos de modo que satisfagan las necesidades económicas, sociales y estéticas, y respeten al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida¹⁹.

09/CPC-000124	27-02-2014	Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	De la directora general de Turismo, por petición de tres diputados del G.P. de los Socialistas de Galicia, para explicar la posición del Gobierno gallego sobre la viabilidad del Parador Nacional y del Castillo de Monterrei
09/IN9-000025	14-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Información, al amparo del artículo 9, sobre la plantilla actual del Parador de Turismo de Ferrol y los datos referentes a ingresos, gastos, resultados de explotación y al resultado final del Parador de Ferrol entre los años 2007 y la actualidad

19 Así, Nogueira López LA., "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. También: [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 y 18 de mayo de 2012 / coord. por José Luis Jiménez Caballero, Pilar de Fuentes Ruiz, Carlos Sanz Domínguez, 2012, págs. 33-54.

09/IN9-000359	26-09-2013	Dª Ana Belén Pontón Mondelo Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Solicitud de información al amparo del artículo 9 sobre acuerdo de colaboración entre la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, la Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria y la Axencia de Turismo de Galicia para la ampliación de crédito en la aplicación presupuestaria 09.20.432B.760.0 de la Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria para financiar la construcción del Centro Cultural das Artes de Verín
09/IN9-000575	24-02-2014	Dª Ana Belén Pontón Mondelo Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Solicitud de información al amparo del artículo 9 sobre la primera adenda al convenio de colaboración firmado entre las consellerías de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas y Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, la Axencia de Turismo de Galicia, la Deputación Provincial de Ourense y el Concello de Verín para la construcción del Centro Cultural das Artes de Verín, cofinanciado en parte por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo Feder Galicia 2007-2013
09/IN9-000594	04-03-2014	D. Raúl Fernández Fernández Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Solicitud de información, al amparo del artículo 9, sobre la primera "adenda" al convenio de colaboración firmado entre las consellerías de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, la Axencia de Turismo de Galicia, la Deputación Provincial de Ourense y el Concello de Verín para la construcción del Centro Cultural das Artes de Verín, cofinanciado en parte por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo Feder Galicia 2007-2013
09/INT-000059	07-12-2012	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre las actuaciones previstas por el Gobierno gallego en relación con el anunciado cierre de paradores de turismo en Galicia, en particular los de Ferrol y Verín, y el despido de sus trabajadores
09/INT-000065	10-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre el anuncio, por la empresa pública Paradores de Turismo, S.A., del cierre definitivo de los paradores de Ferrol y Verín
09/PNC-000046	29-11-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la defensa por el Gobierno gallego delante del Gobierno central de la continuidad de la oferta, de los servicios y de los trabajadores de los paradores de turismo radicados en Galicia, así como su papel promocional en la captación de turismo
09/PNC-000067	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con los cierres y despidos de personal anunciados por la empresa pública Paradores de Turismo, S.A., y la promoción turística de las comarcas de Ferrolterra y Ortegal y de Verín-Monterrei
09/PNC-000071	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la adopción por el Gobierno gallego de las medidas necesarias para impedir el cierre del Parador de Turismo de Ferrol
09/PNP-000075	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el Gobierno gallego en relación con los cierres y despidos de personal anunciados por la empresa pública Paradores de Turismo, S.A., y la promoción turística de las comarcas de Ferrolterra y de Verín-Monterrei
09/PNP-000076	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la adopción por el Gobierno gallego de las medidas necesarias para impedir el cierre del Parador de Turismo de Ferrol
09/POC-000072	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las medidas previstas por el Gobierno gallego para evitar el cierre del Parador de Turismo de Ferrol

09/POC-000078	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las razones concretas existentes para el cierre definitivo de los paradores de turismo de Ferrol y Verín, la posición del Gobierno gallego al respecto y las alegaciones, así como las alternativas propuestas para su mantenimiento y las medidas previstas para paliar la situación de los trabajadores afectados
09/POC-000083	07-12-2012	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre las actuaciones previstas por el Gobierno gallego en relación con el anunciado cierre de paradores de turismo en Galicia, en particular los de Ferrol y Verín, y el despido de sus trabajadores
09/POC-002200	25-11-2013	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre la intención de la Axencia Galega de Turismo de instalar un Museo da Auga en una edificación anexa al Gran Hotel de Mondariz-Balneario
09/POC-002258	03-12-2013	D. José Ramón Val Alonso Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos a la ayuda concedida al Concello de Cervo al amparo de la Resolución del 30 de abril de 2013, de la Axencia de Turismo de Galicia, para la Festa da Maruxaina de San Cibrao
09/POC-002901	28-02-2014	D. Francisco Caamaño Domínguez Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la titularidad y las principales características del establecimiento hotelero que se quiere abrir en la fortaleza de Monterrei, así como el destino previsto para el parador de turismo cerrado temporalmente
09/POP-000074	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las medidas previstas por el Gobierno gallego para evitar el cierre del Parador de Turismo de Ferrol
09/POP-000081	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las medidas previstas por el Gobierno gallego para el mantenimiento en funcionamiento de los paradores de turismo de Ferrol y Verín
09/POP-000092	11-12-2012	D. Raúl Fernández Fernández Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las medidas previstas por el Gobierno gallego para evitar el cierre del parador de turismo de Verín
09/PRE-000061	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las razones concretas existentes para el cierre definitivo de los paradores de turismo de Ferrol y Verín, la posición, las alegaciones realizadas, así como las alternativas propuestas del Gobierno gallego para su mantenimiento y las medidas previstas para paliar la situación de los trabajadores afectados
09/PRE-000065	07-12-2012	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre las actuaciones previstas por el Gobierno gallego en relación con el anunciado cierre de paradores de turismo en Galicia, en particular los de Ferrol y Verín, y el despido de sus trabajadores
09/PRE-000210	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las medidas previstas por el Gobierno gallego para evitar el cierre del Parador de Turismo de Ferrol
09/PRE-000217	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las medidas previstas por el Gobierno gallego para el mantenimiento en funcionamiento de los paradores de turismo de Ferrol y Verín
09/PRE-000228	11-12-2012	D. Raúl Fernández Fernández Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las medidas previstas por el Gobierno gallego para evitar el cierre del parador de turismo de Verín
09/PRE-000319	05-12-2012	Dª Beatriz Sestayo Doce Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las medidas previstas por el Gobierno gallego para evitar el cierre del parador de turismo de Ferrol

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

09/PRE-000321	05-12-2012	D. José Luis Méndez Romeu Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre las razones concretas existentes para el cierre definitivo de los paradores de turismo de Ferrol y Verín, la posición del Gobierno gallego al respecto y las alegaciones, así como las alternativas propuestas para su mantenimiento y las medidas previstas para paliar la situación de los trabajadores afectados
09/PRE-000322	07-12-2012	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre las actuaciones previstas por el Gobierno gallego en relación con el anunciado cierre de paradores de turismo en Galicia, en particular los de Ferrol y Verín, y el despido de sus trabajadores
09/PRE-003661	25-11-2013	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre la intención de la Axencia Galega de Turismo de instalar un Museo da Auga en una edificación anexa al Gran Hotel de Mondariz-Balneario
09/PRE-003689	03-12-2013	D. José Ramón Val Alonso Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos a la ayuda concedida al Concello de Cervo al amparo de la Resolución de 30 de abril de 2013, de la Axencia de Turismo de Galicia, para la Festa da Maruxaina de San Cibrao
09/PRE-004836	25-11-2013	Dª María del Carme Adán Villamarín Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego	Sobre la intención de la Axencia Galega de Turismo de instalar un Museo da Auga en una edificación anexa al Gran Hotel de Mondariz-Balneario
09/PRE-004888	03-12-2013	D. José Ramón Val Alonso Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre los datos referidos a la ayuda concedida al Concello de Cervo al amparo de la Resolución de 30 de abril de 2013, de la Axencia de Turismo de Galicia, para la Festa da Maruxaina de San Cibrao
09/PRE-005420	28-02-2014	D. Francisco Caamaño Domínguez Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia	Sobre la titularidad y las principales características del establecimiento hotelero que se quiere abrir en la fortaleza de Monterrei, así como el destino previsto para el parador de turismo cerrado temporalmente

4. Disciplina turística

Las actuaciones de la administración pública en este ámbito, tienen como orientación teolóxica garantizar los derechos del turista como consumidor y usuario²⁰. En este orden de cosas, Razquín Lizarraga subraya las importantes aportaciones que el derecho privado ha hecho al denominado “Derecho del turismo”, tanto desde la perspectiva de la celebración por parte del turista de contratos de prestación de servicios²¹, como desde la regulación mercantil de la tutela de las empresas que trabajan en el sector²².

09/PNC-001573	14-02-2014	D. Pedro Puy Fraga Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre la aprobación por la Xunta de Galicia, luego del consenso con el sector, de los decretos de desarrollo reglamentario de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia, en materia de alojamiento en hoteles y pensiones, albergues, apartamentos y viviendas turísticas y establecimientos de turismo rural
---------------	------------	--	---

20 [Contratación y servicios turísticos: especial estudio de la legislación valenciana sobre turismo](#) Carlos Muñoz Gil. Diario La Ley, ISSN 1138-9907. Nº 7551, 2011. Un nuevo enfoque en: [La responsabilidad social corporativa en la gestión hotelera](#). Marta Martos Molina. [Anuario Turismo y Sociedad](#), ISSN-e 0120-7555, Vol. 12, 2011, págs. 169-184.

21 [Contratos de aprovechamiento 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, Año n.º 23, Nº 263-264, 2012, pág. 124.

22 [Martín María Razquín Lizarraga: “Los conceptos subjetivos del derecho del turismo \(II\). El Estatuto del turista como consumidor y usuario”](#). En la 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, Pág. 273 e ss. Igualmente J.L.A. Torres Lana, M.N. Tur Fernández y J.D. Janer Torres, [La protección jurídica del turista como consumidor](#). Editorial Tiran Lo Blanch, Valencia 2003, Pág. 56.

09/PNP-000084	07-12-2012	D ^a Cristina Isabel Romero Fernández Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre la ampliación por la Xunta de Galicia del número de Oficinas de Turismo participantes en el sistema de recogida, tratamiento y análisis de la información estadística
09/PNP-001372	14-02-2014	D. Pedro Puy Fraga Grupo Parlamentario Popular de Galicia	Sobre la aprobación por la Xunta de Galicia, luego del consenso con el sector, de los decretos de desarrollo reglamentario de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia, en materia de alojamiento en hoteles y pensiones, albergues, apartamentos y viviendas turísticas y establecimientos de turismo rural

La necesaria planificación y evaluación de las decisiones parlamentarias en materia turística constituyen un punto de partida incuestionable en lo relativo a la adopción de las políticas públicas en esta materia. Expertas de prestigio como la letrada de las Cortes de Aragón, Olga Herrainz Serrano²³, han manifestado las importantes diferencias que en el Estado autonómico español existen en lo tocante a la planificación y escrutinio de las políticas públicas turísticas. La sistematización y dación de cuenta que en estas páginas se ha hecho respecto del tratamiento parlamentario del turismo en Galicia posterior a la aprobación de la vigente ley autonómica pueden servir de punto de partida para un estudio de la reforma legislativa de la misma, o por lo menos de un desarrollo reglamentario del texto legislativo lo más aproximado posible a la realidad socio-económica del país²⁴.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

23 “La ordenación territorial del Turismo. La Planificación turística”. En la 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. página 305 y siguientes. En parecido sentido: *Reflexiones sobre seguridad, poderes públicos y actividad turística*. Francisco Javier Blanco Herranz. *Estudios turísticos*. ISSN 0423-5037, N^o 160, 2004, págs. 5-30.

24 Interesantes reflexiones al 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-y 1696-9650, N^o 28, 2011.

Xurisprudencia contencioso-administrativa

Jurisprudencia
contencioso-administrativa

Contentious-administrative
jurisprudence

46
Regap

FRANCISCO DE COMINGES CÁ CERES

Magistrado (Galicia, España)
francisco.cominges@vigo.org

Recibido: 02/06/2014 | Aceptado: 05/06/2014

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Índice: I. Enseñanza II. Expropiación forzosa III. Personal IV. Proceso contencioso-administrativo V. Tributos. VI. Urbanismo y ordenación del territorio

I Enseñanza

Anulación de conciertos educativos con centros docentes privados que escolarizan alumnos de un único sexo

El **Tribunal Supremo** (S^a 3^a, Secc. 4), en la sentencia de **23 de junio de 2014** (casación 2251/2012, relator: Excm. Sra. Teso Gamella) estimó el recurso formulado por un sindicato contra una Orden de la Xunta de Galicia por la que se aprobaron los conciertos educativos con los centros privados de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, especial, ciclos formativos de grado medio y ciclos formativos de grado superior, respecto de cinco centros docentes de las provincias de A Coruña y Pontevedra que escolarizan alumnos de un único sexo. Concluyó el Tribunal en esta sentencia lo siguiente:

«(...) 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 separada, 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 de la isla de Cortegada

En la interesante sentencia del Tribunal Supremo (S^a 3^a, Secc. 5^a) de 30 de abril de 2009 (casación 1949/2005, relator: Excmo. Sr. Yagüe Gil) sobre el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la isla de Cortegada se ha resumido su historia reciente en los siguientes términos:

«(...) 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 m³/m².

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.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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 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)».

En una fase posterior la Xunta de Galicia procedió a la expropiación forzosa de la isla. El Jurado de Expropiación de Galicia fijó su justiprecio en 1.800.000 euros. La propietaria lo impugnó, reclamando el pago de 186.000.000 euros. Finalmente el **Tribunal Supremo** (S^a 3^a, Secc. 6^a) en su sentencia de **7 de julio de 2014** (casación 1949/2012, relator: Excmo. Sr. Trillo Alonso) cierra la cuestión confirmando la resolución del Jurado de Expropiación de Galicia. Considera en primer término que dicho acto administrativo se beneficia de la presunción general de validez reconocida en el artículo 57.1 de la Ley 30/1992, lo que desplaza a la recurrente la carga de la prueba sobre su posible incorrección. En segundo lugar, que no se acreditó la inadecuación ni del método utilizado para valorar los terrenos, ni de su resultado. Y que, finalmente, las indemnizaciones derivadas de las limitaciones a la propiedad que haya supuesto la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la isla deberán cuantificarse y pagarse en un expediente diferenciado.

III Personal

- 1 Vacaciones del personal funcionario y estatutario. Supresión de los “canosos”. No cabe añadir días adicionales de vacaciones al máximo de 22 días hábiles establecido para todas las Administraciones en la normativa básica estatal

El **TSXG**, S^a de lo Cont.-Ad., Secc. 1^a, en su sentencia de **2 de julio de 2014** (rec. 111/2014, relator: Ilma. Sra. Galindo Gil) declaró derogado o desplazado por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, lo dispuesto en el artículo 75.2 del Texto Refundido de la Función Pública de Galicia (Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo) sobre disfrute de días adicionales de vacaciones por cumplimiento de años de servicio (los coloquialmente denominados “canosos”). De modo que los funcionarios públicos y el personal estatutario del SERGAS no pueden gozar ya, en concepto de vacaciones, de más días que los veintidós establecidos en el artículo 50 (modificado) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, aprobatoria del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), por muchos años que lleven trabajando en la Administración.

- 2 Prohibición general de contratación de nuevo personal en las Administraciones Públicas

En las sentencias del **21 y 28 de mayo de 2014** (reces. 47/2014 y 74/2014, relatores: Ilmos. Sres. Seoane Pesqueira y Díaz Casales) el **TSXG** censuró la contratación temporal y sucesiva de operarios por el Concello de Xinzo de Limia, por infringir la prohibición de contratar personal temporal establecida en el artículo 3 del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre (y en la posterior Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado). También por incumplir los principios de libre concurrencia y publicidad en el acceso al empleo público; y por cometer vicio de desviación de poder. Concluyó el Tribunal señalando 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*

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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».

En la sentencia de **30 de abril de 2014** (rec. 267/2012, relator: Ilmo. Sr. Seoane Pesqueira) el **TSXG** anuló un acuerdo del Pleno del Concello de Santiago de Compostela por el que se crearon tres nuevas plazas de funcionarios de habilitación de carácter nacional (secretario de apoyo, interventor de apoyo y tesorero de apoyo). En primer lugar, por la injustificada insuficiencia con la que se emitió, sin demorar el incremento de la plantilla al ejercicio presupuestario 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»*. Y, en segundo lugar, por infringir la "tasa de reposición cero" establecida en dicho Real Decreto Ley. Insiste así el 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 RDLey 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 RDLey 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 RDLey 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 RDLey 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 de la supresión de la paga extra con un complemento de productividad. Fraude de ley y desviación de poder

El **TSXG** en la sentencia de **2 de julio de 2014** (rec. 174/2014, relator: Ilmo. Sr. Chaves García) revocó en apelación la sentencia de instancia y declaró la nulidad de un acuerdo del Concello de Pontevedra sobre pago de complemento de productividad a sus funcionarios. Consideró el Tribunal que dicho pago incurría en fraude de ley y desviación de poder porque con él se pretendía en realidad compensar a sus empleados de la supresión de la paga extra que se había producido por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio. Para conseguir dicha conclusión el Tribunal tomó en consideración el dato significativo de que entre el ejercicio de 2011 y el de 2012 el complemento de productividad se había incrementado de 25.000 euros a 735.000 euros, y de 15 beneficiarios a 441. También lo de que se repartió esa productividad de manera lineal e igualitaria entre todos los empleados públicos. Y las propias declaraciones del Alcalde-Presidente en los medios de comunicación anunciando que sustituía la paga extra por complementos de productividad. Finalmente la sentencia condena al 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

Las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de las Administraciones públicas carecen de la naturaleza jurídica de las disposiciones generales. Competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo para conocer de su impugnación en primera instancia

El **Tribunal Supremo** (S^a 3^a, Secc. 1^a), en un extenso Auto de 22 de mayo de 2014 (rec. 130/2013) inadmitió el recurso de casación interpuesto frente a una sentencia del TSXG sobre una modificación de la RPT de la Xunta de Galicia, tras considerar que las RPT son meros actos administrativos y no disposiciones generales. Carecen de naturaleza reglamentaria. Como consecuencia de eso no pueden ser impugnadas indirectamente, ni cabe interponer recurso de casación contra las sentencias dictadas en primera instancia sobre dicha materia. El cambio de criterio del alto tribunal sobre la naturaleza jurídica de las RPT se instauró a partir de su sentencia del 5 de febrero de 2014 (casación 2986/2012). En este Auto el 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

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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 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

Impuesto de transmisiones patrimoniales. Las autorizaciones administrativas que se conceden a las instalaciones de generación de energía eléctrica no son actos equiparables a las concesiones administrativas. No sujeción al impuesto

El **TSXG** (S^º de lo Cont.-Ad., Secc. 4^ª) en la sentencia de **22 de enero de 2014** (rec. 15555/2012, relator: Ilma. Sra. Rivera Frade) concluyó 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 Y CRÓNICAS

VI Urbanismo y ordenación del territorio

1 Inejecución de sentencia que ordena derribar una edificación, por imposibilidad material (edificio Fenosa en A Coruña)

En la sentencia del **Tribunal Supremo**-, 5ª 3ª, Secc. 5ª, de **8 de julio de 2014** (casación 2465/2013, relator: Excmo. Sr. Peces Morate) se revoca el Auto del TSXG en el que se había declarado la imposibilidad material de ejecución forzosa de una sentencia del año 2001 (confirmada en casación en 2006) en la que se anuló una licencia de obras y se condenó al Concello de A Coruña a derribar el edificio de viviendas y locales ejecutado a su amparo. Considera el alto Tribunal, en primer lugar, que en este caso se excedió con creces el plazo de dos meses establecido en el artículo 105 de la Ley Jurisdiccional 29/1998 para poder promover un incidente de inejecución de sentencia: *“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.*

Y, en segundo lugar, sobre el fondo del asunto ha manifestado el Tribunal Supremo en esta sentencia lo siguiente: *«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 Nulidad de la disposición de la Ley de Vivienda de Galicia que impedía la ejecución de las sentencias anulatorias de licencias urbanísticas que conlleven el derribo de viviendas mientras no se indemnice a los afectados

El **Tribunal Constitucional**, en la sentencia **82/2014, de 28 de mayo** (relator: Sr. Valdés dal Re, BOE del 24/06/2014) declaró la nulidad de un inciso de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia en el que se condicionaba la ejecución de las sentencias anulatorias de licencias urbanísticas que conlleven el derribo de viviendas a la previa indemnización de los afectados por la vía de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. En la sentencia se incide en lo siguiente:

«(...) 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 del Plan General de Ordenación Municipal. Omisión del informe sectorial de aguas (Confederación Hidrográfica). Incumplimiento de la reserva de equipamientos y dotaciones. Informe desfavorable de la Dirección General de Patrimonio Cultural. Desviación de poder

El **Tribunal Supremo** (S^a 3^a, Secc. 5^a), en su **sentencia de 4 de julio de 2014** (casación 915/2012, relator: Excmo. Sr. Calvo Rojas) confirma la declaración de nulidad del Plan General de Ordenación Municipal de Melón aprobado en el año 2008 por tres motivos. En primer término porque había sido informado desfavorablemente por la Consellería de Cultura respecto del monasterio de Santa María, declarado monumento histórico-artístico. En segundo, por omisión del preceptivo informe sectorial de aguas (de la Confederación Hidrográfica) sobre disponibilidad de los recursos hídricos necesarios para atender al incremento de la demanda de agua que se derivaría de la duplicación de la población en diez años y de la construcción de un parque empresarial y un campo de golf previstos en el plan; así como sobre la infraestructura para la evacuación y depuración de las aguas residuales. Y en tercer lugar, por incurrir en desviación de poder la calificación como equipamiento deportivo de un pabellón al lado del monasterio que se debía derribar en ejecución de una sentencia firme anterior. Sobre la alegación del Concello de que el Informe de Cultura se emitió extemporáneamente el alto Tribunal concluye 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,

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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 aun 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 del informe municipal sobre la compatibilidad del proyecto con la ordenación urbanística aplicable

En la sentencia del **Tribunal Supremo** (S^a 3^a, Secc. 5^a) de **27 de junio de 2014** (casación 715/2012, relator: Excmo. Sr. Suay Rincón) se confirmó la anulación de la autorización ambiental integrada de una industria de Redondela porque el Concello emitió durante su tramitación un informe urbanístico desfavorable. Afirma el Tribunal en esta sentencia que el informe de la Administración municipal sobre la compatibilidad urbanística del proyecto que el interesado debe aportar con su solicitud 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—»*. Más aún en este caso en el 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»*.

Regap

PROCESO DE SELECCIÓN E AVALIACIÓN DOS ORIXINAIS

NORMAS DE PUBLICACIÓN

PROCESO DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS ORIGINALES

NORMAS DE PUBLICACIÓN

SELECTION AND EVALUATION PROCESS OF ORIGINALS

PUBLICATION REQUIREMENTS

PROCESO DE SELECCIÓN E AVALIACIÓN DOS ORIXINAIS

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia e rigor. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación, serán devoltos aos autores para a súa corrección antes do seu envío aos avaliadores. Unha vez que a secretaría comprobe o cumprimento das normas de publicación, os autores recibirán aviso do recibo dos orixinais remitidos coa indicación da duración aproximada do proceso de avaliación. Os textos serán sometidos á revisión de dous expertos alleos ao equipo editorial (doutores ou outras persoas de recoñecido prestixio) seguindo o sistema para o anonimato de dobre cego. O resultado da avaliación poderá ser positiva, positiva con modificacións ou negativa. No caso de que os avaliadores propoñan modificacións de forma motivada na redacción do orixinal será responsabilidade do equipo editorial -unha vez informado o autor- o seguimento do proceso de reelaboración do traballo. No suposto de non ser aceptado para a súa edición, o orixinal será devolto ao seu autor xunto cos ditames emitidos polos avaliadores. Antes da súa publicación, os autores recibirán por correo electrónico a versión definitiva do artigo para facer as correccións oportunas das probas de imprenta no prazo de quince días.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. As propostas de colaboración coa *Revista Galega de Administración Pública* remitiranse como arquivo adxunto en formato editable a unha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: regap@xunta.es.
2. Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números ordinarios. As datas de remisión e aceptación figurarán nun lugar visible da revista.
3. Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:
 - a) Seren inéditos e non estaren incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.
 - b) Estaren redactados en galego, español, portugués, francés, italiano, inglés e alemán.
 - c) Conteren un número entre 30.000 e 40.000 caracteres (40 páxinas como máximo) para os traballos redactados como "Estudos"; e dun máximo de 15.000 (no máis de 30 páxinas) para os editados como "Notas".
4. Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:
 - a) Un título descritivo do contido. Xunto co nome, apelidos, profesión ou cargo do autor/a/es/as, o nome da institución de adscrición, o país da institución e o enderezo electrónico do ou dos autor/a/es/as.
 - b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma no que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés de non ser esta a lingua empregada na súa redacción.
 - c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión ao idioma inglés, de non ser esta a lingua empregada na súa redacción.



- d) Sumario seguindo a estrutura da CDU.
(Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) O corpo principal do texto.
 - f) A bibliografía.
5. Os traballos deberán ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos:
- a) Todos os traballos deberán ser presentados a un espazo e medio, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) As notas figurarán a pé de páxina, gardarán unha numeración única e correlativa para todo o traballo, e axustaranse ao seguinte modelo:
 - LIBRO: AUTOR, *Título da publicación*, núm. Edición, lugar da publicación, editor, ano, páxina.
 - AUTOR, "Título do artigo". *Título da fonte* (revista ou outra colectiva), número, ano, páxinas.
- c) A bibliografía deberá conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, serán indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente).
 - d) Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deberán indicar o URL respectivo, indicando a data de consulta. Por exemplo:

<http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26 de setembro de 2013)
6. Dereitos de autoría. Unha vez que o consello editorial acepte publicar calquera material (artigo ou recensión) recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país serán transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

PROCESO DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS ORIGINALES

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia y rigor. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación, serán devueltos a los autores para su corrección antes de su envío a los evaluadores. Una vez que la secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los autores recibirán aviso del recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. El resultado de la evaluación podrá ser positiva, positiva con modificaciones o negativa. En el caso de que los evaluadores propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original será responsabilidad del equipo editorial -una vez informado el autor- el seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de quince días.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. Las propuestas de colaboración con la *Revista Galega de Administración Pública* se remitirán como archivo adjunto en formato editable a un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección electrónica: regap@xunta.es
2. Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números ordinarios. Las fechas de remisión y aceptación figurarán en un lugar visible de la revista.
3. Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
 - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
 - b) Estar redactados en gallego, español, portugués, francés, italiano, inglés y alemán.
 - c) Contener un número de 30.000 y 40.000 caracteres (40 páginas como máximo) para los trabajos redactados como "Estudios"; y de un máximo de 15.000 (no más de 30 páginas) para los editados como "Notas".
4. Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
 - a) Un título descriptivo del contenido. Junto con el nombre, apellidos, profesión o cargo del autor/a/es/as, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección electrónica del autor/a/es/as.
 - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en el que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser ésta la lengua empleada en su redacción.
 - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, y su versión al idioma in-



- glés, de no ser ésta la lengua empleada en su redacción.
- d) Sumario siguiendo la estructura de la CDU. (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) El cuerpo principal del texto.
 - f) La bibliografía.
5. Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo, y respetarán además los siguientes requisitos:
- a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio y medio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) Las notas figurarán a pie de página, guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo, y se ajustarán al siguiente modelo:
 - LIBRO: AUTOR, *Título de la publicación*, núm. Edición, lugar de la publicación, editor, año, página.
 - AUTOR, "Título del artículo". *Título de la fuente* (revista u otra colectiva), número, año, páginas.
 - c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; de tratarse de una serie, serán indicados el título y el número del volumen o la parte correspondiente).
 - d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar el URL respectivo, indicando la fecha de consulta. Por ejemplo:

<http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26 de septiembre de 2013)
6. Derechos de autoría. Una vez que el consejo editorial acepte publicar cualquier material (artículo o recensión) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país serán transferidos a la *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP).

SELECTION AND EVALUATION PROCESS OF ORIGINALS

The selection of texts that will be included in the *Galician Magazine of Public Administration* is based on the following criteria; originality, novelty, relevance and accuracy. Original texts that do not meet requirements listed below will be returned to the authors to be corrected before being submitted for evaluation. Once originals have been received and checked that comply with publication requirements, the secretary will confirm that the original texts have been received and give an estimated date to be accepted. Texts will be reviewed by two (Phd or equivalent) experts from out of the editorial board. Evaluation process will be anonymous to ensure the independence in the selection. The texts will be evaluated as accepted, accepted with modifications or rejected. In the case the text is accepted with modifications, the publishing team will be in charge of following up the resubmission of the text (author will be informed). In the case of the text being rejected, the original will be returned to the author together with the evaluation assessment. Before the text is published the author will receive by email a final copy to make any changes on the final edition if needed in the next fifteen days.



PUBLICATION REQUIREMENTS

1. Proposals of collaboration with the *Galician Magazine of Public Administration* will be sent as an attached file to the following electronic address: regap@xunta.es.
2. The original texts will be received before 15th of May and before 15th of November for the two annual issues. Dates of reception and acceptance will appear in a visible place of the magazine.
3. The texts should meet the following requirements:
 - a) Be original and not being included in any other evaluation process.
 - b) Be written in Galician, Spanish, English, German, Portuguese, Italian or French.
 - c) Constraining a number between 30.000 and 40.000 characters (40 pages at the most) for the works written out as "Studies"; and of a maximum of 15.000 (in the more than 30 pages) for the ones edited as "Notes".
4. The works proposed as articles will include in the following order:
 - a) A title describing contents together with name, surnames, profession, position, name and country of the institution, and email address of the author(s).
 - b) A summary (maximum of 120 words) in the language in which the main text is submitted and translation to English language if this wasn't the language of choice.
 - c) A minimum of five key words, and a maximum of ten, stressing the contents of the main text. They will be translated to the English language if this wasn't the language of choice.
 - d) Index would follow a CDU structure. (Example: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) Text's main body.
 - f) Bibliography.

5. The works should be checked carefully by the author(s) in regards with style. In addition, the originals should comply with the following requirements:
 - a) All the works will have to be presented to a space and to a half, with format of source *Times New Roman*, size 12.
 - b) Notes will appear as footnotes and keeping a correlative numeration in all the work. Notes should be adjusted to the next model:
 - BOOK: AUTHOR, *Title of the publication*, number. Publish, place of publication, editor, year, page.
 - AUTHOR, "Title of the article". *Title of the source* (magazine or review), number, year, pages.
 - c) Bibliography must include all information sources consulted and mentioned in the work (authorship, completed title, editor, city and year of publication; should the source belong to a serie, the number of the volume will be also included).
 - d) Documents, online sources and/or databases will contain its URL and date of last. For example:

<http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26th September 2013)
- 6 Author's copyright. Once the editorial team decides to publish any text (article or review), the exclusive and unlimited rights to reproduce and distribute these pieces works in any form of reproduction, language and country will be transferred to the Galician School of Public Administration (EGAP).