

Resumo: *A expropiación como método de obtención de chan necesario para a execución de infraestruturas municipais e supramunicipais. A valoración do solo destinado a estas infraestruturas.*

Palabras clave: *Expropiación urbanística, plan urbanístico, infraestruturas municipais e supramunicipais, valoración do solo.*

Abstract: *Expropriation as a method to obtain land needed for the development of municipal and supramunicipal infrastructure. Assessment of land allotted to said infrastructure.*

Key words: *Urban expropriation, urban planning, municipal and supramunicipal infrastructure, land assessment.*

O artigo 85 da Lei de Expropiación Forzosa (LEF) exclúe do réxime xeral as expropiacións que se leven a cabo por razón de urbanismo e as que en calquera caso realicen as Entidades locais. O seu Regulamento (REF) engade, ademais, que entre estas últimas estarán necesariamente as referentes a obras ou servizos incluídos en plans ou proxectos municipais ou provinciais; así mesmo, determina que as expropiacións que se realicen por razón de urbanismo se axustarán ao disposto na lexislación sobre réxime de solo vixente en cada momento.

A norma que nesta materia resulta de aplicación na actualidade é o texto refundido da Lei de Solo, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 2/2008, de 20 de xuño (TRLS). Esta norma estatal establece o «réxime de expropiación por razón da ordenación territorial e urbanísti-

ca», se ben este non deixa de ser unha especie dentro do xénero constituído polo instituto expropiatorio cuxo réxime xeral lle é de aplicación supletoria.

Neste punto debemos lembrar como a STC 61/1997 supuxo un punto de inflexión na concepción urbanística e da ordenación do territorio no noso país. Esta sentenza non só declarou inconstitucionais a maior parte das previsións do texto refundido da Lei sobre o Réxime do Suelo de 1992, senón que tamén determinou que o Estado carece de competencias sobre ordenación territorial e urbanismo. Así, as únicas competencias nesta materia atribuíbles ao Estado son a regulación da propiedade, os dereitos e deberes básicos dos propietarios, a determinación dun nivel mínimo de aproveitamentos, a expropiación e as valoracións; e o sistema indemnizatorio.

Sobre este último punto o TC sostén: «*O Estado carece de competencias para establecer cal ou cales sexan as vías necesarias e indispoñibles para obter terreos dotacionais —que é a materia sobre a que se pretenden impoñer uns concretos medios— ao tempo que a súa competencia ex art. 149.1.18 CE non alcanza máis alá da fixación das garantías expropiatorias —tamén na súa variante urbanística. A regulación da causa de expropiar para a obtención de terreos dotacionais e a definición da ocupación directa corresponde ás Comunidades Autónomas.*»

Dada, pois, a competencia exclusiva das Comunidades Autónomas para promulgar as súas propias leis en materia urbanística e de ordenación territorial, todas elas procederon entón a legislar, ben seguindo o modelo da lexislación estatal (separando en diferentes leis a Ordenación do Territorio e o Urbanismo) ben aunándoas nunha soa.

Polo tanto, atopámonos tantas leis urbanísticas como Comunidades Autónomas, polo que o papel do Municipio pode variar sensiblemente en cada unha daquelas. Porén, polo xeral, as leis urbanísticas autonómicas adoitan establecer que o Municipio é a Administración competente para redactar e aprobar provisionalmente o Plan Xeral, quedando a aprobación definitiva en mans da Administración autonómica, quen, porén, ve limitada a súa posibilidade de formular obxeccións a aspectos derivados do control da legalidade ou da existencia de específicos intereses de carácter supramunicipal.

Todo este preámbulo resultou necesario para deixar claro que existen sensibles diferenzas entre as infraestruturas propiamente municipais e as de carácter supramunicipal a efectos expropiatorios.

Por un lado, a expropiación urbanística ou por razón de urbanismo constitúe unha expropiación especial que se diferencia da ordinaria en que a obra ou servizo dos que trae causa aparece prevista nun plan de ordenación urbana ou nun instrumento urbanístico de contido similar. Por outro lado, a construción dunha infraestrutura supramunicipal, con independencia de que o terreo sobre o que se implantare figure no planeamento local como reservado a un «sistema xeral», non constitúe unha execución do Plan Xeral, pois non trae causa deste; a infraestrutura supramunicipal constrúese independentemente da vontade do planificador local, e, mesmo en ocasións, contra a súa vontade.

Con carácter xeral, as expropiacións para infraestruturas de carácter supramunicipal que non tivesen acollida no planeamento rexiríanse polo réxime establecido pola LEF, mentres que aquelas infraestruturas que estivesen incardinadas nas previsións do planeamento urbanístico se realizarían mediante os procedementos expropiatorios especiais por razón de



urbanismo: a taxación conxunta (de regulación autonómica) ou mediante o procedemento para a taxación individual recollido na LEF.

O artigo 126 da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia (LOUGA) contempla dúas figuras expropiatorias diferentes: a expropiación como sistema de actuación e a expropiación para outros fins urbanísticos (execución dos sistemas xerais da ordenación urbanística do territorio ou dalgún dos seus elementos, ou para realizar actuacións illadas en solo urbano).

A fórmula tradicional de obtención de terreos particulares para a implantación de infraestruturas era a expropiación. En virtude do instituto expropiatorio, a Administración adquiría os bens que lle eran necesarios para executar os sistemas xerais.

Hoxe en día, parte da lexislación sectorial estatal, contempla a expropiación forzosa como método único para a obtención de solos destinados a grandes infraestruturas supramunicipais. Tal é o caso da Lei de Estradas ou o seu Regulamento, para os que a mera aprobación do proxecto, implica a declaración de utilidade pública e a necesidade de ocupación dos bens, aos efectos da súa expropiación.

Agora ben, as técnicas de urbanismo permiten outras fórmulas para obter os bens necesarios para a execución das dotacións públicas. Así atoparémonos con que a Administración tamén ten a posibilidade de obtención dos solos necesarios para dotacións públicas:

- por cesión dos propietarios,
- mediante transferencias de aproveitamento,
- por ocupación directa,
- permuta forzosa,
- por convenio.

Polo tanto, poden ser varios os métodos que se poden empregar para a obtención dos terreos necesarios para os sistemas xerais e as dotacións públicas municipais, entre os que está incluído, obviamente, o expropiatorio, que como dicimos, non é o único nin moito menos o preferente. Así, as lexislacións autonómicas veñen preferindo fórmulas cooperativas ou consorciadas de execución do planeamento, pero recoñecen tamén a posibilidade de executar o devandito planeamento mediante a expropiación do solo.

Pero, como xa avanzamos anteriormente, a construción dunha infraestrutura supramunicipal, independentemente de que o terreo sobre o que se vai construír figure no planeamento como reservado a un «sistema xeral», non constitúe unha execución do Plan Xeral, pois non trae a súa causa deste. Por regra xeral, o noso ordenamento sectorial impón ás autoridades urbanísticas que inclúan no planeamento as previsións de tales infraestruturas; pero a constancia, no seu caso, das infraestruturas supramunicipais no Plan Xeral non depende da actividade planificadora nin obedece á actividade planificadora de competencia municipal, senón á necesaria coordinación entre Administracións Públicas, que obriga á autoridade municipal a reservar no planeamento solo para as devanditas infraestruturas.

Lembremos, por exemplo, que en materia de estradas, a Lei 25/1988, de 29 de xullo, estatal sinala: «Artigo 10.1. Cando se trate de construír estradas ou variantes non incluídas no planeamento urbanístico vixente dos núcleos de poboación aos que afecten, o Ministerio de Obras Públicas e Urbanismo deberá remitir o estudo informativo correspondente ás



Comunidades Autónomas e Corporacións Locais afectadas, ao obxecto de que durante o prazo dun mes examinen se o trazado proposto é o máis axeitado para o interese xeral e para os intereses das localidades, provincias e Comunidades Autónomas a que afecte a nova estrada ou variante. Transcorrido o devandito prazo e un mes máis sen que as devanditas Administracións Públicas informen ao respecto, entenderase que están conformes coa proposta formulada. En caso de desconformidade, que necesariamente haberá de ser motivada, o expediente será elevado ao Consello de Ministros, que decidirá se procede executar o proxecto, e neste caso ordenará a modificación ou revisión do planeamento urbanístico afectado, que deberá acomodarse ás determinacións do proxecto no prazo dun ano desde a súa aprobación».

Coherentemente con iso, as CC AA fixeron previsións afíns na súa lexislación urbanística e de estradas; debe terse en conta que o instrumento de previsión das estradas e demais vías de comunicación non locais non é o PXOU, senón, no seu caso, os correspondentes plans territoriais, estatais ou autonómicos. Así, no caso de Galicia, as previsións dos plans territoriais impóñense aos Plans Xerais de acordo co establecido na súa Lei 10/1995, de 23 de novembro, de Ordenación do Territorio.

En definitiva, a denominación dunha expropiación como «urbanística» ou non pode levar a erro: en sentido propio deberíase empregar tal denominación só cando a expropiación trae por causa o propio planeamento, supoñendo unha modalidade de execución do mesmo, e non sempre que á expropiación lle resulta de aplicación a lexislación urbanística. Iso dise, por exemplo, porque o artigo 11.2 da Lei de Estradas vén a sinalar que as travesías se someten ás prescricións urbanísticas, e a lexislación urbanística autonómica prevé en moitos casos que se o sistema xeral (e non distingue a súa tipoloxía) está previsto no planeamento, e adscrito a solo urbano ou urbanizable programado, se empregue para a súa obtención a normativa urbanística; por iso, hai ocasións en que a doutrina, e mesmo as resolucións xudiciais, chaman «urbanísticas» a todas estas expropiacións ás que se aplica normativa urbanística, con independencia de que traian ou non causa no planeamento. A xurisprudencia veu sinalando que, aínda cando no planeamento local se tivese contemplado, dentro da acción urbanizadora, a incidencia dunha obra pública supramunicipal, este feito non lle facía perder o seu carácter ou natureza, pois a súa finalidade non é a execución de plans de urbanismo ou de plans parciais ou especiais, e o feito de que poida afectar a sectores ou zonas afectadas polo planeamento non determina *per se* que a súa finalidade sexa urbanística, senón que se produce un acomodamento con esas finalidades, sen influir por iso no prezo xusto e, en todo caso, a clasificación do solo expropiado resulta intranscendente á hora de fixar a súa valoración.

Este asunto tiña a súa transcendencia, cando menos, ata a aparición da Lei de Solo de 2007 e do posterior TRLS de 2008, cuxo obxectivo foi pechar a posibilidade de que os tribunais seguisen recoñecendo no prezo xusto aos propietarios expropiados as plusvalías urbanísticas aplicando o principio da equidistribución das cargas e dos beneficios resultantes da clasificación do solo do novo planeamento.

O novo réxime de valoracións proposto desde 2007 non recoñece ao propietario ningunha plusvalía urbanística ata que o proceso urbanizador finalizou. Agora, a valoración do suelo vincúlase á súa situación básica: rural ou urbanizado; e o que se atope nunha ou outra situación depende da súa efectiva transformación. Isto é, agás o solo urbanizado, o resto valórase mediante a capitalización da renda derivada da súa explotación real ou potencial

(a que sexa superior), corrixida por un coeficiente que atende a factores obxectivos de localización. A situación básica do solo non permite considerar a finalidade da expropiación, o destino do solo.

Así, o art. 22.2 TRLS 08 establece que o suelo se taxará segundo a súa situación e con independencia da causa da valoración e o instrumento legal que a motive, sendo este criterio tamén de aplicación aos solos destinados a infraestruturas e servizos públicos de interese xeral supramunicipal, tanto se estivesen previstos pola ordenación territorial e urbanística como se fosen de nova creación. A súa valoración determinarase segundo a situación básica dos terreos en que se sitúan ou polos que discorren.

Se non cabe considerar a que se destina o solo expropiado é irrelevante que a expropiación sexa para unha infraestrutura supramunicipal ou para unha dotación municipal; sempre se valorará como solo rural se non é solo efectivamente urbanizado. Agora ben, como xa sinalou algún autor, convén lembrar que o Tribunal Supremo reiterou constantemente o criterio xeral da valoración de acordo coa clasificación do solo. Esta afirmación mantívose mesmo citando a nova lexislación e equiparando as situacións básicas do solo á clasificación urbanística, o que podería supoñer un aviso implícito sobre a continuidade da liña xurisprudencial coa que, en principio, se quería rematar. Iso resultaría en consonancia, segundo Ortiz Ballester, con xurisprudencia anterior do propio TS na que admitía a súa vontade de desalentar «anticipacións reguladoras que puidesen converter tan importante regra (o principio de equidistribución) en norma puramente programática».

En conclusión, podemos sinalar que o carácter supramunicipal ou municipal da infraestrutura pode resultar determinante a efectos expropiatorios en canto á determinación do prezo xusto, dependendo da interpretación xurisprudencial que se impoña despois do novo réxime de valoracións imposto polo Estado a partir de 2007. En tal sentido, as sentenzas do TS de 9 de decembro de 2008, 7 de xullo de 2009 e 17 de maio de 2010 afirman que «a taxación dos terreos expropiados de acordo coa súa clasificación urbanística constitúe a regra xeral. Trátase dun principio tradicional para as expropiacións por razón de urbanismo, cando se diferenciaba este tipo de expropiacións das ordinarias, como para todas na actualidade. Este criterio rexe no noso ordenamento desde a Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana de 12 de maio de 1956, pasando polo Texto Refundido aprobado polo Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, polo adoptado mediante o Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de xuño, pola propia Lei 6/1998, pola posterior 8/2007, de 28 de maio, do Solo e, en fin, polo Texto Refundido xurdido desta última Lei e acordado polo Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de xuño, disposicións estas dúas últimas que empregan a expresión «situación básica», terminoloxía que vén substituír na lexislación básica do Estado á noción de clasificación».

Bibliografía

ARMENGOT DE PEDRO, ANTONIO: *"RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES: COMENTARIOS A LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL"*. EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS, 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *"CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO"*. MADRID: CIVITAS, 1999-2004.

GARCÍA ERVITI, FEDERICO. "COMPENDIO DE ARQUITECTURA LEGAL: DERECHO PROFESIONAL Y VALORACIONES INMOBILIARIAS". BARCELONA, REVERTE, 2006.

GARCÍA GIL, F. JAVIER. "EL NUEVO DERECHO DEL SUELO: LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO: COMENTARIOS A LA NUEVA LEY DE SUELO, EJEMPLOS DE VALORACIONES DE LOS DISTINTOS TIPOS DE SUELO, ANEXO NORMATIVO". PAMPLONA: DAPP, 2007.

CHINCHILLA PEINADO, JUAN ANTONIO et al. "LEY DEL SUELO: COMENTARIO SISTEMÁTICO DEL TEXTO REFUNDIDO DE 2008". EDICIÓN ED. 2009.



A Lei 8/2012, do 29 de xuño, de vivenda de Galicia

HERIBERTO GARCÍA PORTO

Secretario xeral do Instituto Galego da Vivenda e Solo

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación do territorio e urbanismo

Resumo: *O obxectivo fundamental da Lei 8/2012, do 29 de xuño, de Vivenda de Galicia é mellorar as condicións de acceso á vivenda por parte dos cidadáns da comunidade autónoma, construíndo un marco estable no que os dereitos dos usuarios acaden o maior nivel de protección e no que os distintos aspectos do sector se regulen de acordo coa realidade do país e as súas verdadeiras necesidades. Así mesmo, pretende adoptar medidas de reactivación do sector inmobiliario e, ao mesmo tempo, sentar as bases para que, unha vez superados estes momentos difíciles, se dispoña dun sector máis ordenado, profesionalizado e con maior seguridade xurídica para os adquirentes.*

Palabras clave: *vivenda; protexida; solo; promoción; rexistro.*

Abstract: *The basic goal of Law 8/2012, of the 29 of June, of House of Galicia it is to improve the conditions of access to the house on the part of the citizens of the autonomous community, building a stable frame in which the rights of the users reach the biggest level of protection and in which the different aspects of the sector are regulated in accordance with the reality of the country and his real needs. Likewise, it intends to adopt measures of reactivation of the property sector and, at the same time, to sit the bases so that, once these difficult moments surpassed, itself it has a tidier sector, profesionalizado and with bigger legal safety for the acquirers.*

Key words: *house; protegee; solo; promotion; registration.*



Nos últimos anos ditáronse unha multiplicidade de normas con incidencia en materia de vivenda, tanto a nivel estatal como autonómico. A nova lei, con vocación de estabilidade, trata de incorporar as modificacións producidas como consecuencia das innovacións na materia, de recoller as achegas normativas existentes que se estiman merecedoras de conservación, e de determinar un marco legislativo estable e simplificado que permita, especialmente ao consumidor e usuario das vivendas, dispor dunha norma completa de referencia que lle outorgue a seguridade xurídica e a garantía de calidade nun tema de tal transcendencia como é o da vivenda.

Ademais, este cambio legislativo ten a súa base na necesidade de eliminar imprecisións conceptuais e resolver disfuncións e lagoas que aporten seguridade e confianza a un sector clave que nestes momentos está a vivir as dificultades da situación económica como ningún outro.

Entendendo que é imprescindible crear un marco normativo estable que non deba de ser obxecto de modificación total cada poucos anos, elaborouse un texto que establece as cuestións básicas en materia de vivenda sen caer na tentación de introducir regulacións excesivamente concretas, de tal forma que poida constituír un marco válido para o desenvolvemento dos programas de vivenda e rehabilitación que en cada momento sexa oportuno fomentar, que sexa un instrumento que preste as debidas garantías aos usuarios e que dispoña dun réxime sancionador claro e proporcionado de tal xeito que sexa un elemento disuasorio para evitar as posibles fraudes en materia de vivenda.

Asimesmo, a lei introduce diversas modificacións da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia (LOUGA), de tal xeito que permita adaptar a reserva de solo de vivenda protexida ás necesidades reais da mesma segundo consta no Rexistro de Demandantes de Vivenda Protexida. Deste xeito os plans xerais poderán tomar como referencia para determinar a porcentaxe de reserva o número de persoas inscritas no Rexistro debendo respectar ademais a clasificación por tipo de vivendas que resulta do mesmo. Ao mesmo tempo modúlase a obriga de simultanear a construción de vivendas protexidas coas vivendas libres no ámbito dun plan parcial e prevese o destino de cando menos o 50% da cesión do 10% aos concellos con destino a vivendas de Promoción Pública ou vivendas de Protección Autonómica de réxime especial. Todas estas medidas están encamiñadas a dinamizar o sector, adaptando as proporcións e os prazos de construción das vivendas protexidas á demanda real existente en cada localidade.

Nas disposicións adicionais ao propio texto normativo, establécese unha medida encamiñada á protección dos adquirentes de boa fe afectados por actuacións administrativas declaradas ilegais por sentenzas xudiciais.

Establécese que, como medida de reactivación do sector e de facilitar o acceso a vivenda, o IGVS creará unha Bolsa de Vivendas en venda e en aluguer con opción de compra cun prazo de vixencia ata o 31 de decembro de 2014 e que poderá ser prorrogado por acordo do Consello da Xunta de Galicia.

Estrutura e principais novidades da Lei 8/2012

O texto normativo estrutúrase en catro títulos:

- TÍTULO I: DA VIVENDA EN XERAL

- TÍTULO II: DAS VIVENDAS PROTEXIDAS E OUTRAS ACTUACIÓNS PROTEXIDAS
- TÍTULO III. DA EXPROPIACIÓN EN MATERIA DE VIVENDA
- TÍTULO IV: DA INSPECCIÓN E O RÉXIME SANCIONADOR EN MATERIA DE VIVENDA.

A lei ten 114 artigos, 12 disposicións adicionais, 9 transitorias, 2 derogatoria e dúas finais.

Título I. Da vivenda en xeral

Capítulo I. Das disposicións xerais

Regúlase o obxecto e ámbito de aplicación da lei adaptando o glosario de termos ao contido da nova Lei e definindo claramente todos aqueles conceptos que teñen unha incidencia no desenvolvemento da norma.

Capítulo II. A calidade nas vivendas

Simplifícase a regulación facendo unha referencia expresa ao aforro enerxético e ao fomento de materiais e enerxías autóctonas, sinalando que os diferentes plans e programas que establezan medidas de apoio en materia de vivenda, fomentarán o cumprimento destes preceptos.

Asimesmo, a regulación da calidade na vivenda adáptase ao novo Decreto 31/2011, do 17 de febreiro, de Entidades e Laboratorios de Control de Calidade que está xa aprobado e que se axusta á Directiva 2006/123/CEE, relativa aos servizos no mercado interior.

Faise unha regulación clara do Libro do Edificio, pero sen cambios substanciais para non obrigar a adaptar a redacción e o formato do mesmo a unha nova regulación sen obter melloras importantes.

Capítulo III. Do uso, mantemento e conservación das vivendas

Establécese o uso e mantemento axeitado das vivendas e os deberes de conservación dunha forma sinxela e sen repetir previsións xa establecidas noutras normas como a LOUGA.

Indícase que a obriga de bo uso e mantemento corresponde aos usuarios e as obras de conservación aos propietarios.

Capítulo IV. A protección das persoas adquirentes e usuarias de vivenda

Este capítulo aborda a protección de adquirentes e usuarios, xuntando o regulado en disposicións precedentes coas innovacións introducidas pola máis recente normativa en cuestións como a publicidade e o dereito á información. Trátase, en fin, de que o adquirente e usuario dunha vivenda coñeza os seus dereitos, o ben que se lle subministra, as posibilidades de actuación ante as patoloxías na súa produción ou as eventuais actuacións que infrinxan os seus dereitos e intereses, evitando malas prácticas que os poidan lesionar, en especial en materia de prezos. En tal sentido delimitase, desde unha perspectiva cronolóxica no proceso



de construción e entrega dunha vivenda, un triplo nivel de protección, diferenciando a fase precontractual, a de proxecto e construción, e a da vivenda rematada.

Deste xeito, regúlase a cantidade máxima a pagar como reserva de vivenda, que se fixa no 1% do seu prezo; prohíbese impoñer ao comprador de vivenda os gastos de escritura de obra nova, división horizontal e cancelación de cargas; e impídese que se poida condicionar a venda dunha vivenda protexida coa imposición da adquisición de bens que non están vinculados á mesma na cualificación, como segundas prazas de garaxe ou participacións en locais comerciais.

Finaliza este capítulo cunha novidade normativa fundamental, que é a implantación e regulación dun rexistro de promotores. Trátase de fomentar, a través desta institución de nova creación, baixo a tutela do IGVS, a calidade da construción, posibilitando que o cidadán coñeza con quen contrata, diferenciando os auténticos empresarios profesionais dos que carecen de tales condicións, e garantindo, en suma, a transparencia do mercado inmobiliario, a cuxo fin se esixe o reflexo no Rexistro dunha serie de datos que se consideran significativos dos promotores.

Sección 1ª.- Da publicidade da oferta de vivenda

Regúlase a publicidade na oferta de vivendas indicando o contido mínimo, as mencións obrigatorias e o seu carácter vinculante así como a claridade na publicidade do prezo tanto de venda como no seu caso de renda.

Sección 2ª.- Da información na venda de vivendas

Regúlase as garantías para o acceso a vivenda en proxecto, en construción ou rematadas.

Establécese a documentación a entregar polo promotor ou polo axente na venda das vivendas tanto en construción como rematadas e a obriga da correspondencia entre o proxecto e a construción.

Establécese con detalle as condicións nas que se debe efectuar unha reserva de vivenda proxectada e o pagamento de cantidades a conta durante a construción e as garantías que deben outorgarse ao comprador para, no seu caso, proceder á devolución das devanditas cantidades.

Sección 3ª.- Dos promotores e o seu rexistro

Regúlase dunha forma singularizada a este axente da edificación creando un rexistro de promotores de Galicia con carácter informativo e como medida de fomento da transparencia do sector.

A inscrición será necesaria para todos aqueles promotores que queiran desenvolver a súa actividade en Galicia, será meramente informativa e recollerá os datos básicos sobre a personalidade, solvencia, obras executadas, sancións administrativas, sentenzas xudiciais etc.

Capítulo V. Das fianzas dos contratos de arrendamento de vivendas e de predios urbanos

Regúlanse as fianzas de arrendamentos. A regulación é mais detallada que na Lei do ano 2008 e xa está adaptada ao Decreto 42/2011, do 3 de marzo, polo que se establece o procedemento para o depósito de fianzas.

Establece, ademais, a obriga de realizar o depósito tanto de vivendas e locais como dos contratos de subministros e servizos. Regula tamén, as actualizacións e as devolucións das fianzas e establece a posibilidade de colaboración cos colexios profesionais nesta materia.

Capítulo VI. Licenza de primeira ocupación e declaración de obra nova

Regúlase dunha forma somera a licenza de primeira ocupación e os seus efectos.

Establece a obriga de dispoñer da licenza de primeira ocupación para realizar as conexións dos servizos de auga, saneamento, electricidade, etc. así como para o outorgamento da declaración de obra nova terminada.

Título II. Das vivendas protexidas e outras actuacións protexidas

Capítulo I. Clasificación das vivendas protexidas

Clarifícase a tipoloxía das vivendas protexidas determinando a seguinte clasificación:

1. Vivendas de Promoción Pública (VPP), son as promovidas ou cualificadas polo IGVS, sen ánimo de lucro.
2. Vivendas de Protección Autonómica (VPA), que poden ser promovidas por promotores públicos, por promotores privados ou por autopromotores.

Por outra banda faise unha referencia expresa á posibilidade de que os solos públicos para vivendas protexidas poidan poñerse no mercado en diferentes modos de xestión como a venda con pagamento aprazado, dereito de superficie, etc.

Na Lei, a vivenda de promoción pública é a que promova ou cualifique como tal o IGVS e se adxudique conforme a un procedemento regrado. Asimesmo, indícase expresamente que o IGVS poderá cualificar as vivendas como de promoción pública, con independencia da persoa, física ou xurídica, que a promovera. Isto abre a porta a sistemas de colaboración público-privada na vivenda de promoción pública, que se regulan expresamente nesta lei. Deste xeito, o IGVS poderá cualificar como públicas as vivendas promovidas por un promotor privado sempre que sexan adxudicadas polo IGVS e as condicións de venda e axudas se adapten as regulamentariamente previstas para as vivendas públicas. Estas vivendas denomínanse vivendas protexidas de promoción pública concertada.

Créanse tamén as vivendas de inserción ou asistenciais en colaboración con outras administracións públicas ou entidades sen ánimo de lucro para programas de carácter social. Estas vivendas que se adxudicarán preferentemente en réxime de aluguer, se destinan a atender a persoas que requiren unha especial atención pola súa dificultade ou imposibilidade de acceso a vivenda e pretenden atender a aqueles colectivos especialmente vulnerables .



Regúlase a posibilidade de establecer contratos de copropiedade para vivendas de promoción pública, de tal xeito que o IGVS ou, calquera administración de carácter local, para incrementar as posibilidades de acceso á vivenda dos sectores con maiores dificultades, poderá establecer contratos de copropiedade cos adxudicatarios das vivendas de promoción pública como axuda á compra dunha vivenda destinada a residencia habitual e permanente. A achega das administracións públicas como axuda á compra que figure nos contratos de copropiedade non pode superar o 40% do custo da vivenda. Esta posibilidade pode permitir que o IGVS en vez de vender as vivendas, como hasta agora, cun desconto no prezo de venda que pode chegar ata o 40% estableza estes contratos para recuperar esas contías nalgún momento.

Ademais se recolle a posibilidade de arbitrar sistemas de aprazamento de pago das rendas de aluguer de vivendas de promoción pública por situacións de precariedade económica transitoria.

Prevese tamén a venda directa de locais titularidade do IGVS a outros departamentos da administración pública co obxecto de facilitar a implantación de servizos públicos ou atender a necesidades de carácter social.

Por outra banda, dentro da clasificación das vivendas protexidas indicase que serán de protección autonómica as vivendas protexidas promovidas por un promotor público ou privado en execución de políticas públicas de vivenda, e que, cumprindo cos requisitos que se establezan regulamentariamente, sexan cualificadas como tales polo IGVS.

Esta é unha clasificación mais clara que non producirá confusións sobre o réxime real de protección das vivendas.

Capítulo II. Do réxime xeral das vivendas protexidas

Sección 1ª.- Disposicións xerais

Regula o réxime xurídico das vivendas protexidas indicando o destino, a ocupación, os beneficiarios e as limitacións da facultade de dispoñer. Os prezos de venda se determinarán regulamentariamente, pero se establece a prohibición de percepción de calquera sobreprezo incluso por melloras, obras ou instalación complementaria distinta da que figure no proxecto de obra.

A regulación que se establece é a que, con carácter xeral, teñen establecidas as vivendas protexidas historicamente e que é semellante a das outras comunidades autónomas.

A modificación fundamental é a redución dos períodos de protección das vivendas protexidas, establecendo a duración en función da area xeográfica onde se asenten as vivendas. En todo caso, para as vivendas de promoción pública e para as de protección autonómica construídas en solo de desenvolvemento público, a duración mantense nos 30 anos.

Para o resto das vivendas protexidas, a duración do réxime legal de protección determinarase para cada unha das modalidades de vivendas protexidas en función do ámbito territorial de localización das vivendas.

O réxime de protección das vivendas situadas no denominado ámbito Territorial de Prezo Máximo Superior (ATPMS) terá unha duración de 25 anos; o das situadas na zona territorial 1ª terá unha duración de 20 anos, e as das situadas na zona territorial 2ª, de 15 anos.

En todo caso, se as vivendas se acollen ao financiamento ou a axudas estatais, estarase en canto á duración do réxime de protección, ao que dispoña a correspondente normativa de concesión de axudas.

En relación coa descualificación das vivendas protexidas non se permitirá. a descualificación ata transcorrida a metade do prazo de duración do seu réxime legal de protección, agás nos supostos taxados que se determinen regulamentariamente baseados en razóns de interese público ou social. A descualificación levará, en todo caso, o previo reintegro das axudas ou beneficios recibidos. En todo caso, para as vivendas de promoción pública e para as de protección autonómica construídas en solo de desenvolvemento público non existe posibilidade de descualificación ata o remate do período, de 30 anos.

Cada vez as axudas a vivenda protexida son máis escasas ou practicamente inexistentes. Nestes momentos a maior axuda vén dada pola limitación legal do prezo máximo de venda da vivenda, pero, loxicamente, isto só ten incidencia naquelas localidades onde a diferenza de prezo entre a vivenda libre e a protexida é importante. Iso, en Galicia unicamente sucede nas grandes cidades e, polo tanto, a duración dos períodos de protección establécese en función da localización da vivenda. En todo caso, para aquelas vivendas que dispoñan de máis axudas públicas como son as de promoción pública, ou as que contan cunha intervención pública na xestión do solo por execución directa dunha administración, mantense o período de protección de 30 anos.

Asimesmo, redúcese a superficie máxima das vivendas protexidas establecendo un máximo de 120 m² e non de 140 m² coma na Lei de 2008. Isto permite un mellor aproveitamento da edificabilidade destinada a vivenda protexida de tal xeito que no solo destinado a estas vivendas se poida edificar un maior número das mesmas e ademais a un prezo máis reducido. Non ten sentido que as vivendas protexidas poidan superar os estándares medios de dimensión da vivenda libre consumindo edificabilidade que debe ser aproveitada para incrementar o número de vivendas protexidas e polo tanto posibilitando o acceso de maior número de persoas.

Por último, sinálase expresamente a posibilidade de impulsar e elaborar os instrumentos de ordenación e adoptar as medidas pertinentes para crear reservas de solo residencial e ademais establécese a necesidade de determinar regulamentariamente a porcentaxe máxima de repercusión do custo do solo sobre o prezo máximo das vivendas naqueles solos destinados polo planeamento a vivenda protexida.

Sección 2ª.- Adxudicación das vivendas protexidas

Nesta sección régulase a adxudicación das vivendas protexidas que deberá realizarse a través do Rexistro Único de Demandantes, sen entrar nunha regulación tan detallada como a contida na derogada Lei 18/2008, de Vivenda de Galicia, máis propia dun regulamento e que dotaba de excesiva rixidez aos procedementos de adxudicación que en moitos casos supoñían unha excesiva demora na entrega das vivendas cos conseguintes prexuízos tanto para o adquirente como para o promotor. Con esta reforma preténdese garantir o seu bo funcionamento e a axilidade, por considerar que é unha peza clave para a xestión da vi-

venda protexida en Galicia e tanto para a adxudicación das mesmas como para coñecer a demanda real.

Capítulo III. As potestades sobre as vivendas protexidas

Sección 1ª.- Os dereitos da Administración na transmisión de vivendas protexidas

A Lei regula dunha forma detallada o dereito de tanteo e retracto da administración nas vivendas protexidas de tal xeito que mentres dure o réxime de protección o IGVS poderá exercitar o dereito de tanteo e retracto nas transmisións intervivos das vivendas protexidas .

Sección 2ª.- O desafiuzamento administrativo

Regula dunha forma pormenorizada o desafiuzamento nas vivendas de promoción e titularidade pública por algunha das seguintes causas:

- a) A falta de pagamento das rendas pactadas no contrato de arrendamento ou das cantidades a que estea obrigada a persoa adxudicataria no acceso diferido á propiedade, así como das cantidades que lle sexan esixibles por servizos, gastos comúns ou calquera outra establecida na lexislación vixente.
- b) Ter sido sancionado/a por infracción grave ou moi grave das tipificadas na presente lei mediante resolución firme en vía administrativa.
- c) Non destinar a vivenda a domicilio habitual e permanente sen obter a preceptiva autorización administrativa de desocupación nos termos que se determinen regulamentariamente.
- d) A cesión ou subarrendamento total ou parcial da vivenda, local ou edificación baixo calquera título.
- e) Destinar a vivenda, local ou edificación complementaria a un uso indebido ou non autorizado.
- f) Ocupar unha vivenda ou as súas zonas comúns, locais ou edificación complementaria sen título legal.
- g) A realización de obras que alteren a configuración da vivenda ou menoscaben a seguridade do edificio, así como causar á persoa ocupante, beneficiaria, arrendataria ou persoas que con ela convivan, deterioros graves nos mesmos, as súas instalacións ou servizos complementarios.
- h) O incumprimento da obriga de conservación e mantemento da vivenda.
- i) O desenvolvemento no piso ou local, ou no resto do inmovible, de actividades prohibidas nos estatutos da comunidade ou que resulten danosas para a finca ou para as persoas ocupantes.



Asimesmo, tamén se pode acudir ao procedemento de desafiuamento xudicial, tanto polas causas previstas na lexislación común, como polas establecidas no apartado primeiro do presente artigo.

Capítulo IV. Outras actuacións protexidas en materia de vivenda

Neste capítulo regúlanse outras formas de intervención en materia de vivenda que sen ter a consideración de vivendas protexidas poden dispoñer de apoio público para facilitar o acceso dos cidadáns a vivenda tanto en propiedade como en aluguer así como para posibilitar a rehabilitación do patrimonio construído.

Sección 1ª.- Adquisición protexida de vivendas

Prevé a posibilidade de que se poida fomentar a adquisición protexida de vivendas libres de tal xeito que sen ter a consideración de vivendas protexidas poidan recibir axudas para a súa adquisición.

Recolle, tamén, a capacidade de que o IGVS poida asinar convenios cos axentes da edificación, entidades financeiras, colexios profesionais e entidades locais para a mobilización do stock de vivendas.

Sección 2ª.- O arrendamento protexido de vivenda

Prevé a posibilidade de que se poida fomentar o aluguer protexido de vivendas libres. Isto é o que se está a facer a través do Programa Aluga.

A Lei do ano 2008 obrigaba a manter un programa de vivenda en aluguer, regulando con certo detalle o procedemento do mesmo polo que non era posible realizar as adaptacións que en cada momento se consideren necesarias para atender as especiais circunstancias que deriven das demandas económicas e sociais.

Así, agora faise unha regulación máis xenérica que permita unha maior flexibilidade do programa en función das necesidades de vivenda dos cidadáns pero garantindo a existencia desa liña de actuación.

Sección 3ª.- Aloxamentos protexidos

Considérase a promoción destes aloxamentos como unha forma diferente de actuación protexida para non impoñerlle as mesmas esixencias técnicas que teñen as vivendas. Na Lei de 2008 dicíase que teñen a consideración de vivendas o que complica o deseño e aproveitamento dos mesmos e mesmo, ás veces supón un difícil encaixe desde o punto de vista urbanístico xa que estes aloxamentos se poden construír en solos dotacionais onde non cabe o uso de vivenda pero si o destas actuacións.

Sección 4ª.- Rehabilitación das vivendas

Establécense xenericamente as actuacións de fomento da rehabilitación e as actuacións protexibles nesta materia sen entrar nunha regulación excesivamente concreta que limite



a capacidade de realización de diferentes programas de rehabilitación, de tal xeito que se consiga ter unha flexibilidade que permita a elaboración de diferentes programas de axudas en función das necesidades e obxectivos de cada momento.

En todo caso regúlase claramente o fomento das actuacións de rehabilitación, a rehabilitación illada, as áreas de rehabilitación, a rehabilitación directa do IGVS e as oficinas de rehabilitación deixando ao desenvolvemento regulamentario as características específicas de cada programa e as posibles limitacións no uso e ocupación das vivendas resultantes da rehabilitación

Título III. Expropiación en materia de vivenda

Regúlase a expropiación nos seguintes ámbitos de vivenda:

1. No ámbito da vivenda protexida de promoción pública: Establécese a expropiación das vivendas de promoción pública por non ocupación, falsidade ou dispoñer doutra vivenda protexida.
2. En materia de accesibilidade: Prevé a expropiación de elementos privativos ou comúns dun edificio cando é necesario a execución de obras ou implantación de instalacións para garantir a accesibilidade. É competencia municipal.
3. En materia de rehabilitación: Como complemento ás actuacións previstas no artigo 199 da LOUGA, prevese a posibilidade de expropiación no caso de edificios de vivendas ou parte delas cando presenten condicións de deterioro grave de funcionalidade, seguridade ou habitabilidade que supoñan ruína económica da edificación ou risco grave para as persoas, sempre que se desatendan as ordes de execución.

Título IV. Da inspección e o réxime sancionador en materia de vivenda

Matízanse pequenas cuestións relativas a competencia e funcionamento da actividade inspectora en materia de vivenda para corrixir pequenos desaxustes que se producían nos labores diarios nesta materia.

En relación co réxime sancionador é unha materia que permanece cunha clasificación moi uniforme desde as vivendas de protección oficial, a Lei de vivenda de 2003 e a Lei de 2008. En todo caso, matízase algunha infracción para conseguir unha maior claridade e adaptación ao texto da nova lei e intenta acoutar o máximo posible as actuacións de inspección e as sancións ás vivendas protexidas.

Cómpre dicir que co novo texto trátase de poñer fin ás sancións exorbitantes da lei de 2008, sancións desproporcionadas e que nalgúns casos conducían a multar a un adxudicatario dunha vivenda de promoción pública cunha sanción de importe superior ao valor da propia vivenda, razón pola que a lei 18/2008 recibiu moitas críticas e queixas. Deste xeito, e seguindo os criterios máis proporcionados doutras comunidades autónomas, rebaixáronse os importes das sancións asimilándoas con elas en todos os tramos.

En relación co importe das sancións modifícanse as do 2008 que eran as seguintes:

- as infraccións leves, con multa de 300 ata 6.000 euros.
- as infraccións graves, con multa de 6.001 ata 60.000 euros.
- as infraccións moi graves, con multa de 60.001 ata 1.000.000 de euros.

As novas propostas son as seguintes, xa que se consideran máis proporcionadas en atención ás circunstancias económicas das persoas infractoras e ademais axustadas ao resto da normativa das diferentes comunidades autónomas en materia de vivenda:

- as infraccións leves, con multa de 300 ata 3.000 euros.
- as infraccións graves, con multa de 3.001 ata 30.000 euros.
- as infraccións moi graves, con multa de 30.001 ata 600.000 euros

En todo caso cando a persoa responsable da infracción sexa unha persoa adxudicataria, por calquera título, dunha vivenda protexida, as contías das sancións fixadas no punto anterior reduciranse á metade.

Asimesmo, cando a infracción cometida sexa a tipificada como sobreprezo, a contía da sanción non resultará inferior ao quíntuplo da diferenza entre o sobreprezo, prima ou cantidade percibida e o prezo máximo legal cando se trate de arrendamento, e ao dobre da devandita diferenza en caso de compravenda.

Ademais sinálanse unha serie de medidas complementarias para reforzar as potestades sancionadoras da administración actuante e regúlase tamén a competencia e o procedemento en materia sancionadora e o réxime de execución forzosa.

Cómpre dicir que co novo texto se trata de poñer fin ás sancións exorbitantes da lei de 2008, sancións desproporcionadas e que nalgúns casos conducían a multar a un adxudicatario dunha vivenda de promoción pública cunha sanción de importe superior ao valor da propia vivenda, razón pola que a lei 18/2008 recibiu moitas críticas e queixas. Deste xeito, e seguindo os criterios máis proporcionados doutras comunidades autónomas, rebaixáronse os importes das sancións asimilándoas con elas en todos os tramos.

Disposicións adicionais

Disposición adicional primeira.- Rexistro de axentes da edificación.

O IGVS poderá poñer en funcionamento Rexistros de Homologación dos/das Axentes da Edificación que desempeñen profesionalmente a súa actividade no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia.

Neste caso, os Rexistros de entidades de control de calidade e laboratorios de ensaios para o control de calidade da edificación da Comunidade Autónoma de Galicia e de promotores previstos nesta lei integranse no citado Rexistro de Axentes da Edificación.

Disposición adicional segunda.- Dos negocios do IGVS coas entidades declaradas como medio propio.



O IGVS poderá celebrar negocios xurídicos, destinados a creación de solo residencial ou empresarial, coas entidades declaradas medio instrumental propio e servizo técnico da Comunidade Autónoma, podendo establecerse, como medio de pago dos mesmos, parcelas lucrativas no mesmo ou en distinto ámbito de actuación, sempre dentro da mesma provincia.

Disposición adicional terceira.- Efectos do silencio administrativo.

De conformidade co disposto no artigo 43.1 da Lei 30/1992, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, o silencio será desestimatorio para as solicitudes de cualificación ou descualificación de vivendas protexidas, as solicitudes de actuacións protexidas e as solicitudes de adxudicación de vivendas e locais de propiedade do IGVS.

Disposición adicional cuarta.- Das contías das sancións.

As contías das sancións poderán ser revisadas e actualizadas por decreto do Consello da Xunta.

Disposición adicional quinta.- Vivendas de promoción pública descualificadas pola disposición final da Lei 18/2008 de vivenda de Galicia.

Prevé a posibilidade de cualificar de novo vivendas de promoción pública que foran descualificadas previamente segundo o previsto na disposición final 1ª da vixente Lei 18/2008, e que se manteñan no patrimonio do IGVS ou sexa recuperada a súa titularidade.

Disposición adicional sexta.- Dereito á vivenda e necesaria asunción pola administración das súas responsabilidades económicas con carácter previo á demolición e impedimento de usos.

Pretende dar protección aos adquirentes de boa fe de vivendas que, tendo licenza municipal, reciban unha resolución xudicial ou administrativa que obriga á demolición da edificación.

A disposición baséase na garantía ao dereito constitucional á vivenda de tal xeito que se establece expresamente o dereito a residir no inmovible mentres non se resolva o procedemento de responsabilidade patrimonial e, no seu caso, se produza o pagamento da indemnización que se determine.

Asimesmo, e para dar cobertura ás situacións anteriores á entrada en vigor da presente lei que estean pendentes de resolución, considerouse oportuno introducir unha disposición transitoria que permita a aplicación deste precepto a todos os titulares de vivendas con anulación dun título habilitante para a súa construción.

En todo caso a disposición da Lei de Vivenda non suspende o derrubamento de ningunha edificación afectada por sentenza xudicial.

O obxectivo da Lei é garantir os dereitos dos cidadáns, adquirentes de boa fe, que se ven afectados por sentenzas que anulan actos administrativos, como a concesión de licenzas.

A Lei de Vivenda impedirá que sexan eses cidadáns os que sufran as consecuencias dos actos declarados ilegais aos que son alleos. Desta maneira, impedirase que os compradores de

boa fe afectados por derrubamentos se poidan ver privados da súa vivenda mentres seguen pagando unha hipoteca e sen saber se van ser indemnizados e cando.

Esta medida está directamente ligada co dereito constitucional á vivenda, evitando que ninguén poida ser desposuído do uso da súa vivenda ata non ser indemnizado de forma que poida acceder a outra vivenda.

Polo tanto, non suspende ningunha demolición, simplemente protexe os dereitos dos adquirentes e obriga á administración responsable a indemnizar o dano causado.

Disposición adicional sétima.- Dereito ao exercicio da actividade comercial ou industrial e necesaria asunción pola administración das súas responsabilidades económicas con carácter previo á demolición e impedimento de usos.

Aplicase o previsto na disposición anterior ás edificacións destinadas a actividades comerciais ou industriais.

Disposición adicional oitava.- Dación en pagamento.

Unha declaración de intencións para procurar a permanencia ou o acceso a unha vivenda daquelas persoas que por circunstancias sobrevidas non poden facerlle fronte ao pagamento do préstamo hipotecario.

Disposición adicional novena.- Modificación do artigo 47.11 da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia:

Establécese con carácter xenérico unha reserva do 30% da edificabilidade para vivenda protexida.

Ao abeiro do artigo 10 do Real Decreto 2/2008 de solo, onde establece que excepcionalmente se poderá permitir unha reserva inferior para determinados municipios, é polo que se determina que a reserva poderá axustarse ás previsións do Rexistro de Demandantes de Vivenda Protexida que xestiona o IGVS sen que en ningún caso poida ser inferior ao resultante de multiplicar por cen o resultado de dividir o número de inscritos no Rexistro multiplicado por dez entre o número total de habitantes do concello. Ademais este número en ningún caso pode ser inferior a dúas veces o número de inscritos no rexistro.

Para obter unha adecuada correspondencia entre a oferta e a demanda de vivenda protexida, será necesario que a porcentaxe de reserva se axuste, en canto aos tipos de vivenda protexida, aos datos de demanda que para cada un destes tipos figuran no Rexistro.

O Rexistro configúrase como un instrumento de planificación das políticas públicas de vivenda e das actuacións privadas. Unha vez que se realizou a depuración dos datos do Rexistro é lóxico e necesario establecer as reservas de solo en base aos citados datos.

Deste xeito, conséguese unha total adaptación da reserva de vivenda protexida que figura no PXOU á demanda real, tanto en número como en tipoloxía.

Non debemos esquecer que as axudas á promoción e adquisición de vivendas protexidas foron practicamente suprimidas polo que hoxe a demanda deste tipo de vivendas é máis reducida naquelas localidades onde a vivenda protexida ten un prezo similar á libre. Non ten sentido algún manter unhas altas obrigas de reserva en municipios onde a vivenda libre

ten o mesmo prezo xa que ao non existir axudas á adquisición de vivenda protexida os adquirentes se decantaron por aquelas que non teñen limitacións no seu réxime xurídico. Deste xeito o máis razoable é adaptar as reservas á demanda acreditada no rexistro sen crear cargas ficticias sobre o solo que non conducen a nada.

Disposición adicional décima.- Modificación do artigo 47.12 da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia,

Realiza a distribución das reservas de solo para vivenda protexida entre os diferentes tipos de solo.

Disposición adicional décimo primeira.- Modificación artigo 64.j da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia.

Modúlase a necesidade de execución simultánea das vivendas libres e protexidas nun desenvolvemento urbanístico.

Disposición adicional décimo segunda.- Modificación do artigo 93.4 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia.

Esa modificación permite a delimitación de solos de núcleo común en plans e normas, que anteriormente non cabían como núcleos tradicionais. Non procede poñer máis trabas a estas delimitacións nos concellos con plan ou normas aprobadas, que nos que non dispoñan delas.

En consecuencia, trátase de unificar o procedemento de delimitación dos núcleos rurais para todos os casos ao trámite establecido na Disposición Adicional Segunda da LOUGA.

Disposición adicional décimo terceira.- Modificación do artigo 177.3 da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia.

Establécese que o 50% do 10% de cesión obrigatoria de aproveitamento aos concellos será destinada a vivendas protexidas de promoción pública ou de réxime especial.

Disposición adicional décimo cuarta.- Modificación do artigo 189 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia.

No caso de que non se executen simultaneamente as vivendas protexidas e as libres o IGVS ou o concello poderán expropiar os terreos destinados polo planeamento a construción de vivendas protexidas cando o titular incumpra os prazos establecidos. Poderán expropiarse con beneficiario, que serán seleccionados mediante concurso coas bases que se determinaran regulamentariamente

Disposición adicional décimo quinta.- Adición do punto 5 bis ao artigo 195 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia.

Prevé a obtención de licenzas de obras menores mediante un procedemento abreviado obtendo a licenza no momento da solicitude

Disposición adicional décimo sexta.- Modificación do artigo 197.2 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia.

Prevé a prorroga dos prazos previstos da licenza de obra suprimindo a condición de que soamente poida concederse unha prórroga, deixando aberta a posibilidade de outorgar varias cando as circunstancias o xustifiquen.

Disposición adicional décimo sétima.- Modificación da disposición transitoria primeira, letra f, da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia.

Trátase de que a adaptación dos planeamentos xerais á lexislación urbanística vixente en cada momento se faga automaticamente por reenvío lexislativo; quedando aberta a posibilidade de que se un concello quere establecer un réxime máis restritivo o faga vía modificación puntual do plan.

Disposición adicional décimo oitava.- Modifícase a letra c) do artigo 2 da Lei 7/2002, de 27 de decembro, de medidas fiscais e de réxime administrativo.

Na citada lei cando se regula a dedución no IRPF por aluguer de vivenda habitual esíxelle ao arrendatario que xustifique haber constituído a fianza no IGVS, cando o obrigado a depositala é o arrendador.

Disposicións transitorias.- Artículase un réxime transitorio da lei para solucionar os posibles problemas que neste ámbito a promulgación desta Lei poida xerar.

Regúlase dun xeito especial a aplicación ou adaptación das porcentaxes de reserva de venda protexida aos plans xerais que están en tramitación e aos que xa están aprobados.

Por outra banda inclúese unha medida de reactivación do sector e eliminación do stock:

Nunha disposición transitoria primeira establécese que como medida de reactivación do sector e de facilitar o acceso á vivenda o IGVS creará unha Bolsa de Vivendas en venda e en aluguer con opción de compra á que poderán adherirse os promotores de vivendas rematadas co obxecto de que, a través de acordos cos axentes implicados no sector, se facilite a posta no mercado destas vivendas.

A Bolsa terá unha vixencia inicial ata o 31 de decembro de 2014, podendo ser prorrogada por acordo do Consello da Xunta de Galicia.

Disposicións derogatorias.- Derrógase a Lei 18/2008 e suprímense os apartados 10 e 13 do artigo 47, o apartado 3 do artigo 174 e o apartado 6 do artigo 177 da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia.

A sostibilidade como principio reitor da ordenación territorial en Galicia. As Directrices de ordenación do territorio e o Plan de Ordenación do Litoral

MANUEL BOROBIO SANCHIZ

Arquitecto técnico urbanista. Profesor asociado da UDC

MIRIAM GARCÍA GARCÍA

Arquitecta técnica. Profesora asociada EINA.UNIZAR e MAP.CEU

MELANIA PAYÁN PÉREZ

Licenciada en Ciencias Ambientais

FRANCISCO CASTILLO RODRÍGUEZ

Doutor Xeógrafo

44 Regap

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación do territorio e urbanismo

Resumo: *No presente artigo describíense os instrumentos de ordenación do territorio dos que se dotou Galicia recentemente. As Directrices de Ordenación do Territorio (DOT), marco de referencia das actuacións na materia, así como o primeiro plan territorial subrexional, o plan de ordenación do litoral (POL). O fío condutor da análise de tales documentos é a sostibilidade. Unha ollada nova ao territorio, desde a comprensión do existente, do legado patrimonial que herdamos e baixo a idea de que xestionamos un recurso escaso e dificilmente renovable. Á luz destes principios a ordenación territorial debe afrontar o reto de recoñecer e interpretar unha realidade complexa que opera nun ámbito continuo e cuxa evolución resulta difícil de predicir. Un compromiso que interpela ao conxunto da cidadanía e que nos obriga a todos a adoptar as medidas axeitadas para poder mitigar os efectos dun modelo de crecemento insostible. Está nas nosas mans, aínda, a posibilidade de inducir cambios que invirtan estas tendencias.*

Palabras clave: *xestión, paisaxe, metabolismo urbano.*

Abstract: *This article describes the regional planning instruments of Galicia which have recently been adopted. These are: the Regional Planning Guidelines (DOT) framework of the proceedings in the matter, and the first sub-regional plan, the Coastal Management Plan (POL). The guiding principle in the analysis of those documents is sustainability. They provide a fresh look at the territory from the existing understanding of the legacy we have inherited, in terms of a resource which is a scarce and difficult to renew. In light of these principles to land management, we face the challenge of recognizing and interpreting a complex reality that operates in a continuous area and whose evolution is difficult to predict. It is a commitment which appeals to all citizens and which forces us all to take the right steps to mitigate the effects of an unsustainable growth model. It remains in our hands whether we induce the potential changes to reverse these trends.*

Key words: *management, landscape, urban metabolism.*



Índice: 1. *Introdución.* 1.1. *A sostibilidade como compromiso ético.* 1.2. *A sostibilidade territorial.* 1.3. *A ordenación territorial.* 1.4. *O marco europeo. A Estratexia Territorial Europea.* 2. *Os instrumentos de ordenación do territorio en Galicia.* 2.1. *As Directrices de Ordenación do Territorio.* 2.1.1. *O modelo territorial.* 2.1.2. *O medio rural.* 2.1.3. *Infraestruturas e metabolismo urbano.* 2.2. *O Plan de Ordenación do Litoral de Galicia.* 2.2.1. *Unha metodoloxía novidosa. A xestión do territorio desde a paisaxe.* 2.2.2. *A definición do ámbito.* 2.2.3. *A paisaxe. Ferramentas de corresponsabilidade solidaria.* 2.2.4. *O modelo de ordenación proposto.* 3. *Conclusión. Bibliografía.*

1 Introducción

1.1 A sostibilidade como compromiso ético

A vertixinosa transformación que a sociedade actual experimentou en diversas ordes incidiu de maneira drástica no territorio. A capacidade tecnolóxica alcanzada elevounos á categoría de factor de transformación a escala planetaria enfrontándonos a un reto ético, no que a cuestión que se dirime é, nada menos, que a posibilidade dun futuro viable para as xeracións vindeiras. Debemos ser plenamente conscientes de que a nosa pegada ecolóxica é demasiado intensa e de que xa hipotecamos parte do noso futuro. Desde a aceptación deste feito, a conclusión é inaprazable: temos a obriga de satisfacer con celeridade o mandato moral de ordenar en clave de sostibilidade a herdanza que deixemos. Pero este urxente reto antóllase extremadamente difícil, a teor das dinámicas socioeconómicas actuais. A ningún se lle escapa que as novas paisaxes xurdidas dos rápidos procesos contemporáneos de transformación tenden, en xeral, á banalización, a conta de sacrificar os valores ambientais, patrimoniais e estéticos das paisaxes legadas polas xeracións que nos precederon. Porén existen signos esperanzadores. Fronte a esta inquietante realidade, as sociedades democráticas están reaccionando e reclaman tomar as rendas de tales procesos, intentando que os valores xenuinos que caracterizan as súas paisaxes se preserven e que as dinámicas de cambio se harmonicen cos valores preexistentes, garantindo a súa continuidade e a supervivencia do legado patrimonial que encerra todo territorio.

Esta reflexión debe desembocar nunha nova forma de entender e ordenar o territorio. **Debemos formular os procesos contemporáneos de transformación do solo desde a comprensión do existente e baixo a idea de que xestionamos un recurso escaso e dificilmente renovable.** O territorio non pode seguir entendéndose como un mero soporte físico das actividades humanas. Moi pola contra, o territorio é unha complexa realidade holística que require un cambio de ollada, atrevida se se quere, que ha de integrar con eficacia os contidos ambientais, sociais e económicos. Pola súa propia xénese, enfrontámonos a un sistema complexo que require de novos modelos predictivos, capaces de incorporar a indeterminación como unha forma de abordar a realidade. Complexidade e incerteza son epítetos definidores do obxecto de estudo da ordenación territorial. Como afirmaba Jean Labasse, o exercicio da ordenación só pode aspirar a atenuar as tensións territoriais, xa que a súa completa eliminación resulta ilusoria, posto que implicaría un dominio perfecto do obxecto. Para iso, insiste o autor, faría falta que o territorio deixara de ser un espazo real suxeito a alambicadas dinámicas socio-ecolóxicas. De tal modo que, xestionar con eficacia a súa evolución esixe novos modelos cunha alta capacidade de resposta. Unha xestión dinámica capaz de absorber con celeridade os cambios que incidan no territorio e seguir a evolución das súas dinámicas. Hai que superar a concepción reduccionista da ordenación do territorio como simple política de regulación normativa dos usos do solo, e incorporar

vimbios novos como a xestión dinámica, concibida como un marco de cooperación plena, no que administración e administrado asuman as súas responsabilidades. Debemos ser conscientes como sociedade dos riscos dun modelo de crecemento insostible e de que está nas nosas mans a posibilidade de inducir cambios que invirtan tendencias.

Algunhas destas conclusións xa foron recollidas nos diversos acordos e tratados europeos en materia de ordenación territorial. Neste sentido, a Axenda Territorial da Unión Europea 2020 defende que a cohesión e cooperación territorial, as redes de cidades, o policentrismo e a sostibilidade deben ser os eixes reitores da ordenación territorial.

Os instrumentos de ordenación aprobados en 2010 na Comunidade Autónoma Galega, as Directrices de Ordenación do Territorio e o Plan de Ordenación do Litoral foron elaborados desde tales postulados, compartindo plenamente a afirmación da Axenda de que **“o patrimonio natural e cultural é parte do capital e da identidade territoriais. Os valores ecolóxicos, a calidade do medio ambiente e os bens culturais son cruciais para o benestar e as perspectivas económicas”**.

1.2 A sostibilidade territorial

Nos últimos anos o concepto de sostibilidade xerou unha proluxa produción científica. Non é obxecto deste artigo glosar este panorama, pero si que nos atrevemos a considerar unha reflexión sobre as esencias do termo, xa que podemos correr o risco de baleiralalo de contido por un exceso de uso. A nivel internacional existe un amplo consenso á hora de identificar cales son os signos de insostibilidade máis alarmantes, entre os que cabería salientar, en relación ao tema que nos ocupa, o esgotamento de recursos, a perda de biodiversidade, a contaminación ambiental ou o cambio climático. Somos a única especie que puido modificar a grande escala o seu medio circundante, configurando, ademais, un ecosistema propio, o urbano. A satisfacción das necesidades humanas, unida a outras connotacións relativas ao control sobre o medio, a loita polo poder e a busca do coñecemento, xustificaron os actuais niveis de desenvolvemento, así como o camiño seguido para chegar aos mesmos. Unha reflexión en clave territorial lévanos ao suxestivo concepto de “pegada ecolóxica”, formulado inicialmente por William Rees (1992), para referirse ao ámbito de incidencia ecolóxica dun asentamento en termos da cantidade de terra produtiva que necesita para o seu consumo e a asimilación dos residuos xerados. Trátase dun indicador global relacionado co concepto de capacidade de carga, que dá idea do consumo de recursos necesarios para unha poboación que vive cun nivel de vida concreto. Trátase, por tanto, dun indicador de sostibilidade na súa dimensión territorial. A complexidade para o seu cálculo fai que non poida empregarse dunha forma analítica rigorosa como indicador global, pero polo menos si que funciona como un indicador intuitivo, visual e, polo tanto, moi mediático e con capacidade para provocar reflexións de calado. Atendendo aos datos de dúas fontes propias de Galicia, a pegada ecolóxica de cada habitante rondaría as 7 ha (Palmero, M. 2004 e SGEA-FEG, 2009), polo que sen ter en conta a biocapacidade do territorio galego. Isto supón que estaría entre as CCAA que contribúen a que a pegada ecolóxica española sobrepase as 6,5 ha globais /hab (para o ano 2005).

As provincias galegas son maioritariamente rurais segundo a clasificación do Instituto Nacional de Estatística. Pero ademais, a proporción de poboación que vive nun ámbito diseminado é a maior de todo o conxunto español. Este elevado grao de dispersión é froito do sistema de asentamento atlántico tradicional, que se ben foi eficiente no consumo e xestión



dos recursos polo seu grao de autosuficiencia, conforme foi aumentado a poboación urbana e de “hábitos urbanos”, foise facendo un potenciador dunha menor eficiencia ambiental e social, dada a dificultade para facer chegar os servizos urbanísticos, o aumento dos desprazamentos ou a baixa accesibilidade ás dotacións.

Fronte a esta situación, o paradigma da sostibilidade aposta por un desenvolvemento equilibrado, por unha xestión responsable dos recursos naturais, pola protección do medio natural, por mellorar a calidade de vida da poboación, proporcionando un servizo de infraestruturas básicas e pola integración do patrimonio cultural e natural.

O territorio acolle os procesos dos sistemas naturais e antrópicos, urbanos e rurais, polo que a súa axeitada ordenación debe converterse nunha ferramenta ao servizo da sostibilidade, apostando por un re-coñecemento do noso territorio desde unha ollada integral e multidisciplinar. E, en consecuencia, os instrumentos de Ordenación Territorial a escala subrexional teñen que asumir o protagonismo necesario, xa que é a escala de traballo que permite comprender e xestionar os procesos territoriais desde unha perspectiva integral.

Pero hai que lembrar que este camiño non é doado, posto que nos enfrontamos ao intento de coñecer e predicir o comportamento dun sistema complexo. De feito, as dificultades para analizar e comprender os procesos que afectan ao sistema medioambiental son enormes, debido á tupida rede de interaccións que se producen entre os seus compoñentes. Unha armazón de fluxos de masa, enerxía e información, entre a parte biótica e abiótica que garante a biodiversidade no noso Planeta. Ademais, estas relacións entre os compoñentes do sistema Terra atópanse en equilibrio dinámico, cuxa evolución presenta trazos de comportamento caótico a diferentes escalas. Esta realidade complica demasiado calquera intento de albiscar con nitidez os escenarios futuros. Pois ben, engadan a esta reflexión, a consideración da esfera humana no sistema e as súas capacidades transformadoras. Esta ollada converxente socio-ecolóxica sitúanos diante dun obxecto de estudo extremadamente complexo de difícil predición. Pero, como afirmaba o dramaturgo inglés John Galsworthy, ***“se nunca pensamos no futuro, nunca o teremos”***.

1.3 A ordenación territorial

A ordenación do territorio debe ser entendida como unha disciplina científica, unha práctica administrativa e sobre todo unha política que permita preservar e potenciar os elementos de identidade e de diferenciación dun territorio, xerando ao mesmo tempo novas opcións para alcanzar maiores niveis de benestar.

Non se trata dunha mera práctica regulada, consistente en debuxar sobre un lenzo en branco. Pola contra, falamos dunha tarefa multidisciplinar que debe afrontar o reto de recoñecer e interpretar unha realidade complexa que opera nun ámbito continuo e cuxa evolución é continuada no tempo, o territorio.

Como acción pública a ordenación territorial debe encarar, ademais, aspectos clave como o grao de cobertura e eficacia dos servizos públicos, a calidade dos espazos residenciais, a eficiencia no transporte, o uso racional dos recursos naturais, ou a preservación e mellora da paisaxe. Retos, todos eles, do paradigma do respecto cultural interxeracional, desde unha aposta clara pola sostibilidade do territorio.

Tal e como se recolle no preámbulo do manifesto por unha *Nova Cultura do Territorio* (2006), a xestión prudente do territorio debe converterse no elemento central dun novo debate cidadán. E convén lembrar, aproveitando a cita, algúns dos principios que establece o devandito manifesto: O territorio é un ben non renovable, esencial e limitado. O territorio é unha realidade complexa e fráxil. O territorio contén valores ecolóxicos, culturais e patrimoniais que non poden reducirse ao prezo do solo. Un territorio ben xestionado constitúe un activo económico de primeira orde e, por último: o impulso dos valores de sostibilidade ambiental, eficiencia económica e equidade social require dunha nova cultura do territorio.

1.4 O marco europeo. A Estratexia Territorial Europea.

Numerosos documentos políticos e académicos coinciden en proclamar a crise do planeamento urbanístico e da ordenación do territorio convencional, incapaz de dar resposta aos intensos procesos contemporáneos de transformación do territorio. Estes modelos clásicos, baseados en olladas estáticas e deterministas demostráronse ineficaces para dirixir os cambios de calado impostos pola globalización nas últimas décadas. O desenvolvemento sostible é un firme compromiso das políticas territoriais da Unión Europea, baseado nun crecemento económico equilibrado, un alto nivel de educación e progreso social e nun alto nivel de protección e mellora da calidade do medio ambiente. É unha visión estratéxica de longo alcance que debería presidir todas as políticas sectoriais da institución Europea. O fin último é a mellora da calidade de vida dos seus habitantes e das xeracións futuras, preservando a capacidade do noso planeta para sustentar a vida en todas as súas manifestacións. Para o cal é imprescindible respectar os límites dos recursos naturais co obxectivo de rachar a maligna relación entre crecemento económico e degradación.

No ano 1983, o Consello de Europa promoveu a “Carta Europea de Ordenación do Territorio”, na que se definía a ordenación territorial como **“...a expresión espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecolóxicas da sociedade; e é á vez unha disciplina científica, unha técnica administrativa e unha política concibida cun enfoque interdisciplinar e global, onde o obxectivo é o desenvolvemento equilibrado das rexións e a organización do espazo segundo un concepto reitor”**. Dez anos despois, en novembro de 1993 na cidade belga de Liexa, os Ministros responsables de Ordenación do Territorio redactaban o documento titulado **“Perspectiva Europea de Ordenación do Territorio”**, no que se recollía a política común na materia, apoiándose en tres principios, a cohesión económica e social, o desenvolvemento sostible e o equilibrio territorial. Esta política remataría concretándose na “Estratexia Territorial Europea —ETE—” aprobada en 1999 e que foi o referente das políticas estatais e autonómicas en materia territorial. Nela incídese no obxectivo europeo dun desenvolvemento equilibrado e sostible mediante o reforzo da cohesión económica e social, a conservación dos recursos naturais e do patrimonio cultural e unha competitividade máis equilibrada do territorio europeo.

2 Os instrumentos de ordenación do territorio en Galicia

A lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia deseñou o sistema de ordenación territorial en base a cinco instrumentos: as Directrices de Ordenación do Territorio (DOT), os Plans Territoriais Integrados (PTI), os Programas Coordinados de Actuación (PCA), Plans e Proxectos Sectoriais de Incidencia Supramunicipal (PS) e os Plans de Ordenación do Medio Físico (POMF). O sistema deseñado de planificación territorial en Galicia combina a plani-



ficación en ferverza e a horizontal, amosando así a necesaria relación xerárquica entre os instrumentos derivados das diferentes escalas de aproximación ao territorio, e a relación transversal entre instrumentos de políticas converxentes. Unha relación que comeza a ser efectiva 15 anos despois coa aprobación definitiva das Directrices de ordenación do Territorio como marco de referencia do conxunto de instrumentos.

Galicia dotouse por fin de tales Directrices tras un longo proceso no que se chegaron a formular dous avances das mesmas. Xorden cunha inequívoca vocación de participación dos diferentes axentes sociais co obxectivo de alcanzar un modelo territorial de amplo consenso.

2.1 As Directrices de Ordenación do Territorio

As **Directrices de Ordenación do Territorio** incorporan as reflexións e orientacións da Estratexia Territorial Europea referentes ao policentrismo, a cohesión territorial e a súa evolución cara a Estratexia Europa 2020, as relacións urbano-rurais, así como as correspondentes á compactación e complexidade dos asentamentos presentes na carta de Leipzig. As súas propostas e determinacións débense entender como a folia de ruta desde a que avanzar cara un futuro territorio máis integrado, sostible e equilibrado. Este marco de referencia é imprescindible para orientar as actuacións sectoriais para que poidan desenvolverse en sintonía cos obxectivos xerais da política territorial galega. Son, polo tanto, a referencia para a coordinación das accións e a coherencia dun modelo territorial deseñado para corraxir os desequilibrios territoriais e promover un desenvolvemento sostible.

2.1.1 O modelo territorial

O Modelo territorial establecido nas Directrices identifica os elementos que compoñen o noso territorio, a saber: o sistema de asentamentos (as rexións e áreas urbanas, as cidades medias, os nodos para o equilibrio do territorio, os principais núcleos municipais e parroquiais), as infraestruturas, os espazos naturais, as rías galegas, o litoral, o patrimonio cultural, a paisaxe, o espazo agrario e forestal, establecendo as súas características e as súas claves evolutivas.

A perspectiva da sostibilidade medioambiental está presente nas Directrices, impregnando as análises e diagnósticos acometidos. As conclusións recollidas nelas confirman que Galicia experimenta un aumento das presións que as actividades antrópicas exercen sobre o medio ambiente. Un feito que queda de manifesto nos diferentes indicadores empregados e que dan unha radiografía nítida dunha realidade asimétrica entre o litoral e o interior, e entre as áreas urbanas e as rurais.

O reto das DOT é, precisamente, establecer as claves para reequilibrar estes procesos, desde un punto de vista territorial, mediante a protección das áreas de maior valor ambiental e a recuperación das afectadas por alteracións significativas. A busca de estratexias e mecanismos de corrección de tales disfuncións, sen menoscabo das políticas de protección dos territorios de maior valor ambiental. Neste sentido, as Directrices instan á resolución dos problemas que na actualidade presentan os espazos rurais. Así, a ordenación do solo rústico terá en conta criterios básicos como a preservación dos valores naturais e paisaxísticos. E deben, igualmente, establecer criterios que incrementen a sostibilidade dos procesos de transformación do territorio.

As Directrices asentan, polo tanto, as súas propostas nunha rigorosa análise da configuración do territorio galego ao longo da súa historia, dos procesos de transformación actuais e dos retos de futuro de Galicia. Non corresponde a este artigo enumerar detalladamente os resultados deste estudo, pero si que nos parece acertado extractar os criterios fundamentais que constitúen as súas liñas estratéxicas:

1. Favorecer a compacidade, harmonizar o desenvolvemento das cidades e prever a urbanización difusa.
2. Fortalecer os núcleos tradicionais, o litoral e poñer en valor o territorio.
3. Mellorar a accesibilidade, a mobilidade e as comunicacións no territorio.
4. Frear o despoboamento rural e favorecer o reequilibrio territorial.
5. Potenciar o sector primario como parte esencial do medio rural.
6. Protexer o patrimonio natural e cultural.
7. Incorporar a perspectiva do metabolismo urbano para unha maior eficiencia ambiental.
8. Afianzar o protagonismo exterior de Galicia.

Quizais a aposta máis significativa corresponda ao **deseño do sistema urbano**, coherente coa proposta policéntrica europea e co modelo de asentamento tradicional galego. Con el preténdese ofrecer unha estratexia eficiente de ocupación do solo e distribución dos servizos, que garanta un consumo racional deste recurso e propicie unha organización dos usos e actividades que melloren a calidade de vida.

Este sistema urbano é o froito da análise territorial de Galicia, atendendo a criterios demográficos, de mobilidade, especialización dos usos do territorio, dinámica urbana, actividade económica, etc., que permite conformar unha estrutura xerarquizada de asentamentos na que as **sete grandes cidades** constitúen o nivel superior do sistema. Elas teñen que facer fronte á importante función de garantir a axeitada cobertura de servizos en todo o territorio e organizar os procesos de cambio nos seus respectivos ámbitos de influencia. Estas cidades acollerán os equipamentos e servizos de rango rexional. Atendendo a estas premisas, as Directrices propoñen dous niveis de planificación para este nivel superior. Por unha parte, a **Rexión urbana** na que se debe acometer a gran planificación territorial e por outro un segundo nivel relacionado cos servizos e as infraestruturas municipais básicas. Este nivel corresponde territorialmente con espazos das **Áreas urbanas** de Vigo e A Coruña e coas de Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra e Ferrol.

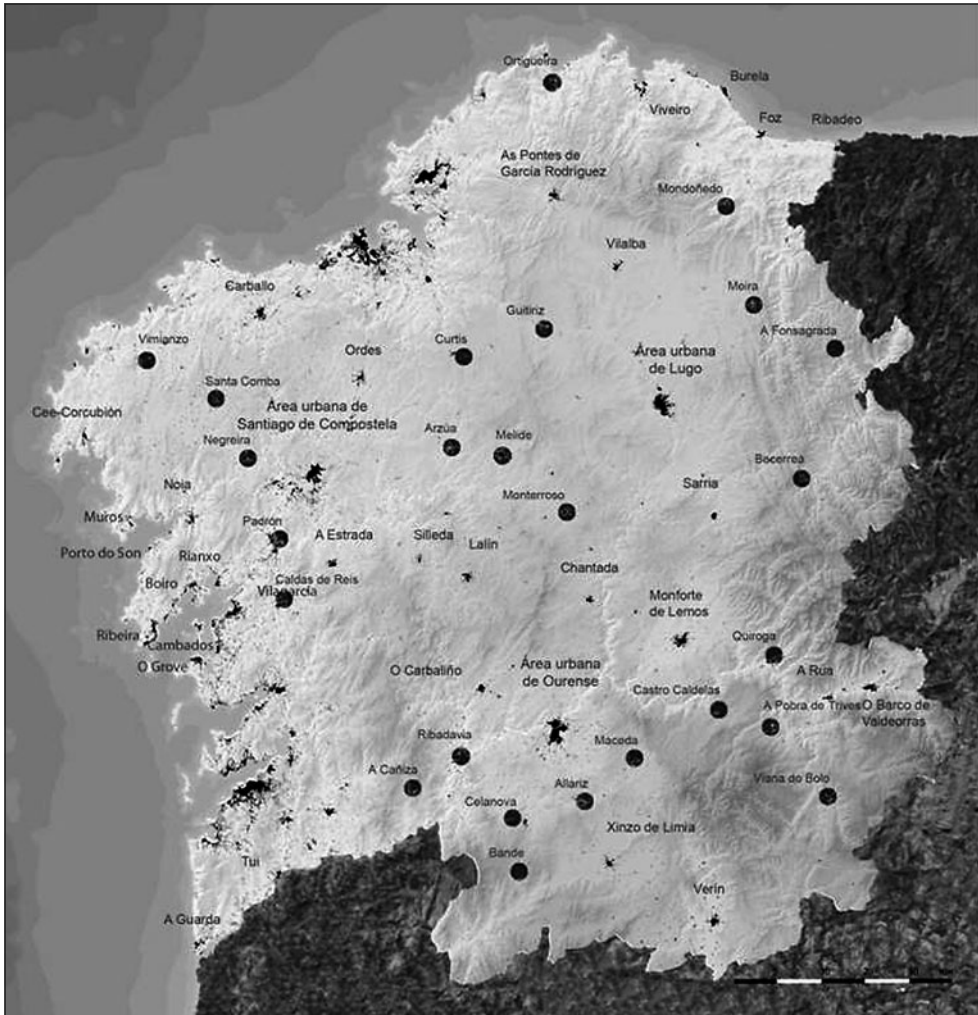
Xunto cos principais asentamentos das Rexións e Áreas Urbanas constitúen o segundo nivel do sistema urbano e peza fundamental do mesmo. Está formado por pequenas cidades e vilas que centralizan nos seus medios subsistemas de carácter supramunicipal. A súa función é proporcionar unha base urbana aos seus respectivos ámbitos de influencia para que a totalidade do territorio galego dispoña dunha axeitada cobertura de servizos urbanos de certo nivel, esenciais para a calidade de vida e para o desenvolvemento das actividades produtivas. A súa distribución espacial e a súa estrutura económica antóllanse esenciais para o necesario equilibrio territorial. A existencia desta

rede de asentamentos é unha vantaxe competitiva de Galicia. Estas cidades proporcionan unha base sólida para configurar unha estrutura urbana policéntrica compatible coa preservación de identidades e cunha escala axeitada en termos sociais, ambientais e funcionais.



Imaxe 1. Rexións e áreas urbanas

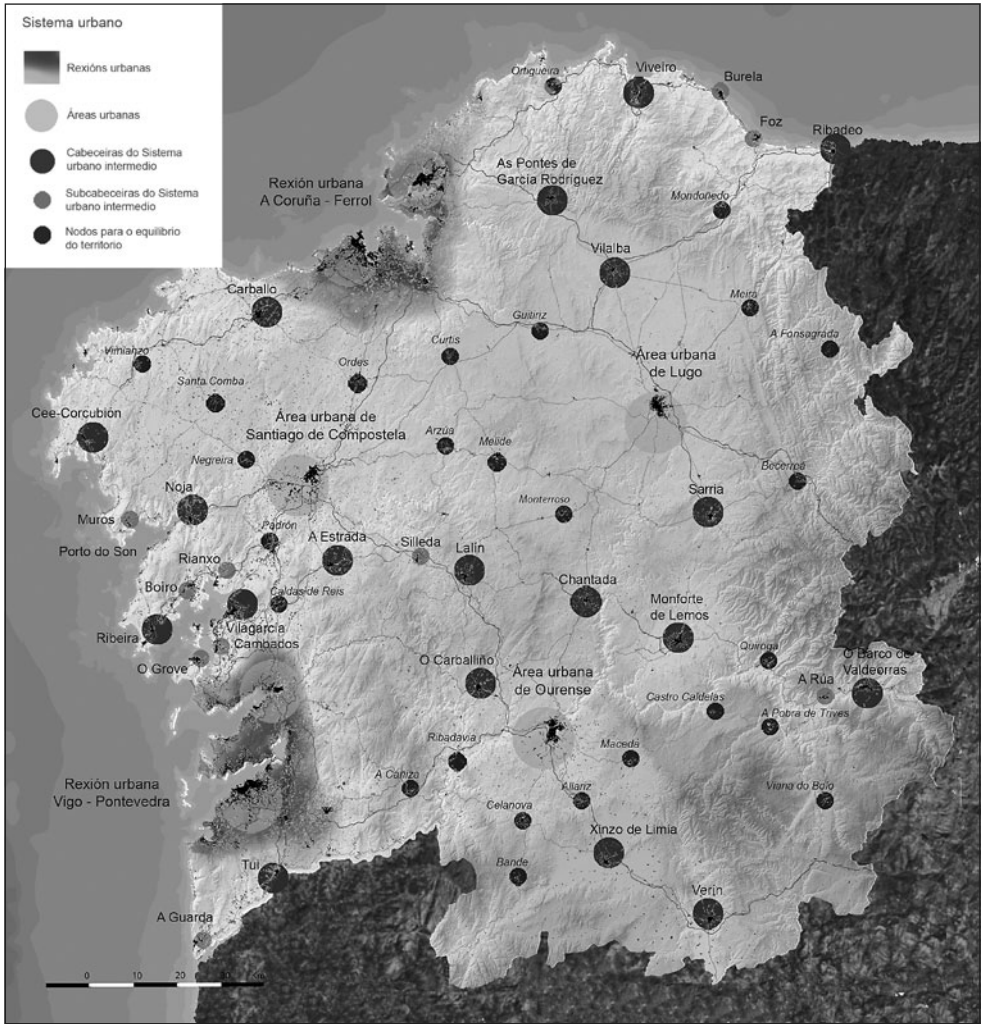
Os **Nodos para o equilibrio do territorio**, constitúen espazos clave para garantir o mantemento dos procesos de desenvolvemento endógeno e frear o despoboamento e desequilibrios que ameazan a boa parte do interior de Galicia. E para que estes nodos poidan exercer con eficacia as citadas funcións, as Directrices propoñen iniciativas tales como o aumento da súa accesibilidade, priorizando a súa conectividade aos servizos avanzados de telecomunicacións e a preservación da súa paisaxe, entre outros. Os Nodos, en definitiva proporcionan un referente territorial sobre o que organizar os crecementos residenciais e os espazos de actividade, reducindo a proliferación da urbanización difusa.



Imaxe 2. Nodos de equilibrio do territorio

O último nivel do sistema de asentamentos constitúeno os **núcleos principais dos restantes municipios e das parroquias rurais**. Conforman a estrutura base da xerarquía de asentamentos no territorio, conxuntamente coas pequenas entidades de poboación. Supoñen as células elementais dun medio rural vivo, que garante a conservación dos valores culturais, ambientais, paisaxísticos, sociais e económicos, e como condicionantes básicos para evitar o abandono e os seus efectos derivados.

A característica máis innovadora que presenta o **sistema urbano**, reside en identificar ámbitos funcionais arredor dunha cabeceira ou núcleo central, pero sen especificar (delimitar) o seu ámbito concreto de influencia. E desta maneira deixar que sexa o correspondente Plan territorial integrado o que nun estudo particularizado e de detalle delimite o ámbito en función da temática estudada.



Imaxe 3. Sistema urbano de Galicia

O obxectivo principal desta medida é desvincular a planificación territorial da posible falta de consenso na definición das diferentes áreas, desta maneira independízase a planificación das rexións e áreas urbanas e dos distintos niveis identificados, da organización administrativa e municipal.

Ademais, esta decisión conduce a outro dos aspectos máis positivos da proposta realizada, posto que permite facer **máis explícita e necesaria a cooperación e colaboración con outras Administracións e, moi especialmente, cos concellos**. Así, o modelo proposto baséase na participación dos concellos en dous niveis:

1. Mediante asociacións voluntarias para a definición dos Plans territoriais integrados que configuren a planificación dos seus ámbitos, de maneira que se poidan articular os seus ámbitos funcionais.

2. Mediante a participación na posta en marcha das referencias territoriais para a implantación dos usos e actividades seguindo as pautas dese modelo colectivo.

As DOT configúranse así como un apoio á planificación municipal, fixando o marco global de referencia e, en definitiva, os criterios para a elaboración dos plans urbanísticos, achegándolle seguridade territorial e xurídica.

2.1.2 O medio rural

O sistema urbano que acabamos de describir non se entende sen o contexto rural sobre o que se asenta e que o singulariza. Proba da consideración é o feito de que **estas Directrices de ordenación do territorio realizarán as funcións das Directrices estratéxicas territoriais de ordenación rural establecidas na Lei de desenvolvemento sostible do medio rural para o desenvolvemento dos Plans de zona.**

O tratamento do rural contempla a caracterización deste espazo en tres tipos principais, en función dos criterios establecidos na Lei de desenvolvemento sostible do medio rural, e en base á función que desempeñan no conxunto do sistema territorial:

- Os espazos rurais integrados
- Os espazos rurais intermedios
- Os espazos rurais periféricos

Establécense estratexias para o fortalecemento do espazo rural, tanto xerais como específicas, orientadas a prever o seu despoboamento, fomentar as actividades asociadas ao sector primario e, en definitiva, fomentar un desenvolvemento rural sostible. Entre as estratexias específicas, especialmente as referidas aos espazos rurais periféricos, inclúese a estratexia dos denominados Núcleos interiores vinculados ao patrimonio rural. Trátase daqueles núcleos asociados aos agrosistemas rurais tradicionais, espazos naturais protexidos ou elementos do patrimonio cultural, nos que se poidan concentrar, de forma compatible cos valores naturais, culturais e paisaxísticos, servizos turísticos e de ocio, e espazos residenciais e terciarios con potencial de desenvolvemento.

2.1.3 Infraestruturas e metabolismo urbano

Finalmente, neste bosquexo dos eixes sobre os que se apoian as Directrices de Ordenación do territorio galego, gustaríanos comentar o tratamento dado ás infraestruturas e ao fenómeno do “metabolismo urbano”.

As infraestruturas formúlanse baixo a premisa dun dobre obxectivo: a máxima eficacia na súa funcionalidade ao servizo dos cidadáns, e a máxima eficiencia no aproveitamento dos recursos naturais e na prevención e minimización dos riscos e da contaminación, incorporando e entendendo a perspectiva do metabolismo urbano. Intégranse así solucións eficaces e eficientes para:

- A mobilidade e as comunicacións: viarias (Plan MOVE e sectoriais das principais cidades e a súa área de influencia), ferroviarias (alta velocidade e convencional), ae-

roportuarias (coordinación dos tres), portuarias, sistemas de transporte, mobilidade alternativa, e de telecomunicacións.

- A xestión integral do ciclo hídrico, integrando os traballos e consideracións de Augas de Galicia para a devandita xestión de maneira que permita a protección dos sistemas acuáticos e o uso intelixente do recurso.
- Estratexias enerxéticas: produción de electricidade (rede eléctrica e gasística), aforro e eficiencia.
- A xestión dos residuos: coordinación e integración das orientacións da planificación autonómica de xestión de residuos. Respecto aos residuos urbanos, fomento de plans locais de recollida de residuos urbanos ou *subsidiariamente a súa integración no plan urbanístico.

2.2 O Plan de Ordenación do Litoral de Galicia

O proceso de ocupación das áreas costeiras tivo como consecuencia procesos de ocupación dispersos e difusos. Ambos os dous ocasionaron a fragmentación de hábitats, a presión sobre áreas sensibles e vulnerables do litoral, así como a ausencia de espazo público de calidade e de lugares de cohesión social, coa finalidade de rematar con estes procesos e reconducir a dinámica insostible de ocupación e uso do territorio, Galicia acometeu a elaboración dun plan de ordenación do litoral.

Os obxectivos perseguidos foron esencialmente dous: establecer un marco de referencia para o plan urbanístico (“a ordenación urbanística da zona litoral”) mediante un conxunto de “criterios, principios e normas xerais”. E, en segunda instancia, aprobar a normativa de conservación, protección e posta en valor das zonas costeiras.

Este Plan concibiuse coa intención de transcender a planificación convencional do territorio e evolucionar cara a participación social e a gobernanza activa e integral, implicando ás administracións, os grupos políticos e ao conxunto da cidadanía. É un modelo que aposta por un constante seguimento do cumprimento dos obxectivos propostos e da evolución do territorio que permitirá realizar os axustes precisos durante o desenvolvemento do proceso. A este seguimento e ás consecuentes accións derivadas é ao que denominamos como xestión dinámica.

2.2.1 Unha metodoloxía novidosa. A xestión do territorio desde a paisaxe

O Plan de ordenación do litoral de Galicia constitúe un traballo de planificación territorial sen precedentes en Europa, ao unir na súa elaboración, tramitación e eficacia, as políticas de sustentabilidade, de protección, ordenación, xestión do territorio e a paisaxe nun só instrumento, erixíndose nunha verdadeira canle de diálogo entre o Goberno e a sociedade.

Galicia súmase con este plan á efectiva protección, ordenación e xestión do litoral do Espazo Atlántico achegando unha peza clave que, xunto con outros instrumentos postos en marcha, contribuirá á política de Xestión Integral das Zonas Costeiras (XIZC). A súa posta en marcha supuxo un profuso traballo de análise do territorio costeiro para fundamentar un modelo territorial propio. O POL constitúe a primeira ordenación integral da costa galega, sendo esta a rexión peninsular co maior perímetro costeiro.

O noso punto de partida son, máis alá do mandato legal, os 2.555 kilómetros de costa, que inclúen 432 km de illas e 464 km de marismas e 1.659 km de perímetro costeiro. Pero tamén foron os municipios, cos que se traballou, que en cada unha das visitas realizadas, cuestionarios enviados e sesións de traballo desenvolvidas, nos manifestaron a necesidade de contar cun marco que dote de seguridade xurídica, estabilidade e equilibrio ao seu desenvolvemento. Este sentir reforzouse coa análise prospectiva realizada cun grupo de expertos de distintas disciplinas que coincidiron xa non só na necesidade, senón no desexo de velo feito realidade.

2.2.2 A definición do ámbito

O primeiro reto foi a definición do ámbito, e este esforzo, ao noso entender, esixía novas olladas sobre o territorio. A liña dos 500 metros, foi só unha medida preventiva á espera da elaboración dun Plan. E este, lóxicamente non podía basearse nunha cifra abstracta, senón que debía transcender para comprender de forma integral o territorio obxecto de ordenación. Para trazar estes límites recorreuse a unha aproximación multiescalar, desde a visión de conxunto, ata poñer pé en terra e ler a costa a escala humana (das comarcas costeiras ás unidades de paisaxe). Así a delimitación debía responder aos espazos e aos procesos ligados á costa. As primeiras cuncas de drenaxe, funcionais ou paleocuncas, que verten directamente ao litoral permitiánnos unha aproximación a este territorio, completada coa estimación de cuncas visuais desde o perímetro costeiro. Así delimitouse un ámbito de estudo baseado na análise das cuncas vertentes que se axustou posteriormente para definir o ámbito de Xestión que, circunscrito aos 82 municipios recollidos no acordo de Consello da Xunta de 24 de maio de 2007, alcanza unha superficie de 215.359 hectáreas.

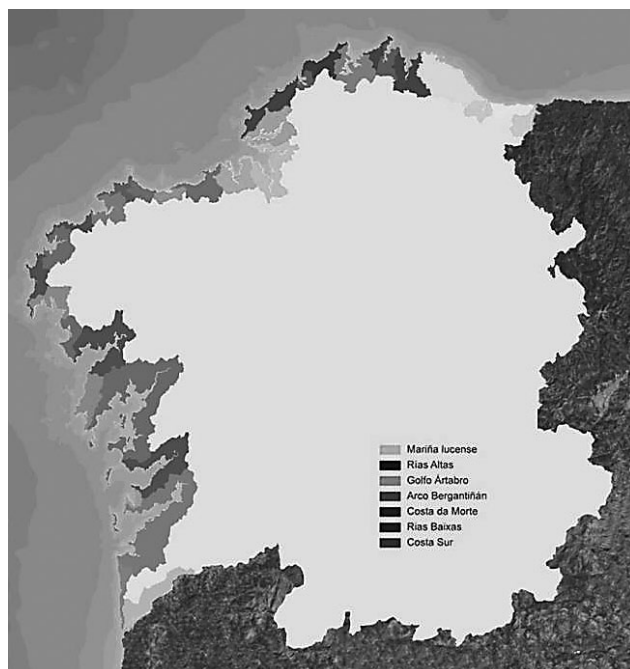
2.2.3 A paisaxe. Ferramenta de corresponsabilidade solidaria

Desenvolveuse unha metodoloxía de análise e diagnóstico do territorio baseada na comprensión da paisaxe, da súa lóxica e da coherencia dos procesos que o configuran. Unha proposta de traballo que nos permitiu obxectivar a toma de decisións para o modelo de ordenación territorial proposto. A citada aproximación multiescala permitiunos aproximarnos, desde a escala lonxana e máis abstracta da ordenación territorial, á máis concreta que percibe o cidadán, abrindo así unha nova canle de diálogo coa sociedade.

Desta forma, esta “información” convértese en “formación” e polo tanto nun elemento de reflexión e motivación de cara á valoración paisaxística e á planificación territorial non só desde o punto de vista cuantitativo senón cualitativo, substancial.

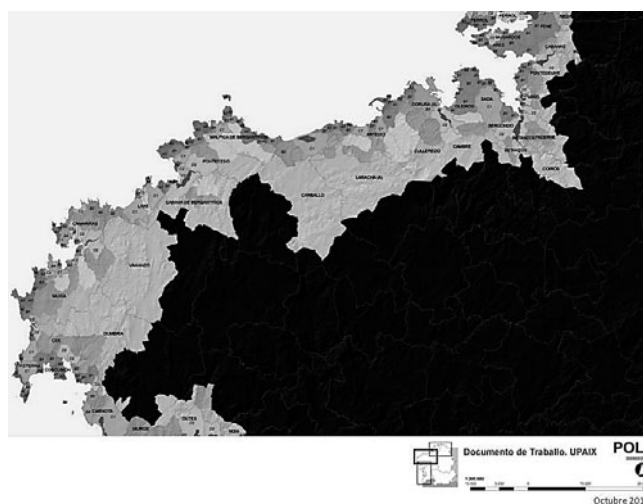
A paisaxe constitúe, ao fin e ao cabo, a proxección cultural dunha sociedade nun espazo determinado, así a planificación territorial leva consigo o estudo da Paisaxe non só como territorio senón como sociedade. Deste modo, desde o recoñecemento dos valores do mesmo e os seus procesos, é máis sinxelo, non só establecer as directrices para o desenvolvemento das actividades de tal maneira que todas teñan cabida sen que isto supoña unha perda dos nosos valores patrimoniais, senón cumprilas e facelas cumprir. Considerando as distintas escalas de aproximación ao territorio, a análise das 215.359 ha deu como resultado tres niveis de recoñecemento do ámbito litoral:

Nivel 1. As 7 Costas: grandes sectores de costa estruturantes, invariantes na escala temporal humana, ao ficar delimitados por elementos singulares na paisaxe, fundamentalmente, cabos ou saíntes. Resultando os seguintes: Mariña lucense, Rías Altas, Golfo Ártabro, Arco Bergantiñán, Costa da Morte, Rias Baixas, Costa Sur. Os seus límites veñen marcados por elementos singulares na paisaxe, fundamentalmente cabos ou puntas.



Imaxe 4. Identificación das 7 Costas

Nivel 2. Sectores: Individualización de sectores característicos dentro de cada Costa.



Imaxe 5. Exemplo de sectores e subdivisión en unidades de paisaxe

Nivel 3: Caracterización, definición e cartografía das diferentes unidades de paisaxe pre-sentadas en cada un dos sectores. Identificáronse 428 unidades de paisaxe litorais e 214 unidades de paisaxe prelitorais. Para cada unha destas unidades realizouse unha documentación e cartografía específica na que se identifican os seus elementos e valores máis representativos.

POLGALICIA

EL CARÁCTER Y LA ORDENACIÓN ACTUAL.

El frente litoral de la unidad de Lariño, junto con el de los barrios vecinos de Praia de Corno y Praia de San Pedro, a través, forma una bahía relativamente abierta concebida como un enclave de carácter residencial por una sucesión de parcelaciones y parcelas edificadas entre Praza Casanova y Praza Marítima. Con tres plantas se caracterizan por responder a la tipología de "barrio de planta reducida" con una superficie reducida, escasa protección (cercados) y construidas por una sucesión de edificaciones sobre un espacio predefinido. Si bien en el caso de esta unidad hay un desarrollo más expeditivo de la bahía durante el primer siglo. Posteriormente, a los años, reducen las parcelas de edificación de grandes dimensiones. Debido a que se trata de un representante de la organización tradicional del terreno, el el punto actual de los desarrollos de la estructura local, siendo sensible a los cambios relacionados con el mar, las parcelas y las necesidades de organización de producción, como el trabajo de marisqueo en bahías.

DINAMICA DEL PAISAJE

Las unidades características de Praia de San Pedro, Praia de Corno y Lariño han experimentado una evolución significativamente similar en los aspectos de la organización territorial. En estas parcelaciones, el desarrollo de las parcelas, con un programa de edificación de las parcelas de la bahía que incluye las parcelas de edificación para un edificio, se han ido desarrollando en los años, pero no se han desarrollado como en los desarrollos anteriores. En el desarrollo de la bahía, se han ido desarrollando las parcelas de edificación, pero no se han desarrollado como en los desarrollos anteriores. En el desarrollo de la bahía, se han ido desarrollando las parcelas de edificación, pero no se han desarrollado como en los desarrollos anteriores.

RIESGOS E IMPACTOS

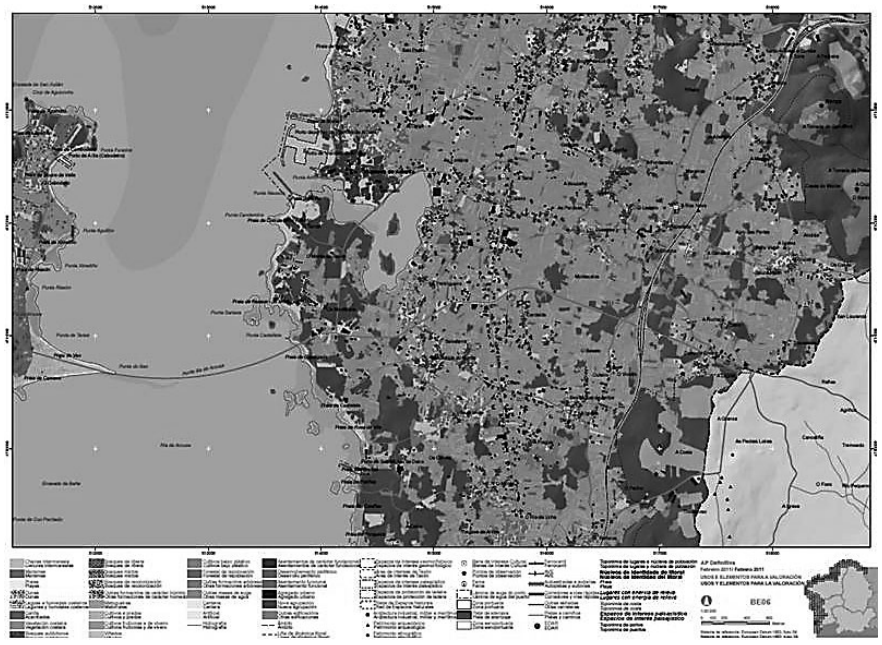
A continuación se hace un diagnóstico de riesgos y impactos.

3. EVALUACIÓN

VALORACIÓN DEL PAISAJE

El conjunto que forman las tres unidades de Praia de San Pedro, Praia de Corno y Lariño presenta un nivel de alto valor patrimonial y ambiental, así que la función de paisaje debe ser una función de paisaje de alto valor patrimonial y ambiental. La función de paisaje de alto valor patrimonial y ambiental debe ser una función de paisaje de alto valor patrimonial y ambiental. La función de paisaje de alto valor patrimonial y ambiental debe ser una función de paisaje de alto valor patrimonial y ambiental.

Imaxe 6. Detalle de ficha dunha unidade de paisaxe



Imaxe 7. Detalle da cartografía de usos e elementos para a valoración



Imaxe 8. Caracterización dos asentamentos na unidade de paisaxe de Cedeira

A caracterización da paisaxe plásmase en cada unidade de paisaxe mediante a cartografía de Usos do solo e elementos para a valoración así como diversa información estruturada en fichas dotadas de textos, mapas e fotografías explicativas.

Elaborouse unha cartografía específica na que se inventariaron e caracterizaron os hábitats asociados ás dinámicas intermareais (chairas e marismas), todo o universo de xeofomas recoñecidas, acantilados, areais, dunas, lagoas e humidaes costeiras. E por suposto, acometeuse o estudo da distribución espacial da biota presente no ámbito de estudo, en especial das formas vexetais.

Co mesmo rigor na análise debuxáronse no mapa de usos todos aqueles de evidente xénese antrópica. Neste capítulo xogan un papel destacado os asentamentos e os usos do sistema agroforestal que, non en van, representa 2/3 partes do territorio.

Do mesmo modo cartografáronse os espazos incluídos na Rede de Espazos Naturais Protexidos así como aqueles ámbitos con presenza de taxóns vexetais endémicos, vulnerables ou de distribución reducida, recollidos no Atlas e Libro Vermello da Flora Vasculosa Ameazada de España, recoñecibles como Taxóns Prioritarios. A exhaustiva análise da diversidade xeomorfolóxica do litoral galego realizada para este traballo, xunto cos valiosos estudos consultados permitiu identificar toda unha serie de espazos de interese xeomorfolóxico ao longo da xeometría costeira. Do mesmo modo identificáronse os procesos naturais de erosión mariña cartografando a denominada Área de Dinámica Litoral (ADL).

Por outro lado realizouse un traballo de identificación do patrimonio cultural presente no espazo costeiro. Algúns destes elementos merecen unha especial atención pola súa implicación co mar, como é o caso dos faros, o patrimonio etnográfico mariño e os denominados Núcleos de Identidade do Litoral.



Imaxe 9. NIL de Porto de Bares

Así non se recolleron só os elementos declarados BIC senón tamén o abundante patrimonio que achegan antigas fábricas conserveiras, de salgadeira, secadoiros de peixe, carpinterías de ribeira, “muiños de mar”, faros etc., xunto coa riqueza cultural e histórica que achegan os pazos, igrexas e outras edificacións e construcións populares.

Unha das análises máis novidosas acometidas foi a tipificación dos distintos tipos de asentamentos en función da súa relación co modelo de organización do territorio pasado e actual. En Galicia os principais asentamentos urbanos e a maior parte das actividades económicas localízanse xunto á costa, á que están vinculadas moitas das actividades que podemos considerar estratéxicas para a economía galega: pesca, portos ou turismo, entre outras. O resultado é sen dúbida o dunha gran concentración demográfica que, unida aos modelos de desenvolvemento urbano experimentados nas últimas décadas, configuran amplos tramos da costa como un longo e case ininterrompido asentamento lineal xunto ao mar. Para comprender o modelo de ocupación actual procedeuse á caracterización dos asentamentos en distintos grupos:

- a. Asentamento de carácter fundacional e Núcleos de identidade do Litoral
- b. Desenvolvemento periférico
- c. Asentamento funcional
- d. Agregado urbano
- e. Nova agrupación e os ámbitos de recapacitación

As tres primeiras categorías en liñas xerais presentan unha estrutura e funcionalidade urbana ou de asentamento rural, segundo corresponda, mentres que as tipoloxías de agregado urbano e novas agrupacións recollen as manifestacións de modelos de ocupación contemporáneos sen estrutura e elementos de cohesión.

Finalmente, na caracterización das unidades de paisaxe prestouse especial atención ás cuestións perceptivas, xa que na paisaxe xoga un papel fundamental o aprendido, o cultural. Incluíronse neste estudo os elementos máis representativos desde o punto de vista da enerxía do relevo e da exposición visual, identificando os espazos de interese paisaxístico. Tamén se recoñeceron os puntos de observación máis representativos de cada unidade e cada costa.

2.2.4 O modelo de ordenación proposto

A lóxica que subxace á estrutura do modelo é ante todo relacional e non, como estamos acostumados, unicamente zonal. Por este motivo o Plan de Ordenación do Litoral establece unha estrutura composta por distintos elementos que se superpoñen e complementan para poder recoller as particularidades de cada ámbito. Deste modo, o modelo artículase a partir da identificación dunha serie de elementos:

As Áreas continuas (Protección Ambiental, Mellora Ambiental e paisaxística e Ordenación) que conseguen un tratamento homoxéneo e coherente do ámbito de xestión.

A *área de protección*, que pode ser intermareal ou costeira, persegue garantir a conservación daqueles valores naturais singulares presentes no territorio costeiro e que constitúen a zona de maior fragilidade.

A segunda das áreas, a de *mellora ambiental e paisaxística*, recolle o territorio entre a área costeira e os primeiros eixes ou espazos que articulan o modelo de organización tradicional, comprendendo a paisaxe litoral máis próxima á costa. É o espazo sometido ás maiores transformacións nas últimas décadas e precisamente por iso a vocación desta categoría é permanecer libre de edificación conformando deste modo o que poderíamos denominar a paisaxe litoral. Por outro lado a *área de ordenación* recolle as planicies costeiras e de transición situadas tras a fronte litoral nas que, na maioría das ocasións, podemos atopar asentamentos ligados visual e/ou funcionalmente ás paisaxes litorais. Ademais nesta zona englobamos as áreas xa urbanizadas en contacto co mar.

Sobre estas áreas de protección continua superpóñense as **áreas descontinuas** compostas polos *corredores e os espazos de interese* (Espazos de interese paisaxístico, de interese xeomorfolóxico, de taxóns) e os *Espazos naturais protexidos de Galicia*. Estas supoñen unha regulación que, por un lado preserva a funcionalidade dos sistemas naturais ao dotalos de conectividade, e por outro pon en valor espazos singulares e identitarios das zonas costeiras.

Apoiándonos nos principios de preservación e ampliación da conectividade ecolóxica, como estratexia para garantir a biodiversidade, o Plan identificou unha rede de corredores ecolóxicos apoiándose nos cursos de auga e a súa vexetación de ribeira, así como os espazos adxacentes necesarios para o bo funcionamento dos hábitats de especial valor ecolóxico que os conforman, actuando como garante da citada conectividade entre as áreas costeiras e os espazos interiores de valor ambiental.

Os obxectivos que se perseguen con esta categoría son os de dar continuidade ao resto de Áreas de Protección recollidas, contribuíndo a unha maior funcionalidade e diversidade dos ecosistemas e paisaxes, minimizando a fragmentación provocada por outros usos. Son polo tanto un instrumento de proxecto do territorio que toma como base a conectividade e que permite dotar de lexibilidade ás paisaxes sometidas a intensos procesos de urbanización.

Desde o punto de vista da sustentabilidade fixéanse criterios, principios e normas xerais que posibilitan a adecuación dos plans urbanísticos ao modelo territorial proposto. É dicir, trátase de superpoñer estas capas de información (áreas continuas + áreas descontinuas) de tal maneira que da lectura do documento se poida, por acumulación e relación das determinacións de cada un dos espazos aplicados a un mesmo territorio, ter unha lectura fiel da globalidade de valores que conflúen no mesmo, sen por iso perder a posibilidade de identificar os seus elementos.

3 Conclusión

Cremos que estamos dando os pasos axeitados para dirixirnos cara un novo escenario con regras de xogo coñecidas que nos obrigan a re-coñecer o noso territorio coa intención de comprender as súas dinámicas, interaccións e claves evolutivas. Só un cambio de ollada, coa carga ética que leva consigo, permitiranos propoñer solucións para un desenvolvemento máis equilibrado e perdurable sen comprometer recursos e funcións ambientais. Un escenario co-evolutivo, desde os postulados da socio-ecoloxía, que nos integre no sistema e garanta a nosa continuidade no tempo. Esta perspectiva obríganos a xogar coas escalas de análise, desde o xeísmo —macro— ata a máis próxima á nosa experiencia vital, baixo o compromiso da corresponsabilidade individual e colectiva.



Un modelo de ordenación do territorio baseado na gobernanza e participación que leva implícito un constante seguimento do cumprimento dos obxectivos dos distintos instrumentos e, en definitiva, da evolución do estado das variables e elementos considerados estratéxicos, para coñecer o grao de aproximación á máxima eficiencia respecto á ocupación e uso do territorio dunha maneira sostible. A este seguimento e ás consecuentes accións derivadas de dar resposta aos seus resultados é ao que se pode chamar unha xestión dinámica do territorio.

Bibliografía

- Aguilera Klink, F. e V. Alcántara (eds.) (1994): De la economía ambiental a la economía ecológica. Economía Crítica, 10. ICARIA. Barcelona.
- Benabent, M. (2006): La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de sus prácticas en el siglo XXI. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- Breheny, M.J. (ed.) (1992): Sustainable Development and Urban Form. Pion. London.
- Davoudi, S. (2007): "Territorial cohesion, European social model and spatial policy research". En Faludi, A. (ed.) Territorial cohesion and European Model of Society. Cambridge: Lincoln Institute for Land Policy, pp. 81-104.
- Fernández Durán, R. (1996). Globalización, territorio y población. En MOPTMA (ed.): Ciudades para un futuro más sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas. Comité Español Habitat II. Madrid.
- Girardet, H. (1990): The metabolism of cities. En Cadman, D. y G. Payne (eds.): The living city: towards a Sustainable Future. Routledge, London & New York: 79-98.
- Goldin, I. y L.A. Winters (eds.) (1995): The Economics of Sustainable Development. Cambridge University Press. Cambridge.
- Gómez Orea, D. (2002): Ordenación Territorial. Ed. Mundi-Prensa. Madrid.
- Goodland, R. (1995): The concept of Environmental Sustainability. Annual review of Ecological Systems, 26: 1-24.
- Hediger, W. (2000): Sustainable development and social welfare. Ecological Economics, 32: 481-492.
- Igeat et al. (2006): Scenarios on the territorial future of Europe. Luxembourg: European Spatial Planning Observation Network.
- Labasse, J. (1987): La organización del espacio. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Lovelock, J.E. (1979). Gaia: a new look at life on Earth: Oxford University Press. Oxford.
- Margalef, R. (1992): Ecología. Editorial Planeta. Barcelona.

- Martín Palmero, F. et al. (2004): Desarrollo sostenible y huella ecológica. Ed. Netbiblo. Madrid.
- Martínez Alier, J. (1999): Introducción a la Economía Ecológica. Rubes. Barcelona.
- Mata, R. e Tarroja, Á. (coords.) (2006): El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- Naredo, J.M. e A. Valero (eds.) (1999): Desarrollo Económico y Deterioro Ecológico. Fundación Argentaria. Colección Economía y Naturaleza. Madrid.
- Nel-lo, O. (ed.): Aquí no! Els conflictes territorials à Catalunya. Empúries. Barcelona.
- Plaza, J.I., Romero, J. e Farinós, J. (2003): "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa". *Ería*, 61 227-249.
- Pérez Alberti, A. (2000): A paisaxe como sistema: O exemplo de Galicia. En *As Paisaxes de Galicia*. Vol I Ed. Museo do Pobo Galego. Santiago.
- Rees, W.E. (1992): Ecological footprint and appropriated carrying capacity: what urban economics leaves out. *Environment and Urbanization*. 4 (2): 121-130.
- Romero, J. e Farinón, J. (Eds.) (2004): Ordenación del territorio y Desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones. Ed. Trea. Gijón.
- Rueda, S. (1995): Ecología Urbana. Ed. Beta. Barcelona.
- Savard, J.P.L.; P. Clergeau e G. Mennechez (2000): Biodiversity concepts and urban ecosystems. *Landscape and Urban Planning*, 48: 131-142.
- Tarroja, Á e Camagni, R. (coord.) (2006): Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- Wackernagel, Mathis e William E. Rees (1996) *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth* Philadelphia, PA, and Gabriola Island, Canadá: New Society Publishers.
- Zoido, F. (2007): "Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política". En Farinós, J. e Romero, J. (eds.): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Universidad de Valencia. Valencia. Pp-19-48.

Solo de núcleo rural

JAVIER BUGALLO THIELEN
Arquitecto urbanista

Resumo: *Este artigo desenvolve a conferencia “Solo de núcleo rural “ presentada polo autor nas xornadas celebradas no mes de febreiro de 2011 no Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, A Coruña, con motivo da celebración do curso de “Formación de arquitectos ao servizo da Administración local”, coa colaboración da EGAP.*

O presente artigo versa sobre a definición e regulación que, dos núcleos rurais galegos, se realizou na lexislación urbanística, cun breve percorrido descritivo polos distintos marcos normativos, dende a Lei do Solo de 1956, de carácter estatal, ata a vixente Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, de carácter autonómico, e as súas modificacións posteriores.

Desenvólvese en tres capítulos, o primeiro deles, introdutorio, relativo ao sistema de asentamentos de poboación no territorio galego; o segundo, relativo á regulación dos núcleos rurais na lexislación urbanística; e o último, referido ao vixente marco lexislativo autonómico e aos criterios establecidos para a súa delimitación.

Abstract: *This article develops the conference “Chan de núcleo rural”, presented by the author during the works’ day organized in February of 2011 at the Official School of Architects of Galicia, A Coruña, on the occasion of the course “Training of architects to the service of the Local Administration”, in collaboration with the EGAP.*

The present article studies the urban-planning legislation of small villages in countryside of Galicia, describing the different legal frames, from the Ley do Chan de 1.956, of Statal application, to the nowadays enforced Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, of autonomic application, and its latter modifications.

It is structured in three chapters: the first one, introductory, related to the system of settlements in the Galician territory; the second, related to the regulation of the small villages in the town-planning legislation; and the last, referred to the valid autonomic legal frame and to the criteria established for its delimitation.

Índice: *1. Introducción. Caracterización do sistema de asentamentos de poboación en galicia. 2. Regulación dos núcleos rurais na lexislación urbanística. 2.1. Os núcleos rurais na lexislación estatal. 2.2. Os núcleos rurais na lexislación autonómica. 3. O vixente marco lexislativo autonómico: lei 9/2002, do 30 de decembro, de orde-*

nación urbanística e protección do medio rural de Galicia (lougá) e modificacións posteriores. 3.1. A delimitación do solo de núcleo rural na lei 9/2002, do 30 de decembro (lougá). 3.2. Situación actual. Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia. 3.3. Criterios actuais para a delimitación dos núcleos rurais. Instrución 4/2011, do 12 de abril. 3.4. Tramitación do plan de desenvolvemento dos núcleos rurais. Bibliografía.

1 Introducción. Caracterización do sistema de asentamentos de poboación en Galicia

A Comunidade Autónoma de Galicia conta cunha superficie de 29.574,4 km² de extensión e unha poboación de 2.797.653 habitantes¹, cifra que representa o 6,03% da poboación total do Estado, así como unha densidade de 94,6 habitantes/km².

Esta poboación distribúese nun total de 30.098 entidades singulares de poboación², que supoñen preto da metade do total nacional (64.803), situados nas 3.778 parroquias que integran os 315 concellos galegos.

Táboa 1. Distribución da poboación. IGE 2009

POBOACIÓN: Nº DE HABITANTES	Nº DE ENTIDADES SINGULARES DE POBOACIÓN	PORCENTAXE
>100.000	2	1,38%
100.000 - 50.001	5	
50.000 - 10.001	12	
10.000 - 1.001	182	
1.000 - 501	213	9,09 %
500 - 101	2.735	
< 100	26.948	89,53%
TOTAL	30.098	100%

Táboa 2. Entidades de poboación. IGE 2009

NÚCLEOS DE POBOACIÓN (>10 EDIFICACIÓNS OU >50 HAB.)	DISEMINADO (<10 EDIFICACIÓNS OU <50 HAB.)
10.283	20.484

Este elevado número de asentamentos de poboación é un dos trazos máis característicos da estrutura territorial de Galicia respecto a outras comunidades do Estado e que caracteriza o modelo de ocupación do territorio galego, representando unha acusada dispersión da súa poboación asentada en áreas rurais, cun forte minifundismo na tenza das terras, conformando as aldeas³, lugares ou casais que, englobadas en divisións parroquiais, integran cada municipio⁴ galego.

1 INE. **Padrón. Explotación estatística e Toponimia a 1 de xaneiro**. 2010.

2 IGE 2009. **Información Estatística**. <http://www.ige.eu>.

Enténdese por Entidade singular de poboación calquera área habitable do termo municipal, habitada ou excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro deste, e que é coñecida por unha denominación específica que a identifica sen posibilidade de confusión.

Considérase *Núcleo de poboación* a un conxunto de polo menos dez edificacións, que están a formar rúas, prazas e outras vías urbanas. Por excepción, o número de edificacións poderá ser inferior a 10, sempre que a poboación que habita as mesmas supere os 50 habitantes.

As edificacións ou vivendas dunha entidade singular de poboación que non poden ser incluídas no concepto de núcleo considéranse en *diseminado*.

3 A. PRECEDO LEDO. **Galicia: estrutura do territorio e organización comarcal**. 1987.

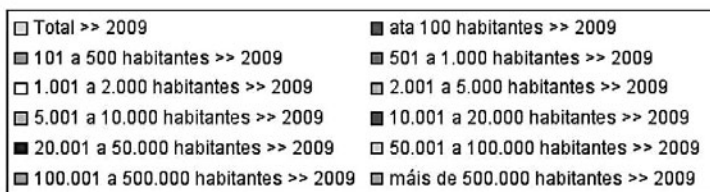
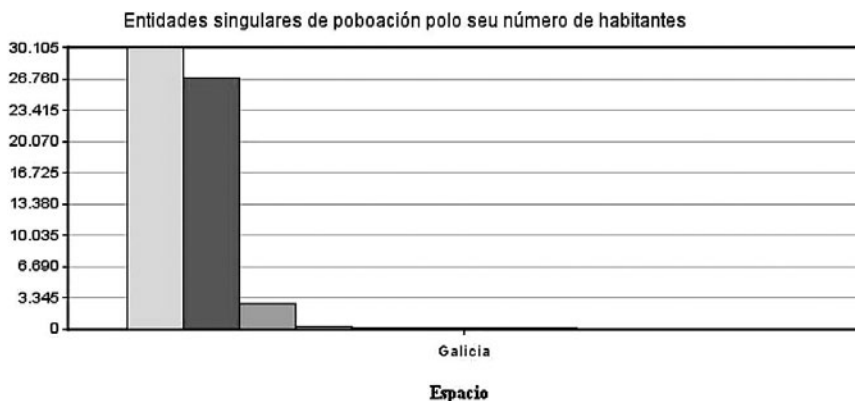
"Unidade do hábitat máis elemental, formada por unha agrupación de casas pequenas cuxa función é exclusivamente rural e está ligado a un espazo agrario organizado en pequenas rendas que constitúen o seu soporte económico e territorial".

DICIONARIO DA REAL ACADEMIA GALEGA. *"Cada núcleo pequeno de poboación, en que se divide unha parroquia, de carácter rural e poucos veciños."*

4 FARIÑA JAMARDO, J. **A parroquia rural en Galicia**.

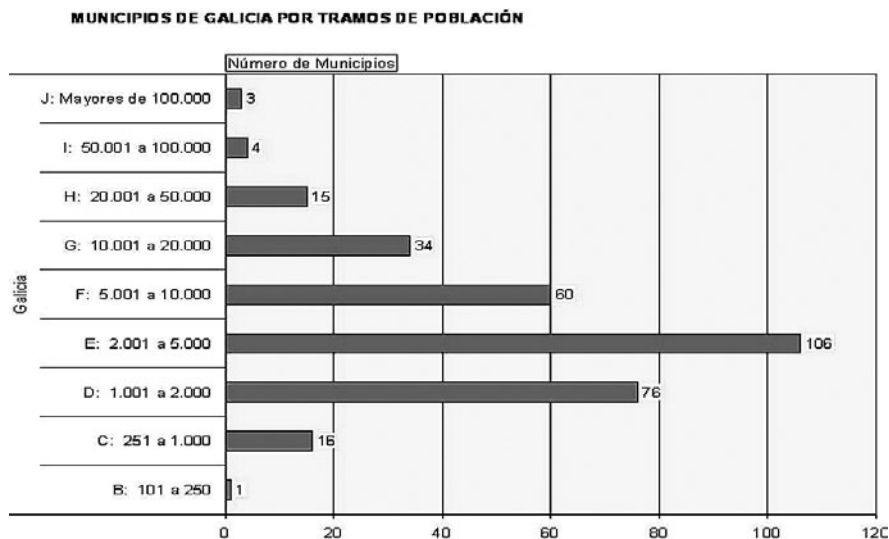
En Galicia, o municipio é un conxunto de parroquias, aldeas e casaríos, cunha entidade de poboación máis céntrica e populosa onde se asenta a capitalidade e que a pesar do século e medio transcorrido dende a súa creación nin sequera conseguiu converter —salvo raras excepcións— a súa capitalidade nun centro urbano: nun núcleo efectivo de atracción e concentración". 1975.





Preto do 99% destes núcleos teñen menos de 500 habitantes e o 89,5% menos de 100 habitantes, albergando o 72% dos núcleos menos de 10 fogares. O 67% dos habitantes de Galicia reside en núcleos de máis de 5.000 habitantes⁵, mentres que o 16,5% da poboación reside en núcleos de menos de 50 habitantes ou de menos de 10 vivendas.

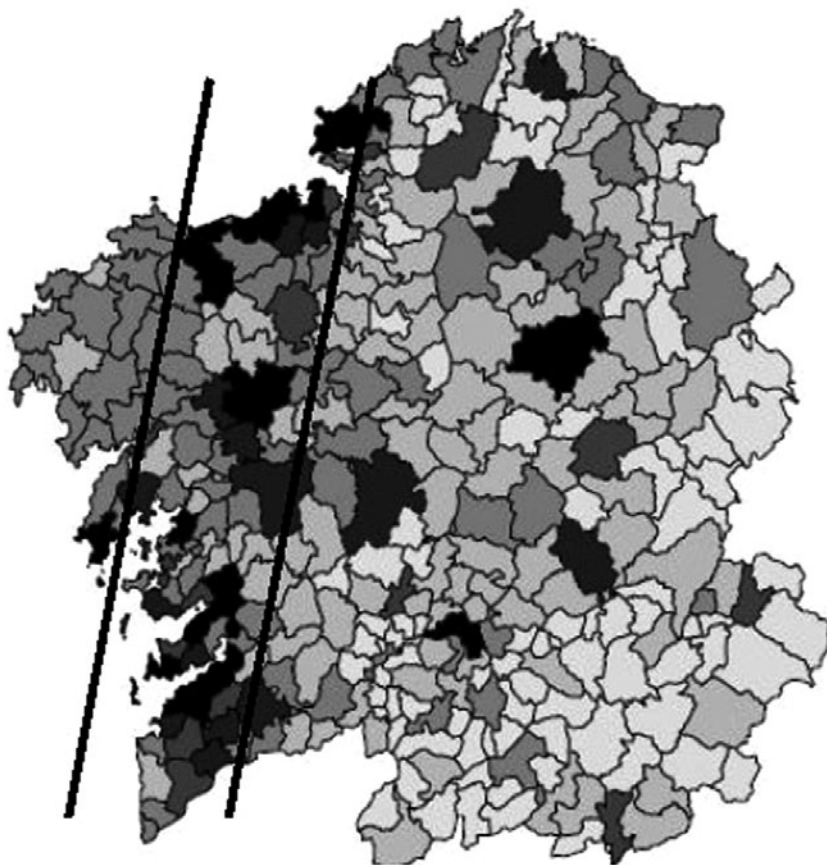
Un municipio representativo da estrutura territorial de Galicia corresponde cun concello de poboación entre 2.000 a 5.000 habitantes, cunha media de 100 entidades de poboación e con menos de 10 vivendas por entidade.



Fonte: As entidades locais en Galicia. Ministerio de Política Territorial.

Á súa vez, esta distribución poboacional caracterízase por unha forte polarización xeográfica coa maior parte da poboación galega residindo no eixe litoral atlántico Vigo-Pontevedra-Santiago-A Coruña-Ferrol, agrupada no 16% dos concellos galegos.

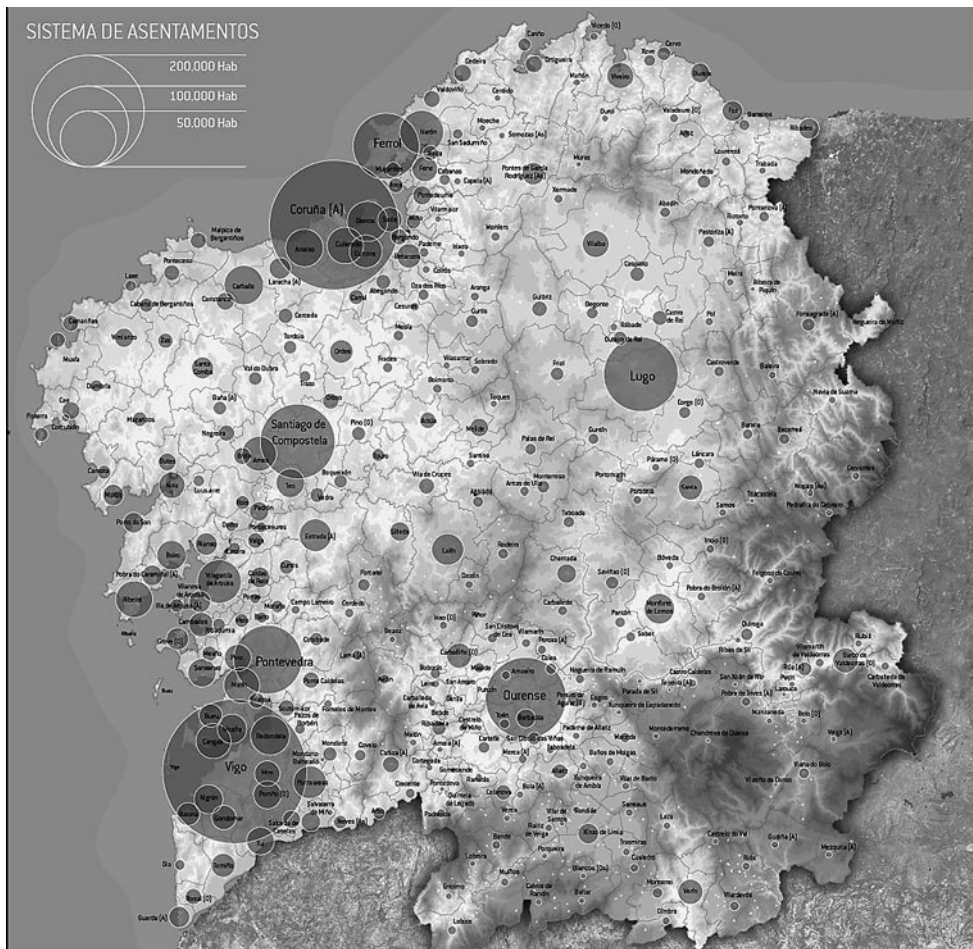
O 45% da poboación radica nos 9 concellos máis poboados: A Coruña, Ferrol, Narón, Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra, Vigo e Vilagarcía, que constitúen os núcleos urbanos máis dinámicos do territorio galego. En conxunto, nestas cidades e os seus contornos de influencia agrúpase o 56% de toda a poboación galega.



Fonte: IMIT. Xunta

A forte dispersión da poboación e o elevado número de asentamentos, escasamente poboados na súa gran maioría, xunto cos fenómenos migratorios propiciaron os procesos de abandono dos núcleos de poboación estando o 4% (1.337)⁶ do total sen ningún habitante, o que representa catro de cada dez poboacións baleiras de España, tras aumentar esta porcentaxe un 25% nos últimos dez anos. Así mesmo, actualmente en 735 núcleos só reside un veciño, aspecto que previsiblemente acelerará este escenario regresivo; estimándose que a medio prazo cerca da cuarta parte dos asentamentos de poboación en Galicia quedarán abandonados.

6 IGE 2008.



Fonte: DOT. Documento de Inicio 2009.

Esta situación configura a realidade social e territorial da Comunidade Autónoma de Galicia, baseada nun sistema de asentamentos de poboación moi numeroso e disperso, de moi pequena entidade poboacional, que condiciona as posibilidades de desenvolvemento destes núcleos, estando moitos abocados ao seu abandono por falta de relevo xeracional e de oportunidades de desenvolvemento; situación que provocou unha forte humanización do territorio, supeditado historicamente a un sistema agrario de autoconsumo. Esta realidade, propia de áreas do interior do territorio galego, moi marcada nas provincias de Lugo e Ourense, enfróntase coa forte dinámica económica e poboacional de localidades urbanas situadas no ámbito da franxa litoral, articuladas arredor das áreas metropolitanas de Vigo-Pontevedra e A Coruña-Ferrol.

Podemos concluir que a estrutura territorial da poboación en Galicia está caracterizada por unha forte dispersión dos seus asentamentos, na súa maioría de reducido tamaño; por un numeroso conxunto de cabeceiras comarcais que exercen o rango de pequenas cidades; e pola existencia dun policentrismo urbano de cidades de tamaño medio configurado, principalmente, na franxa litoral.

2 Regulación dos núcleos rurais na lexislación urbanística

2.1 Os núcleos rurais na lexislación estatal

A lexislación estatal en materia de urbanismo non incorporou expresamente o recoñecemento das singularidades propias deste sistema de asentamento de poboación de Galicia, caracterizado pola predominancia case absoluta (89,5%) de núcleos rurais de tamaño reducido (de menos de 100 habitantes) ou moi reducido (72% con menos de 10 vivendas), por canto as diferentes leis de ámbito nacional mantiveron o esquema da clasificación do solo que figuraba na primeira Lei do Solo estatal de 1.956⁷, segundo as súas clases de *Urbano*, *Reserva Urbana* e *Rústico*, baseada na transformación do rural en urbano.

As sucesivas leis do solo de carácter estatal, a **Lei 19/1975**, do 2 de maio, de reforma da Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana e o **Real Decreto 1346/1976**, do 9 de abril de 1.976, polo que se aproba o seu Texto Refundido; a **Lei 8/1990**, do 25 de xullo, de reforma do réxime Urbanístico e Valoracións do Solo e o **Real Decreto Lexislativo 1/1992**, do 26 de xuño, polo que se aproba o seu Texto Refundido (derrogada en boa medida pola **Sentenza 61/1997** do Tribunal Constitucional); e a **Lei 6/1998**, do 13 de abril, sobre Réxime do Solo e Valoracións mantiveron con carácter de lexislación básica o réxime urbanístico do solo segundo as clases de *Urbano*, *Urbanizable* (*programado ou non programado*) ou, no seu caso, *Apto para Urbanizar* e *Non Urbanizable* ou clases equivalentes reguladas pola lexislación urbanística⁸.

O Estado ten a plena competencia constitucional para regular o dereito de propiedade do solo ao obxecto de lograr o cumprimento do principio constitucional de garantir a igualdade das condicións básicas do seu exercicio en todo o territorio nacional, establecendo os preceptos básicos do réxime xurídico do solo que deben ser asumidos polas lexislacións urbanísticas das Comunidades Autónomas, podendo estas desenvolver o seu contido e establecer novos preceptos sempre que non se opoñan aos establecidos na lexislación estatal.

Esta falta de recoñecemento expreso das singularidades do sistema de asentamento de poboación propio de Galicia, substancialmente diferente aos doutras CCAA, provocou conflitos na aplicación de preceptos legais de carácter estatal, como, entre outras, no recoñecemento dos núcleos rurais existentes no litoral galego aos efectos da aplicación da Lei de Costas de 1.998 e o seu Regulamento⁹ de 1.989 en relación á zona de servidume de protección, nos criterios de valoración dos relatorios catastrais.

A vixente **Lei 8/2007**, do 28 de maio, de solo e o posterior **REAL DECRETO LEXISLATIVO 2/2008**, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da lei de solo alteraron estas situacións básicas do solo, reducíndoas a dúas: Solo Rural e Solo Urbanizado; pero á

7 Lei sobre o Réxime do Solo e de Ordenación Urbana (Lei 12/05/1956).

8 Esta consideración enlaza co definido no artigo 7 da anterior Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre Réxime do Solo e Valoracións: "Aos efectos da presente lei, o solo clasifícase en urbano, urbanizable e non urbanizable ou clases equivalentes reguladas pola lexislación urbanística".

9 Disposición Transitoria Novena do R. D. 1471/1989, do 1 de decembro, polo que se aproba o Regulamento Xeral para Desenvolvemento e Execución da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de Costas: "... Só se considerará como solo urbano o que teña expresamente establecida esta clasificación nos instrumentos de ordenación vixentes na data de entrada en vigor da Lei de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en que a edificación estivese consolidada ou os terreos dispuxesen dos servizos esixidos na lexislación urbanística competente lles recoñecese expresamente ese carácter."



vez, considera dentro desta, as posibles peculiaridades dos núcleos tradicionais legalmente asentados no medio rural:

“Artigo 12. Situacións básicas do solo.

1. **Todo o solo atópase, aos efectos desta Lei, nunha das situacións básicas de solo rural ou de solo urbanizado.**

2. *Está na situación de solo rural:*

a. *En todo caso, o solo preservado pola ordenación territorial e urbanística da súa transformación mediante a urbanización, que deberá incluír, como mínimo, os terreos excluídos da devandita transformación pola lexislación de protección ou policía do dominio público, da natureza ou do patrimonio cultural, os que deban quedar suxeitos a tal protección conforme á ordenación territorial e urbanística polos valores neles concorrentes, mesmo os ecolóxicos, agrícolas, gandeiros, forestais e paisaxísticos, así como aqueles con riscos naturais ou tecnolóxicos, incluídos os de inundación ou doutros accidentes graves, e cantos outros prevexa a lexislación de ordenación territorial ou urbanística.*

b. *O solo para o que os instrumentos de ordenación territorial e urbanística prevexan ou permitan o seu paso á situación de solo urbanizado, ata que remate a correspondente actuación de urbanización, e calquera outro que non reúna os requisitos a que se refire o apartado seguinte.*

3. *Atópase na situación de solo urbanizado o integrado de forma legal e efectiva na rede de dotacións e servizos propios dos núcleos de poboación. Entenderase que así acontece cando as parcelas, estean ou non edificadas, contén coas dotacións e os servizos requiridos pola lexislación urbanística ou poidan chegar a contar con eles sen outras obras que as de conexión das parcelas ás instalacións xa en funcionamento.*

*Ao establecer as dotacións e os servizos a que se refire o parágrafo anterior, a lexislación urbanística **poderá considerar as peculiaridades dos núcleos tradicionais legalmente asentados no medio rural**”.*

2.2 Os núcleos rurais na lexislación autonómica

A necesidade de recoñecemento e regulación específica do réxime urbanístico do solo nestes núcleos de poboación característicos da realidade galega levou a solucións xurídicas diferentes ás contidas en leis estatais, sendo un dos obxectivos básicos das diferentes lexislacións que, en materia de urbanismo e ordenación do territorio, se aprobaron no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia como consecuencia do exercicio das competencias que a Constitución Española de 1.978 atribúe ás comunidades autónomas para establecer o seu propio e singular marco normativo que regule o modelo territorial e de asentamento no seu propio territorio.

O marco normativo autonómico en materia de urbanismo estivo configurado por:

- **Lei 11/1985**, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia (LASGA).
- **Normas complementarias e subsidiarias de plan** das provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra, do 14 de maio de 1991, que tiñan como antecedentes as das provincias de Pontevedra e A Coruña, de 1.971 e 1.974.
- **Lei 1/1997**, do 24 de marzo, do Solo de Galicia (LSG).
- **Lei 9/2002**, do 30 de decembro, de Ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA); e as súas modificacións posteriores:
 - **Lei 15/2004**, do 29 de decembro, de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.
 - **Lei 6/2007**, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia.
 - **Lei 6/2008**, do 19 de xuño, de medidas urxentes en materia de vivenda e solo, pola que se modifica a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.
 - **Lei 2/2010**, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.

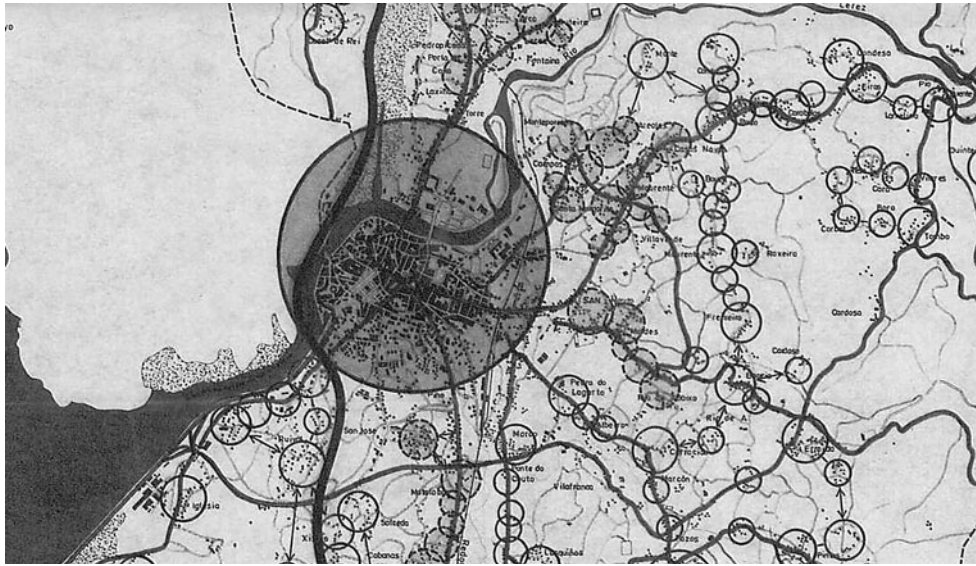
- Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia (LASGA)

En desenvolvemento das súas competencias autonómicas que, en materia de “ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda”, se establecían no seu Estatuto de Autonomía de 1.981, a Comunidade Autónoma de Galicia aproba no ano 1.985 a Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia.

Esta nova lexislación autonómica respecta o esquema de ordenación contido na lexislación estatal, modificando e desenvolvendo aspectos concretos para a súa aplicación diferenciada ao territorio galego. Incorpora o estudo do medio rural, considerando a estrutura comarcal, parroquial e o modelo de asentamento poboacional como elementos definitorios da estrutura territorial de Galicia, modificando a visión do territorio como colector de realidades urbanas que estaba configurada nas leis estatais do solo de 1.956 e de 1.976.

A LASGA centrou o seu contido na regulación dos núcleos rurais, por canto a clasificación do solo e o seu réxime xurídico establecidos na lexislación estatal non resultaban acordes coa realidade do territorio galego, non existindo unha clase de solo específica.





Detalle de Plano: Sistema e estrutura de núcleos de poboación. Plan Xeral de Pontevedra 1.989.

Esta lei¹⁰ reconece o carácter de núcleo rural existente a:

"... aquelas áreas do territorio que, por existir agrupacións de vivendas e xurdir relacións propias da vida comunitaria que as convertan nun asentamento poboacional singularizado, diferenciado e identificado, o plano ou as normas definan como tales, tendo en conta, polo menos, os parámetros de número e densidade de vivendas e distancia entre edificacións".

Así mesmo, considera outros parámetros definitorios do núcleo rural:

"... os determinados pola súa situación e pola especial vinculación ou preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, gandeiro, forestal, pesqueiro ou análogos".

Por primeira vez, considérase o sistema de núcleos de poboación de territorio constituído polos núcleos urbanos e rurais existentes, diferenciando estes entre **tradicionais e de recente formación**, intentando encaixar nestes a clasificación do solo da lexislación estatal, pero sen establecer un réxime xurídico específico dos núcleos rurais. Para estes efectos, diferencia á súa vez os terreos comprendidos dentro dos núcleos rurais como: **urbanos, urbanizables programados ou non programados ou aptos para urbanizar ou non urbanizables**¹¹.

¹⁰ Artigo 12.

¹¹ Esta categoría de non urbanizable non é de aplicación nos núcleos rurais de recente formación, conservando a súa condición rural.



Detalle de Plano: Clasificación do Solo T.M. Plan Xeral de Pontevedra (1.989).

CLASIFICACIÓN S		
1	SUELO URBANO CIUDAD	SUELO URBANIZABLE RESIDENCIAL
2	SUELO URBANO ESTRIBELA	SUELO URBANIZABLE INDUSTRIAL-ALMACENAJE
3	SUELO URBANO PONTE-SAMPAIO	SUELO URBANIZABLE COMERCIAL
	NUCLEOS RURALES SUELO NO URBANIZABLE	NUCLEOS RURALES SUELO URBANO
		SUELO NO URBANIZABLE COMUN
		SUELO NO URBANIZABLE PROTECCION FORESTAL
		SUELO NO URBANIZABLE PROTECCION PAISAJISTICA
		SUELO NO URBANIZABLE PROTECCION MARISMAS

Nesta lexislación non se considera o núcleo rural como unha clase específica de solo, senón que o seu ámbito pode estar integrado por algunha ou algunhas das definidas no seu réxime urbanístico do solo¹²: solo urbano, urbanizable (programado ou non programado) ou apto para urbanizar, e non urbanizable.

Establécese a ordenación dos núcleos rurais ben directamente mediante as determinacións do plan xeral ou ben mediante a redacción de plan especial: de reforma interior cando afecta a solo urbano ou de mellora do medio se afecta a terreos clasificados como non urbanizables dos núcleos rurais tradicionais.

- Normas complementarias e subsidiarias de plan da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra, do 14 de maio de 1991

Co obxecto de cubrir a lagoa existente en materia de plan urbanístico naqueles concellos sen plan xeral, adaptado ou non á Lei 11/1985, aprobáronse estas Normas Complementarias e Subsidiarias de plan, establecendo o réxime xeral aplicable aos núcleos de poboación existentes, aos que define no seu artigo 8º:

*“Aos efectos destas normas considéranse **núcleos de poboación** aquelas áreas do territorio nas que existindo agrupacións de 10 ou máis vivendas e xurdindo relacións propias da vida comunitaria, constitúen un asentamento de poboación singularizado por un topónimo, diferenciado nos censos e padróns oficiais e é identificado como tal pola poboación residente e pola práctica habitual administrativa local”.*

Así mesmo, no artigo 10º defíníase o concepto de núcleos rurais:

“*Considéranse **núcleos rurais** as áreas do territorio que, reunindo os requisitos do artigo oitavo, se caracterizan por unha especial vinculación ás actividades do sector primario de carácter agrícola, gandeiro, forestal, pesqueiro ou análogas e cunha densidade mínima de 3 vivendas por hectárea*”.

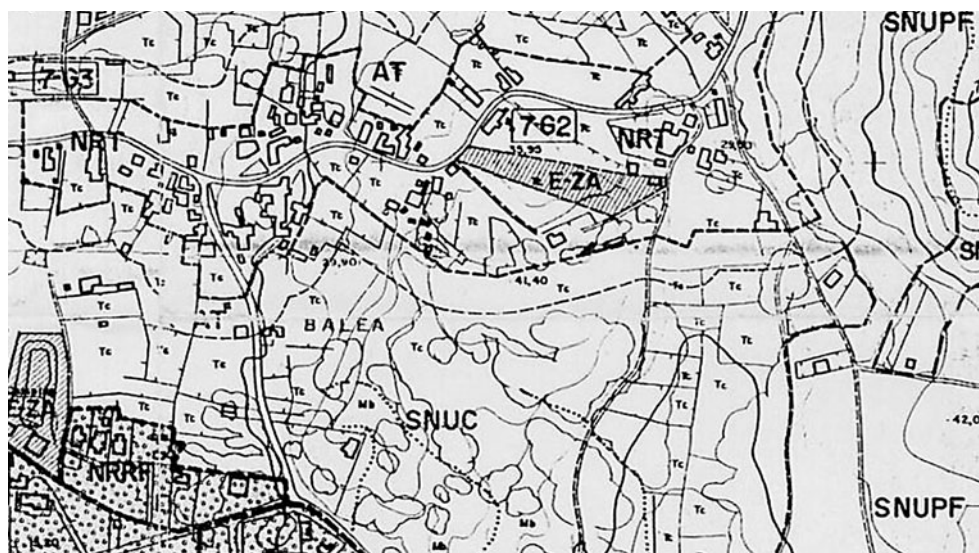
O réxime de solo que establece para os núcleos rurais explícítase no seu artigo 13:

“1. Nestes núcleos o solo poderá ter a condición de **solo urbano ou solo non urbanizable de núcleo rural**. A súa determinación realizarase en función do cumprimento dos requisitos relativos á consolidación da edificación ou servizos existentes.

2. Dependendo da clase de solo de que se trate aplicarase o réxime xurídico establecido para cada unha delas nestas normas”.

Nos artigos 22 e 23 establécense as Ordenanzas Reguladoras de aplicación no solo urbano de núcleo rural, sendo as condicións de edificación máis representativas a parcela mínima de 300 m², ocupación máxima do 40% e altura máxima de 7 metros¹³ (Baixo+1 planta + BC).

Así mesmo, establece as ordenanzas reguladoras do solo non urbanizable de núcleo rural, diferenciando dúas zonas: a dos **núcleos preexistentes acreditados e de tolerancia exterior**¹⁴ destes. As condicións de edificación máis representativas do solo non urbanizable de núcleo rural correspondían cunha parcela mínima de 600 e 1.000 m², respectivamente, unha edificabilidade máxima de 0,4 m²/m², unha ocupación máxima do 30% e altura máxima de 7 metros (Baixo + 1 planta + BC).



Fonte: Normas Subsidiarias de Plan do Grove (1996)

13 Altura medida no centro das fachadas, sendo de 8,00 m. en calquera punto do perímetro da edificación.

14 Constituída por unha franxa de 40 metros de profundidade, paralela á liña poligonal de bordo dos núcleos acreditados.

É de resaltar que aínda hoxe, 69 concellos galegos non dispoñen de plan xeral municipal, rexéndose aínda por estas Normas complementarias e subsidiarias de plan do ano 1.991.

- Lei 1/1997, do 24 de marzo, do Solo de Galicia (LSG).

Con motivo das consecuencias que, no ordenamento xurídico urbanístico estatal, produciu a sentenza 61/1997 do Tribunal Constitucional, derogando a maior parte da Lei do Solo de 1.992 por invadir competencias autonómicas exclusivas en materia de urbanismo, o lexislador galego aprobou o novo marco lexislativo configurado pola Lei 1/1997, do Solo de Galicia.

Esta Lei desenvolve, revisando en profundidade, a definición do núcleo rural contido na Lei 11/1985, no que os terreos se podían clasificar como urbanos, urbanizables programados ou non programados ou aptos para urbanizar ou non urbanizables; unha clasificación que respondía a criterios de adaptación da lexislación estatal ao marco autonómico, sen establecer un réxime xurídico propio.

Na exposición de motivos desta lei indícase que se establece un novo tipo de solo, **Solo de núcleo rural**, que corresponde ao fenómeno característico dos asentamentos de poboación de Galicia. Incorporárase a obriga de realizar un estudo detallado do medio rural e do sistema de núcleos, avanzando na liña que, neste sentido, iniciou a anterior Lei 11/1985. Defínese esta categoría específica de solo para o que se integra no ámbito da delimitación dos núcleos rurais, basicamente equivalente ao que na anterior Lei 11/1985, de adaptación da do solo a Galicia se configuraba como solo non urbanizable de núcleo rural tradicional, pero cun sentido máis apropiado á propia natureza dos núcleos rurais, establecendo un réxime xurídico diferenciado das outras clases de solo.

Trátase dunha diferenza significativa respecto da anterior Lei 11/1985, na que o núcleo rural non correspondía cunha clase propia de solo. O artigo 63 incorporaba dentro da clasificación do solo a establecer polos plans xerais na ordenación integral do seu termo municipal, a clase de solo de núcleo rural:

“1. Os plans xerais de ordenación municipal deberán clasificar o territorio municipal en todos ou algúns dos seguintes tipos de solo: Urbano¹⁵, de núcleo rural, urbanizable e rústico¹⁶”.

Á súa vez, o artigo 66 establecía:

“Clasificaranse como solo de núcleo rural os terreos que se inclúen no ámbito dos núcleos rurais delimitados polo plan”.

Así mesmo, o artigo 75 define o *concepto de núcleo rural*:

“1. Terán o carácter de núcleos rurais as áreas do territorio que, por existir agrupacións de vivendas e xurdir relacións propias da vida comunitaria, constitúan un asentamento de poboación singularizado por un topónimo, diferenciado nos

15 Consolidado ou non consolidado.

16 Distinguindo dúas categorías no Solo Rústico: Común e de Especial Protección.

censos e padróns oficiais e identificado como tal pola poboación residente e pola práctica administrativa local, que se caracterizasen pola súa especial vinculación coas actividades do sector primario de carácter agrícola, gandeiro, forestal, pesqueiro ou análogas.

2. *Conforme aos parámetros sinalados no número precedente e en función da división da propiedade dos terreos, condicións topográficas, elementos naturais e infraestrutura existente, o plan delimitará graficamente os núcleos rurais comprendidos no territorio”.*

Esta lexislación indicaba dentro do obxecto específico¹⁷ dos plans xerais de ordenación municipal:

- *“En solo de núcleo rural, efectuar a súa delimitación e establecer as condicións básicas para a regulación do uso dos terreos e da edificación, con expresa determinación dos supostos en que resultase procedente a formulación dun plan especial de mellora do núcleo”.*

Así mesmo, establecía a necesidade de incorporar dentro do contido¹⁸ das determinacións xerais daqueles:

- e) ***Análise do modelo de asentamento poboacional, ao obxecto de determinar as medidas a adoptar para a súa preservación e mellora, definindo os elementos que o constitúan, destacando, cando menos, o marco comarcal, a división parroquial, o sistema de núcleos de poboación existentes e a súa relación co medio natural ou produtivo. Nesta análise farase referencia aos indicadores que poidan determinar a necesidade de formular plans especiais de mellora do núcleo rural, como consecuencia da aparición de situacións de complexidade urbanística.***

Esta lei impoñía aos plans xerais as seguintes determinacións¹⁹ en solo de núcleo rural:

- a. *Delimitación do seu perímetro.*
- b. *Asignación de usos e tipoloxías pormenorizadas congruentes coas características e natureza do núcleo rural.*
- c. *No seu caso, localización reservada para dotacións e equipamentos, sinalando o seu carácter público ou privado.*
- d. *Se é o caso, trazado e características da rede viaria pública, con señalamiento de aliñacións e rasantes.*
- e. *Regulamentación do uso pormenorizado dos terreos e construcións, así como das características estéticas da edificación, que deberán adaptarse ao ámbito en que estean situadas.*
- f. *Fixación dos indicadores que darán lugar á necesidade de redactar un plan especial de mellora do núcleo para facer fronte á complexidade urbanística sobrevida.*

¹⁷ Artigo 9.1.

¹⁸ Artigos 10 e 17.

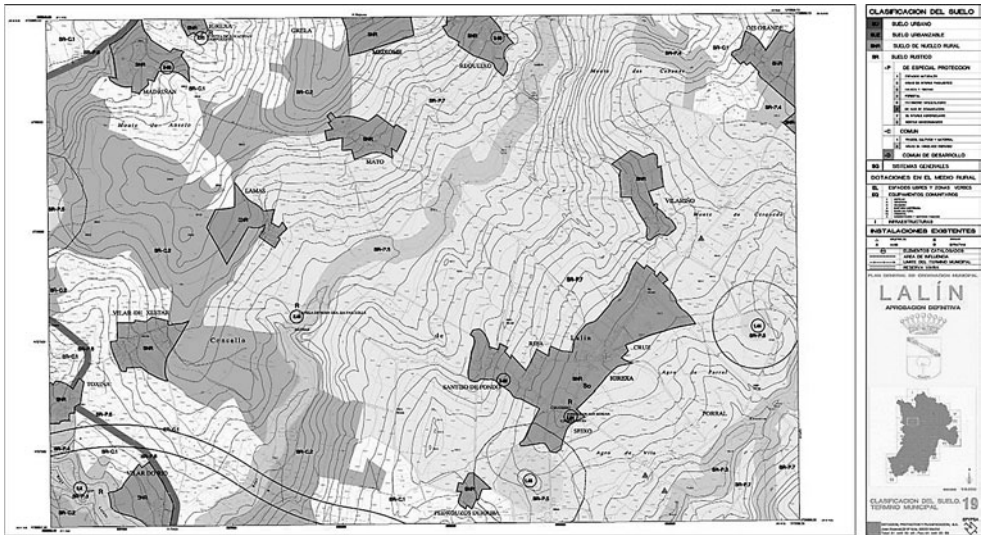
¹⁹ Artigo 13.



Como reflexo da relevancia que adquire esta nova clase de solo (*de núcleo rural*) dentro da ordenación integral do territorio municipal coa entrada en vigor desta Lei 1/1997, especialmente en municipios de carácter rural, expónse na seguinte táboa as cuantificacións xerais relativas á clasificación do solo nun destes concellos situados no interior de Galicia que conta con plan xeral adaptado a aquela, sendo un dos de maior extensión de toda Galicia e cunha elevada densidade de núcleos²⁰ de poboación, moi numerosos, de pequena entidade moi diseminados polo territorio.

CLASIFICACIÓN DO SOLO DO TERMO MUNICIPAL. PXOM DE LALÍN²¹

Solo urbano (SU)	268,19 Ha	0,82%
Solo de núcleo rural (SNR)	1.861,12 Ha	5,72%
Solo urbanizable (SUE)	34,71 Ha	0,11%
Solo rústico (SR)		
– Común de desenvolvemento (SR-D)	202,20 Ha	0,62%
– Común (SR-C)	17.662 Ha	54,24%
– De especial protección (SR-P)	12.532 Ha	38,49%
Solo rústico	30.193,78 Ha	92,73%
Total termo municipal	32.560,00 Ha	100%



Fonte: P.X.O.M. de Lalín (1.999)

Esta Lei 1/1997 tamén incorporaba a figura do PROXECTO DE ORDENACIÓN DO MEDIO RURAL dentro dos instrumentos de plan aplicables a municipios de baixa complexidade urbanística e que non optasen pola formulación de plan xeral de ordenación municipal, tendo por finalidade a realización do estudo do medio rural e do sistema de núcleos de poboación, de natureza urbana e rural. Este instrumento de plan

20 336 núcleos de poboación repartidos nun territorio de 325,6 km².

21 Aprobado definitivamente o 5/2/1999.

municipal só podía clasificar o territorio municipal en: solo urbano, solo de núcleo rural e solo rústico.

En desenvolvemento das determinacións establecidas nos instrumentos de plan municipal relativas aos núcleos rurais, a Lei 1/1997 incorporaba a figura do PLAN ESPECIAL DE MELLORA DOS NÚCLEOS RURAIS²² coa finalidade do establecemento da ordenación pormenorizada no ámbito dos seus núcleos rurais de poboación; sendo obrigatoria a súa formulación nos supostos en que se produzan os **indicadores que acrediten a existencia de complexidade urbanística no núcleo rural**, ou cando as circunstancias urbanísticas así o aconsellasen. Tamén, se poderían formular os devanditos plans especiais ao obxecto de desenvolver unha actuación integral sobre unha parte do núcleo rural, estando, neste caso, limitada a densidade máxima a 25 viv/Ha.

A este respecto, e a xeito de exemplo, cítase o contido dun plan xeral de ordenación municipal²³ en relación á determinación dos devanditos indicadores:

"2. Para estes efectos, e en aplicación do artigo 10.e) da Lei do Solo, determinanse os seguintes indicadores que determinan a necesidade de formulación destes plans especiais:

- a) *Que o número de licenzas de nova edificación solicitadas para o núcleo rural excedan o 50% do número de vivendas existentes que se recollen nas Determinacións para o desenvolvemento e execución do plan (Núcleos Rurais) e que supoñan vinte (20) ou máis vivendas.*
- b) *Que se pretendan acometer novos desenvolvementos residenciais que afecten a un ámbito superior a 8.000 m² de superficie ou supoñan máis de 20 vivendas.*
- c) *En núcleos rurais que superen as 20 vivendas nos que exista déficits respecto aos estándares mínimos de espazos libres e zonas verdes e equipamentos comunitarios dos núcleos rurais que este Plan Xeral establece, que fagan conveniente a redacción dese plan co fin de corrixir estas deficiencias mediante a súa execución. Os estándares mínimos de solo para dotacións públicas establécense en 2 m² por vivenda para equipamento social e 10 m² de espazos libres e zonas verde por vivenda.*
- d) *Que existan circunstancias de complexidade urbanística que, a xuízo da Administración, o fagan aconsellable".*

No réxime do solo de núcleos rurais establécense os dereitos e obrigas dos propietarios no suposto de execución dos *plans especiais de mellora dos núcleos rurais*²⁴, coa obriga de cesión dos terreos destinados a viais, equipamentos e dotacións públicas; custear e executar as obras necesarias de infraestruturas; e cesión do aproveitamento urbanístico correspondente ao Concello (15%).

²² Artigo 27.

²³ P.X.O.M. de Lalín (Pontevedra), 1999.

²⁴ Artigo 76.5.

3 O vixente marco lexislativo autonómico: Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA) e modificacións posteriores²⁵

Transcorridos 5 anos dende a *Lei 1/1997, do solo de Galicia*, o lexislador revisa o marco normativo autonómico procurando solucionar as disfuncións observadas durante a súa aplicación, así como recoller os efectos derivados da *Lei (estatal) 6/1998, do 13 de abril, sobre Réxime do Solo e Valoracións* e do *Real Decreto Lexislativo 4/2000, de medidas urxentes de liberalización no sector inmobiliario* que entre outras cuestións, identifica o solo non urbanizable co susceptible de protección, ao suprimir deste concepto “... así como aqueles outros que considere inadecuados para un desenvolvemento urbano”²⁶.

Esta nova lexislación responde a criterios comunitarios²⁷ establecidos en materia de ordenación do territorio que procuran a súa cohesión económica e social, intentando reconducir procesos de transformación non adecuados dos núcleos de poboación situados no medio rural, establecendo o marco regulatorio do **solo de núcleo rural**, con dereitos e obrigas, diferenciado do solo urbano, urbanizable ou rústico, sendo a única comunidade autónoma que estableceu esa clase de solo específica; incorporando como obxectivo básico a protección do medio rural galego, tratando de conxugar o desenvolvemento deste medio coa preservación dos recursos naturais e demais valores existentes (culturais, arquitectónicos, paisaxísticos, históricos, ambientais ...).

Deste xeito, contense na Exposición de Motivos da Lei:

“En efecto, na presente Lei non só se regula o réxime do solo rústico e se establece o marco definitorio do solo do núcleo rural, cos seus dereitos e obrigas afastados tanto do solo urbano ou urbanizable coma do solo rústico, senón que se traza unha verdadeira política territorial sobre o medio rural”.

Reforza a protección do medio rural e dos seus asentamentos de poboación ao establecer a obrigatoriedade do plan urbanístico de incorporar especificamente na súa documentación²⁸ un *Estudo do medio rural e análise do modelo de asentamento poboacional*, e un *Estudo de sostenibilidade ambiental, impacto territorial e paisaxístico*²⁹.

Así, o artigo 61.3 da lei 9/2002 (LOUGA) determina:

“3. A análise do modelo de asentamento poboacional terá por obxecto determinar as medidas a adoptar para a preservación e mellora do medio rural, definindo os elementos que o constitúan e a súa inserción no marco comarcal e destacando a división parroquial, o sistema de núcleos de poboación e a súa relación co medio natural ou produtivo.

25 Lei 15/2004, do 29 de decembro, e Lei 2/2010, do 25 de marzo.

26 Punto 2 do artigo 9. *Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre Réxime do Solo e Valoracións.*

27 Documento Europa 2000 + sobre cooperación para a ordenación do territorio europeo.

28 Artigo 61.

29 Posteriormente derogado por Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, ao incorporarse a Avaliación Ambiental Estratéxica (AAE) dos instrumentos de ordenación do territorio e do plan urbanístico.

Co fin de fundamentar a delimitación dos núcleos rurais, deberá analizar individualizadamente cada núcleo, a súa morfoloxía, infraestruturas e dotacións urbanísticas existentes, consolidación edificatoria, patrimonio arquitectónico e cultural e calquera outra circunstancia urbanística relevante para xustificar as determinacións sobre o solo de núcleo rural. O estudo incluírá unha ficha, plano e fotografía aérea individualizada para cada núcleo rural, en cuxos documentos se recollerá a información urbanística anteriormente indicada”.

É por iso que esta lei afonda no estudo dos núcleos rurais, ao esixir unha análise individualizada e pormenorizada de cada un deles, e a súa inserción no sistema de núcleos de poboación do territorio.

Este interese expresado na consideración dos núcleos rurais estivo condicionada pola definición que a propia lei realizou do **solo de núcleo rural**, ao que incorporou maiores condicións limitativas que as establecidas na Lei 1/1997, por canto esixía que o seu recoñecemento se realizase atendendo tamén ás características morfolóxicas e ás tipoloxías tradicionais das edificacións, o cal exclúe deste concepto os asentamentos e desenvolvementos xurdidos no medio rural dende mediados do século pasado e que configuran grande parte do territorio e da paisaxe galega, en numerosos casos realizados de xeito desafortunado. Estes crecementos, proliferaron nas periferias suburbanas de cidades e vilas a medida que foron obxecto de expectativas e actuacións urbanísticas; aínda que tamén, a menor escala, produciuse no contorno dos núcleos tradicionais existentes, alterando moitas veces as características morfolóxicas deses núcleos.

A este respecto, o artigo 13 establecía:

- “1. Constitúen o solo de núcleo rural os terreos que serven de soporte a un asentamento de poboación singularizado en función das súas **características morfolóxicas, tipoloxía tradicional das edificacións**, vinculación coa explotación racional dos recursos naturais ou de circunstancias doutra índole que manifesten a imbricación racional do núcleo co medio físico onde se sitúa e que figuren diferenciados administrativamente nos censos e padróns oficiais, así como as áreas de expansión ou crecemento destes asentamentos.*
- 2. O plan urbanístico deberá realizar unha análise detallada da formación e evolución dos asentamentos, das súas peculiaridades urbanísticas, morfolóxicas, do seu grao de consolidación pola edificación e das súas expectativas de desenvolvemento, así como das **tipoloxías edificatorias, forma dos ocós e das cubertas, e características dos materiais, cores e formas construtivas empregadas nas edificacións e construcións tradicionais de cada asentamento”.***

A visión, historicista, que dende esta Lei, con anterioridade á súa modificación pola Lei 2/2010, do 25 de marzo, se realizaba do solo de núcleo rural correspondía exclusivamente con asentamentos de poboación singularizados e identificados administrativamente que posúisen características tipolóxicas e formas de vida da súa poboación tradicionais; cando en moitas ocasións estes núcleos perderan a vinculación da súa poboación co medio rural no que se insiren, converténdose en lugares de residencia e de usos económicos e sociais que pouco ou nada ten que ver coa explotación racional dos recursos naturais.

Con este criterio, o réxime do núcleo rural exprésase no art. 24:



“Os terreos que os plans xerais inclúan nas áreas delimitadas como núcleos rurais de poboación serán destinados aos usos relacionados coas actividades propias do medio rural e coas necesidades da poboación residente nos devanditos núcleos”.

Así mesmo, o artigo 27³⁰ restrinxía os usos permitidos nos núcleos rurais aos vinculados co medio rural:

“O uso característico das edificacións nos núcleos rurais será o residencial. Así mesmo, poderanse permitir usos comerciais, produtivos, turísticos, e tradicionais ligados á vida rural, así como pequenos talleres, sempre que non se altere a estrutura morfolóxica do asentamento e o novo uso contribúa a revitalizar a vida rural e mellorar o nivel de vida dos seus moradores e que, en todo caso, resulten compatibles co uso residencial”.

Esta lei incorpora o instrumento dos PLANS ESPECIAIS DE PROTECCIÓN, REHABILITACIÓN E MELLORA DO MEDIO RURAL³¹ para o desenvolvemento urbanístico de, entre outros:

- “1. Estes plans especiais terán por finalidade a protección, rehabilitación e mellora dos **elementos máis característicos da arquitectura rural, das formas de edificación tradicionais, dos conxuntos significativos configurados por elas e dos núcleos rurais.***
- 2. O ámbito de cada plan especial abranguerá os terreos comprendidos nun ou varios núcleos rurais completos, así como os terreos clasificados como solo rústico pertencentes a un ou varios termos municipais”.*

Aqueles asentamentos xurdidos á marxe do plan que non estivesen integrados na malla urbana nin reunisen as características propias destes núcleos rurais tradicionais deberíanse clasificar como solo urbanizable ao amparo do establecido na súa *Disposición Transitoria décimo terceira*. Tamén se establece³² o réxime de aplicación aos municipios con plan non adaptado a esta Lei 9/2002:

*“e) **Ao solo incluído no ámbito dos núcleos rurais tradicionais delimitados ao amparo da Lei 11/1985, de adaptación da do solo a Galicia, ou clasificado como solo de núcleo rural segundo a Lei 1/1997, do solo de Galicia, aplicaráselle integramente o disposto na presente Lei para o solo de núcleo rural, sen prexuízo das maiores limitacións establecidas polo plan.***

Non obstante o anterior, aos terreos incluídos en polígonos en execución por contar con instrumento de equidistribución aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor da Lei 9/2002, seralles de aplicación o réxime de solo urbano non consolidado, sen prexuízo de respectar a ordenación establecida polo plan especial.

Aos terreos incluídos no ámbito do núcleo rural delimitado que non presenten un grao de consolidación pola edificación superior ao 50% aplicaráselles o réxime establecido pola presente Lei para as áreas de expansión do solo de núcleo rural.

³⁰ Derrogado por Lei 2/2010, do 25 de marzo.

³¹ Artigo 72 LOUGA.

³² Disposición Transitoria primeira.

A través do procedemento de modificación do plan xeral, poderase delimitar ou revisar a delimitación individualizada dos núcleos rurais existentes, segundo os criterios establecidos polo artigo 13 da presente lei.

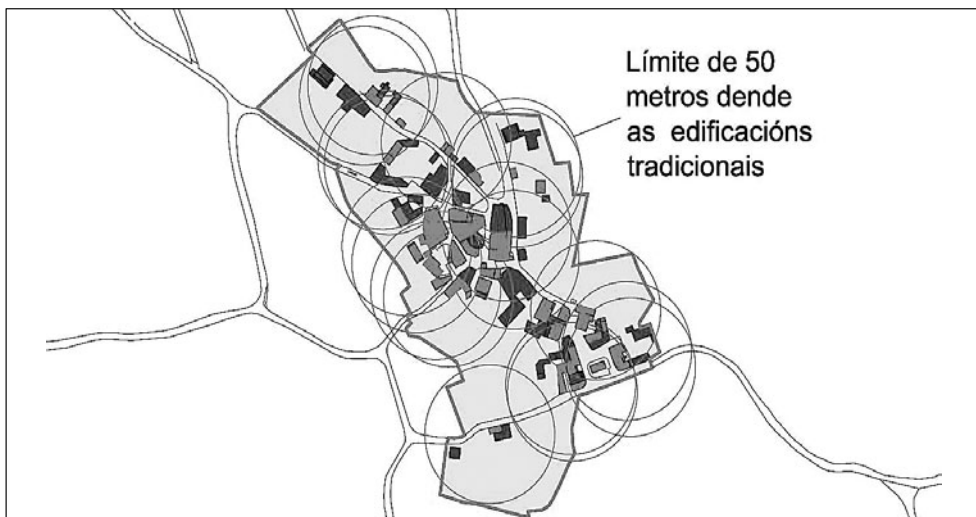
O plan xeral modificado ou revisado poderá incluír dentro da área de expansión aqueles terreos que foron clasificados como solo de núcleo rural ao amparo do establecido pola Lei 1/1997, do solo de Galicia, aínda que non cumbran todos os requisitos establecidos polo artigo 13 da presente lei”.

Así mesmo, e atendendo ao establecido nestas disposicións transitorias da Lei 9/2002, recoñécense como solo de núcleo rural delimitacións de núcleos rurais realizadas ao amparo de lexislacións anteriores.

3.1 A delimitación do solo de núcleo rural na Lei 9/2002, do 30 de decembro (LOUGA)

A delimitación que do solo de núcleo rural se realiza nesta lei (art. 13.3 LOUGA) responde a un dobre criterio:

- De recoñecemento das características tradicionais.
“O plan delimitará o ámbito dos núcleos rurais en atención á proximidade das edificacións, os lazos de relación e coherencia entre lugares dun mesmo asentamento con topónimo diferenciado, a morfoloxía e tipoloxías propias dos devanditos asentamentos e da área xeográfica en que se atopan (casal, lugar, aldea, rueiro ou outro)”.
- De grao de consolidación.
“O ámbito delimitado presente unha consolidación pola edificación de, polo menos, o 50%, de acordo coa ordenación proposta e trazando unha liña perimetral que encerre as edificacións tradicionais do asentamento seguindo o parceiro e as pegadas físicas existentes (camiños, ríos, regatos, cómaros e outros) e, como máximo, a 50 metros das devanditas edificacións tradicionais”.



É de resaltar, a concreción que se realiza nesta lei para a delimitación gráfica dos núcleos ao impoñer límites de distancia fronte ao establecido na anterior LSG 1997, que só impoñía a delimitación gráfica dos núcleos atendendo á "división da propiedade dos terreos, condicións topográficas, elementos naturais e infraestruturas existentes"³³.

Así mesmo se establecen os criterios de delimitación para as **áreas de expansión** destes núcleos:

*"Igualmente delimitará a área de expansión dos devanditos núcleos, de acordo cos criterios de crecemento que o plan urbanístico contemple. A devandita área estará comprendida polos terreos delimitados por unha **liña poligonal paralela á de circunscrición do núcleo existente e como máximo a 200 metros lineais desta sen que, en ningún caso, poida afectar a solo rústico especialmente protexido**".*



Este esquema mostra a delimitación máxima que podería alcanzar a **ÁREA DE EXPANSIÓN**³⁴ (200 metros dende a envolvente do núcleo), ámbito que evidentemente se deberá reaxustar coas estimacións de poboación que realice o plan municipal e ao respecto de espazos protexidos.

33 Artigo 75.

34 Concepto derogado pola Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.



Tamén se limita o crecemento dos núcleos costeiros:

“Os núcleos rurais situados na franxa de 200 metros desde o límite interior da ribeira do mar non poderán ser ampliados en dirección ao mar salvo nos casos excepcionais en que o Consello da Xunta o autorice expresamente, pola especial configuración da zona costeira onde se atopen ou por motivos xustificadas de interese público, xustificando a necesidade da iniciativa, a oportunidade e a súa conveniencia en relación co interese xeral”.

A práctica na redacción do plan urbanístico veu considerando como *edificacións tradicionais*, as existentes a mediados do século pasado, e que se poden identificar no denominado “voe americano” do ano 1.956.



En relación ao segundo dos criterios establecidos, GRAO DE CONSOLIDACIÓN DO NÚCLEO RURAL, acompáñase como referencia o procedemento que establece a *Axencia de protección da legalidade urbanística*³⁵ da Xunta de Galicia, dispoñible na súa páxina web. O devandito procedemento debe revisarse segundo os cambios introducidos a este respecto nas modificacións posteriores da lei³⁶.

Este criterio de consolidación do núcleo orixinario mantívose nas modificacións posteriores da Lei 9/2002 sendo de aplicación no tipo básico de solo de "núcleo rural histórico-tradicional" definido pola Lei 2/2010, do 5 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.

Seguidamente acompáñanse esquemas explicativos, a xuízo do autor, dos criterios establecidos na Lei 9/2002 para a delimitación gráfica dos núcleos rurais. Estes criterios deben ser actualizados coa publicación da INSTRUCIÓN 4/2011, en canto á metodoloxía para o cálculo do grao de consolidación edificatoria.

ANÁLISE DO GRAO DE CONSOLIDACIÓN DO NÚCLEO RURAL (Axencia de protección da legalidade urbanística)

1º IDENTIFICACIÓN DO NÚCLEO:

Para a análise do grao de consolidación do núcleo rural, inicialmente se identifica o núcleo a analizar nos diferentes documentos da normativa municipal: memoria, planimetría, estudo do medio rural, información, etc.

2º DATOS DO NÚCLEO:

Tomaranse como válidos os datos reflectidos nos diferentes documentos da normativa municipal obtendo o ámbito delimitado do núcleo, a superficie do núcleo, a superficie mínima da parcela edificable, o número de edificacións no momento da normativa, etc.

3º SUPERFICIE NETA EDIFICABLE DO NÚCLEO RURAL:

Como método xeral, aplicaráselle unha redución do 20% á superficie bruta do núcleo en estudo (obtida da ficha do núcleo rural de poboación ou dos planos se non existise tal dato na normativa), que correspondería aos viarios, zonas verdes, espazos públicos, dotacións, parcelas inedificables por diferentes razóns, etc., polo que se considerará ao restante 80% como a superficie neta edificable do núcleo rural.

4º NÚMERO DE PARCELAS EDIFICABLES:

A superficie neta edificable do núcleo rural resultante da operación anterior dividirse pola superficie mínima de parcela establecida pola normativa urbanística vixente no concello, obténdose o número de parcelas edificables do núcleo.

35 www.axenciaurbanistica.es

36 A este respecto, tamén se debe considerar a INSTRUCIÓN 4/2011, do 12 de abril, sobre a metodoloxía de cálculo do grao de consolidación edificatoria na Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (DOG nº 91, 11/05/2011).

5º GRAO DE CONSOLIDACIÓN INICIAL:

Obtense comparando o número de edificacións no momento da redacción da normativa (obtido anteriormente) co número de parcelas edificables. No caso que o grao de consolidación pola edificación sexa superior ao 50%, segundo o apartado e) da disposición transitoria primeira da LOUGA, aplicaráselle o réxime establecido no artigo 24 para o núcleo rural tradicional e se non resulta superior ao 50%, continuaremos o proceso.

6º DELIMITACIÓN DO ÁMBITO DO NÚCLEO NOS PLANOS DA NORMATIVA MUNICIPAL:

Identificarase a delimitación do ámbito do núcleo obxecto da análise nos planos da normativa municipal.

7º DELIMITACIÓN DO ÁMBITO DO NÚCLEO NA ORTOFOTOGRAFÍA DO SIXPAC:

Trasladarase a delimitación do ámbito do núcleo obtida anteriormente á ortofotografía do SIXPAC.

8º RECONTO DAS EDIFICACIÓNS EXISTENTES:

Contabilizaranse as edificacións existentes no ámbito do núcleo rural delimitado nos planos da normativa municipal trasladado á ortofotografía reflectida no SIXPAC.

9º GRAO DE CONSOLIDACIÓN:

Obteranse comparando o número de edificacións obtido no punto anterior co número de parcelas edificables obtidas no punto catro. Segundo o apartado e) da disposición transitoria primeira da LOUGA, se o ámbito estudado presenta un grao de consolidación pola edificación superior ao 50%, aplicaráselle o réxime establecido no artigo 24 para o núcleo rural tradicional e se non resulta superior ao 50%, aplicaráselle o réxime establecido no artigo 24 para as áreas de expansión.

ANÁLISE DO MODELO DE ASENTAMENTO POBOACIONAL (Artigo 61.3)

A análise do modelo de asentamento poboacional terá por obxecto determinar as medidas a adoptar para a súa ordenación e mellora, e a preservación dos asentamentos históricos tradicionais, definindo os elementos que o constitúan e a súa inserción no marco comarcal e destacando a división parroquial, o sistema de núcleos de poboación, a súa capacidade de acollida da demanda previsible de uso residencial no medio rural, e a súa relación co medio natural ou produtivo. Para cada núcleo rural elaborárase unha ficha, composta de plano, fotografía aérea e datos informativos:

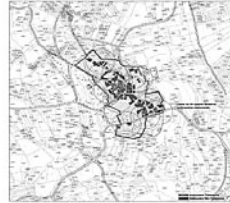
PLAN XERAL DE ORDENACIÓN MUNICIPAL - FICHAS DE NÚCLEOS

NÚCLEO:		PARROQUIA:	
Nº HABITANTES (poboación de dereito segundo o IISGA caso a caso)			
EDIFICACIONES EXISTENTES			
VIVIENDAS	TRABAZIONAIS	RECINTOS	POSTIGORES A 1980
DENSIDADE DE VIVIENDAS	(VIVIENDAS/HECTÁREA)	(NÚMERO)	(NÚMERO)
CONSERVACIONES ADICIONAIS DA VIVIENDA (NÚMERO)			
NAVES	USO AGRÍCOLA	(NÚMERO)	(NÚMERO)
	USO COMERCIAL/INDUSTRIAL	(NÚMERO)	(NÚMERO)
	OUTRAS	(NÚMERO)	(NÚMERO)
SUPERFICIE MEDIA DA PARCELA:			
GRADO DE CONSOLIDACIÓN			
SUPERFICIE DO ASENTAMENTO TRADICIONAL DELIMITADO			
PORCENTAXE DE CONSOLIDACIÓN CONFORME A ORDENACIÓN PREVISTA:			
SERVIZOS EXISTENTES			
ALUGA:	(CARACTERÍSTICAS)		
SANITARIAMENTO:	(CARACTERÍSTICAS)		
ELECTRICIDADE:	(CARACTERÍSTICAS)		
OUTROS:			
ESPAZOS LIBRES E EQUIPAMENTOS EXISTENTES			
ZONAS VERDES/ESPAZOS LIBRES:	SUPERFICIE	TITULARIDADE	
EQUIPAMENTOS:	TIPO	SUPERFICIE	TITULARIDADE
	TIPO	SUPERFICIE	TITULARIDADE
ESTADO DA REDE VIARIA PÚBLICA			
BEA:	TIPO	TRAVESAMENTO	ESTADO

Os DATOS recollidos na ficha serán os relativos a edificacións (número delas por cada tipo, densidade, disposición, antigüidade, usos, etc), parcelario (superficie media, disposición, forma, etc), poboación, equipamentos, espazos libres, viario e servizos, elementos patrimoniais de interese, etc. Cada ficha expresará o grao de consolidación que se deduce das edificacións existentes en comparación coa ordenación prevista, en relación coas superficies abrangidas na delimitación do asentamento tradicional (sen contar a área de expansión).



FOTOGRAFÍA AÉREA: vertical, preferiblemente en cor, cunha resolución que permita a identificación auxiliada das imaxes, e correspondente á voz máis recente dispoñible. De empregar ortofotografía para reflectir os datos expresados no PLANO A ESCALA 1/2000, deberán presentarse dúas imaxes dila, unha sen estes datos e outra con eles.



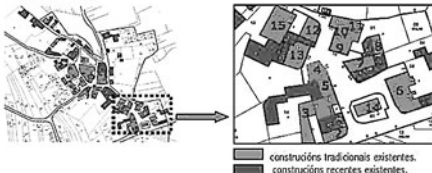
PLANO (OU ORTOFOTOGRAFÍA) A ESCALA 1/2000 ou de maior detalle. Debe representar tódalas edificacións existentes, entre as que deben quedar diferenciadas as vivendas, distinguindo entre as de carácter tradicional (pódese considera-la referencia cronolóxica de mediados do século XX) e as recentes. Igualmente reflectirá a topografía, parcelario, viario e espazos públicos, equipamentos, elementos de interese e calquera outra información territorial de interese. Neste plano se trazará a liña perimétrica delimitadora do núcleo, auxiliada ao dispoño no artigo 13 da Lei 9/2002.

FICHAS DE NÚCLEOS. Elaborado a partir do Prego de Prescricións Técnicas para a redacción dun Plan Xeral de Ordenación Municipal. De aplicación por aqueles concellos que obteñan axudas da Xunta de Galicia.

ORDENACIÓN DOS NÚCLEOS RURAIS_Delimitación dos Núcleos Rurais (Artigo 13.3)

Delimitación do Solo do Núcleo Rural (SNR). Artigo 13.3 a)

1 ➔ Localización e identificación do número de construcións tradicionais existentes (anterior a mediados s.XX)



3 ➔ Comprobación do grao de consolidación que debe ser maior ao 50% da ordenación proposta.

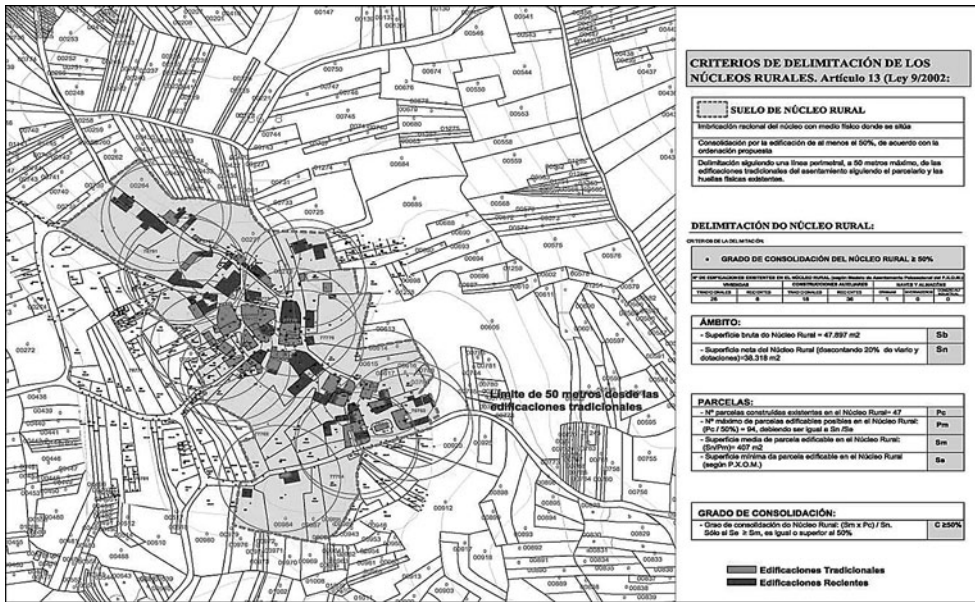
- ...Superficie bruta do ámbito delimitado;
 - ...Superficie neta descontando 20% de dotacións e viario;
 - ...Cálculo do grao de consolidación segundo parcela mínima edificable establecida polo planeamento.
- Dúas opcións básicas:
Superficie da Parcela media ou de 300 m² (Lei 9/2002)

2 ➔ Delimitación dunha liña perimétrica que encerre as edificacións tradicionais do asentamento segundo o parcelario e as pegadas físicas existentes (camiños, ríos, regatos, córmaros e outros) e, como máximo, a 50 metros das devanditas edificacións tradicionais.



4 ➔ Reaxuste da delimitación para acadar o grao de 50%, seguindo límites físicos, en caso de incumprir.





Elaboración propia: exemplo de delimitación de solo de núcleo rural, segundo parceiro catastral (nº de parcelas).

3.2 Situación actual. Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.

A entrada en vigor da *Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia* supuxo, mantendo o modelo vixente, a reformulación de determinados aspectos estratéxicos da LOUGA, cos seguintes obxectivos:

REFORMAS NA TRAMITACIÓN DO PLAN:

Obxectivo: *Lograr maior eficacia e operatividade na tramitación.*

- Redución de prazos (De 3 a 2 meses na intervención de órganos autonómicos, agás na aprobación definitiva de Plans Xerais).
- Maiores competencias municipais.
- Integración e simplificación de procedementos (Cooperación dos departamentos autonómicos no proceso de documentación e información para a redacción do plan).

INTEGRACIÓN DO PROCEDEMENTO DE AVALIACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉXICA NO CONTIDO DO PLAN:

Obxectivo: *Integración de aspectos ambientais na toma de decisións do plan para procurar un desenvolvemento sostible.*



MODIFICACIÓN DO ESTATUTO XURÍDICO DO SOLO RÚSTICO:

Obxectivo: *Mayor competencia municipal no outorgamento de licenzas en solo rústico para usos vinculados coa explotación racional dos recursos e o uso natural dos predios.*

- Maior axilidade na tramitación administrativa sen necesidade de autorización autonómica neses casos.

MODIFICACIÓN DO RÉXIME URBANÍSTICO DO SOLO DE NÚCLEO RURAL:

Obxectivo: *Recoñecemento da existencia de asentamentos rurais non tradicionais. Maior protagonismo do P.X.O.M. no réxime urbanístico dos núcleos rurais.*

- Tipos básicos de núcleos rurais: Histórico-Tradicional, Común e Complexo.
- Plans especiais de ordenación (Competencia municipal).

REFORZO DA SEGURIDADE XURÍDICA E MAIOR ESTABILIDADE DO TRÁFICO INMOBILIARIO:

Obxectivo: *Incorporación ao patrimonio do titular en caso de transcorridos os prazos de caducidade para a restauración da legalidade urbanística.*

- Modulación do réxime xurídico das edificacións sen licenza e en situación de fóra de ordenación.

Aspecto básico desta modificación legislativa é o recoñecemento da existencia doutras realidades contemporáneas nos núcleos rurais, distintas ás de carácter tradicional que consagra a lei 9/2002 (LOUGA), que impedían o seu recoñecemento dentro desa clase de solo, con independencia do mandato ao plan municipal de priorizar a rehabilitación das edificacións ou espazos existentes³⁷.

Así, o artigo 13 expresa:

*“1. Constitúen o solo de núcleo rural as áreas do territorio que serven de soporte a un asentamento tradicional de poboación singularizado, identificable e diferenciado administrativamente nos censos e padróns oficiais, que o plan xeral defina e delimite como tales tendo en conta, polo menos, a **súa inclusión como tal ou na da súa área de influencia en plans anteriores, o número de edificacións, a densidade de vivendas, o seu grao de consolidación pola edificación e, no seu caso, a tipoloxía histórico-tradicional da súa armazón e das edificacións existentes neste**”.*

No seu artigo 25, amplía os usos do solo nos núcleos rurais, que non obrigatoriamente teñen que estar vinculados co medio rural, tal como establecía o texto orixinal da lei:

“1. O plan urbanístico definirá os usos e condicións de edificación admisibles nos ámbitos delimitados como núcleos rurais de poboación con supeditación ás determinacións contidas na presente lei.

2. O uso característico das edificacións nos núcleos rurais será o residencial. Consideraranse sempre como usos complementarios aqueles que garden relación directa cos

37 Artigo 29.4.

tradicionalmente ligados ao asentamento rural de que se trate ou que dean resposta ás necesidades da poboación residente nestes.

3. Sen prexuízo das maiores limitacións que o plan urbanístico estableza en función do estudo pormenorizado de cada núcleo, dito plan poderá **permitir como usos compatibles os terciarios, produtivos, turísticos, os pequenos talleres e as novas tecnoloxías da información, así como os dotacionais, asistenciais e vinculados con servizos públicos**".

Dentro das actuacións incompatibles nos núcleos rurais, inclúense as das edificacións características de zonas urbanas e as de calquera uso que sexan incompatibles coa tipoloxía definida no plan xeral.

Remite as estritas condicións de edificación nos núcleos rurais establecidas anteriormente pola Lei 9/2002 ao tipo básico de núcleo histórico-tradicional que define esta modificación legislativa, mentres nos restantes tipos as condicións de edificación serán as establecidas polo plan municipal, podendo mesmo este modificar, xustificadamente, algunhas daquelas.

Como se comentou, esta Lei 2/2010 revisa en profundidade o concepto do solo de núcleo rural establecido na LOUGA, dando cabida a novas realidades sociais e urbanísticas, establecendo para iso os seguintes tres tipos básicos³⁸:

- NÚCLEO RURAL HISTÓRICO –TRADICIONAL.
- NÚCLEO RURAL COMÚN.
- NÚCLEO RURAL COMPLEXO.

Coa finalidade de analizar a relación destas categorías coa morfoloxía dos núcleos rurais, é de especial interese as tipoloxías detalladas enunciadas por Fariña Tojo³⁹:

- “1. **Aldea nuclear con casarío denso**: trátase dunha aldea pechada agrupada densamente nun único núcleo.
2. **Aldea nuclear con casarío claro**: aldea pechada cun único núcleo pero maior separación das casas entre si.
3. **Aldea polinuclear con casarío denso**: sería un conxunto de casaríos, normalmente cun máis importante.
4. **Aldea polinuclear con casarío claro**: comparte as características do tipo precedente pero con máis separación entre casas, se ben a devandita separación non chega a anular a diferenza entre núcleos.
5. **Aldeas nucleares en nebulosa**: trátase de formacións de casarío claro nas que non se distinguen núcleos máis importantes ca outros.
6. **Parroquias enxames con aldea núcleo**: é o mesmo tipo anterior pero cunha aldea máis importante.

38 Artigo 13. Solo de núcleo rural.

39 JOSÉ FARIÑA TOJO. “Los asentamientos rurales en Galicia”. IEAL. Madrid, 1980. p 53-57.

7. **Parroquias en enxame:** serían aldeas nucleares en nebulosa pero máis claras aínda, de maneira que non se trata de diferentes aldeas senón dunha soa parroquia moi estendida”.

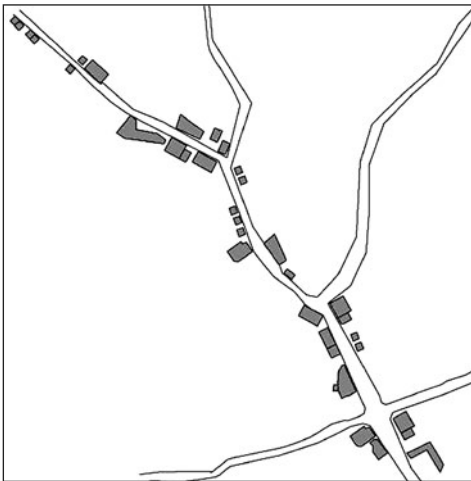
Aos efectos do presente artigo, co obxectivo de sintetizar as tipoloxías citadas, propóñense as seguintes:



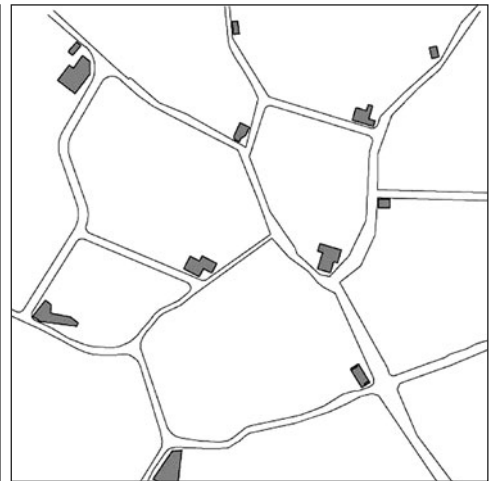
Nuclear ou compacto



Polinuclear




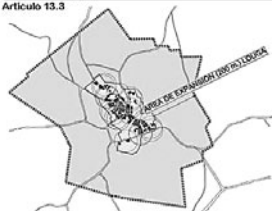
Crecedemento lineal



Difuso


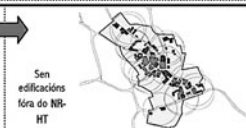
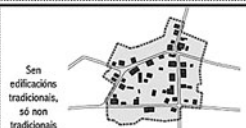
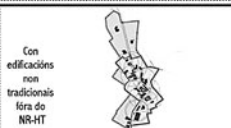

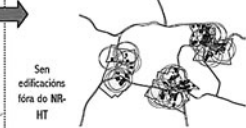












SUELO DE NÚCLEO RURAL Ley 9/2002 (Art. 13)
1. Constituyen el suelo de núcleo rural los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa y que figuren diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales, así como las áreas de expansión o crecimiento de dichos asentamientos.

Núcleo Rural	
<p>Artículo 13.3</p>  <p>Límite de 50 metros desde las edificaciones tradicionales</p> <p>NÚCLEO RURAL Artículo 13.3</p>  <p>ÁREA DE EXPANSIÓN DE NÚCLEO RURAL</p>	<p>CRITERIOS DE DELIMITACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> Consolidación por la edificación de al menos 50% de su ámbito. Línea perimetral como máximo a 50 metros de las edificaciones tradicionales. Cumpliendo con los criterios de crecimiento del PXOM, el área de expansión estará comprendida por los terrenos delimitados por una línea poligonal paralela a la de circunscripción del núcleo existente y como máximo a 200 metros lineales de la misma sin que, en ningún caso, pueda afectar suelo rústico especialmente protegido.

SUELO DE NÚCLEO RURAL Ley 2/2010, modificación de la Ley 9/2002 (Art.13)
1. Constituyen el suelo de núcleo rural las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales, que el Plan general define y delimita como tales habida cuenta, por lo menos, su inclusión como tal o en la de su área de influencia en planeamientos anteriores, el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, si es el caso, la tipología histórica tradicional de su estructura y de las edificaciones existentes en él.

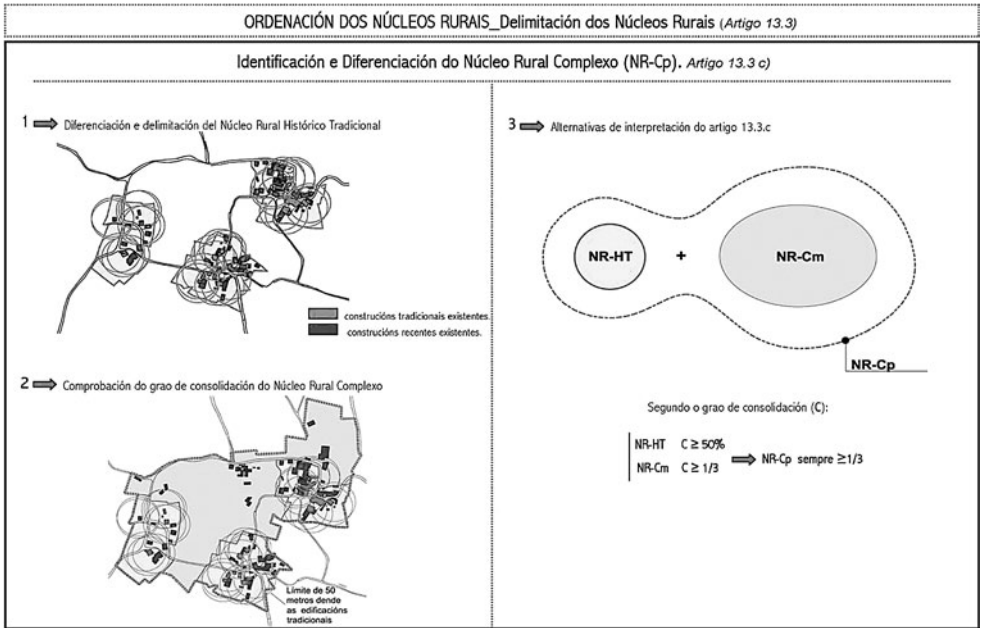
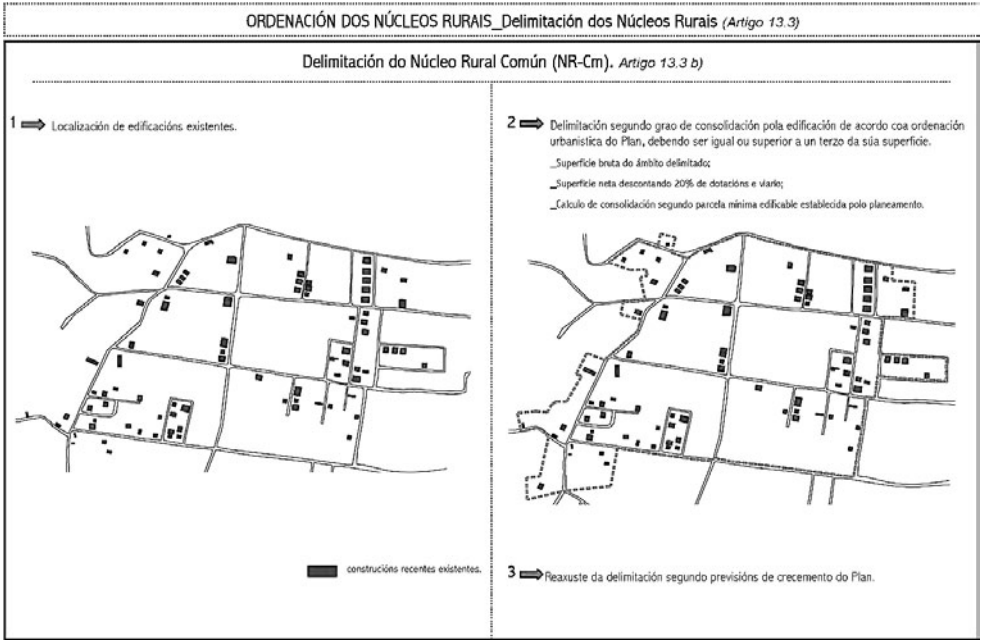
Tipos básicos de Núcleos Rurales	
<p>Artículo 13.3 a)</p>  <p>Límite de 50 metros desde las edificaciones tradicionales</p> <p>NÚCLEO RURAL HISTÓRICO-TRADICIONAL Artículo 13.3 b)</p>  <p>NÚCLEO RURAL COMÚN Artículo 13.3 c)</p>  <p>NÚCLEO RURAL COMPLEJO</p>	<p>CRITERIOS DE DELIMITACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> Consolidación por la edificación de al menos 50% de su ámbito. Línea perimetral como máximo a 50 metros de las edificaciones tradicionales. Núcleo rural sin las características necesarias para su consideración como Núcleo Rural Histórico-Tradiconal. Delimitación según las previsiones de crecimiento establecidas por el P.X.O.M. para el núcleo rural. Grado de consolidación por la edificación, según la ordenación urbanística del P.X.O.M., igual o superior a un tercio de su superficie. Asentamiento de población resultado de la concurrencia y compatibilidad de los tipos básicos anteriores. Obligatoriedad de la diferenciación del Núcleo Rural Histórico-Tradiconal, según el artículo 13.3.a).

MORFOLOGÍA BÁSICA DOS ASENTAMIENTOS RURAIS	TIPOS BÁSICOS DE NÚCLEOS RURAIS		
	NR-HT	NR-Cm	NR-Cp
<p>NUCLEAR OU COMPACTO</p> 	 <p>Sen edificações fóra do NR-HT</p>	 <p>Sen edificações tradicionais, só non tradicionais</p>	 <p>Con edificações non tradicionais fóra do NR-HT</p>
<p>POLINUCLEAR</p> 	 <p>Sen edificações fóra do NR-HT</p>	 <p>Sen edificações tradicionais, só non tradicionais</p>	 <p>Con edificações non tradicionais fóra do NR-HT</p>
<p>CRECIMENTO LINEAL</p> 	 <p>Sen edificações fóra do NR-HT</p>	 <p>Sen edificações tradicionais, só non tradicionais</p>	 <p>Con edificações non tradicionais fóra do NR-HT</p>
<p>DIFUSO</p> 	 <p>Sen edificações fóra do NR-HT</p>	 <p>Sen edificações tradicionais, só non tradicionais</p>	 <p>Con edificações non tradicionais fóra do NR-HT</p>

SOLO DE NÚCLEO RURAL
Javier Bugallo Thielem
Páys. 57-91

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación do territorio e urbanismo



A Lei 2/2010 revisa e suprime, pola súa clara ineficacia e pola súa falta de adecuación para dar resposta aos procesos de desenvolvemento nas Áreas de Expansión previstas na Lei 9/2002 (LOUGA) para os núcleos rurais, os PLANS ESPECIAIS DE PROTECCIÓN, REHABILITACIÓN E MELLORA DO MEDIO RURAL que establecía o seu artigo 72, cuxo alcance abrangía tanto elementos e conxuntos de arquitectura rural, como un ou varios núcleos rurais completos ou, mesmo, terreos clasificados como solo rústico pertencentes a un ou varios termos municipais. Tamén se podían redactar coa exclusiva finalidade de desenvolver

actuacións integrais sobre as Áreas de Expansión que constituísen unha unidade urbanística homoxénea e completa.

Coa finalidade de conseguir un plan de desenvolvemento máis operativo, a Lei 2/2010 establece expresamente a figura do PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN DO NÚCLEO RURAL⁴⁰, cuxo ámbito comprende a totalidade ou parte do núcleo rural respectivo:

“1. Estes plans especiais terán por finalidade completar a ordenación detallada dos núcleos rurais que o plan xeral lle diferira, así como facer fronte á complexidade urbanística sobrevinda nestes cando se dean os indicadores que o plan xeral fixara ao respecto”.

Tamén, se recolle a posibilidade de redacción do plan especial coa exclusiva finalidade de *“completar o trazado da súa rede viaria e a sinalización de aliñacións e rasantes ou para asegurar a existencia de redes de dotación de servizos abondos”*; sendo neste caso, obxecto dunha tramitación moito máis sinxela, semellante á prevista para os estudos de detalle.

Así mesmo, establécese a reordenación de núcleos rurais situados en ámbitos de concentración parceira, que ao obxecto de obter unha rede viaria uniforme nas actuacións, obrígase á coordinación coas devanditas actuacións.

Coa finalidade expresada da protección do patrimonio edificado existente nos núcleos rurais, a lei 2/2010 prohibe o desenvolvemento de actuacións integrais nos núcleos histórico-tradicionais ou nas áreas delimitadas como tales nos núcleos complexos. Así mesmo, determina que os plans xerais de ordenación municipal deberán conter as determinacións necesarias para a conservación e recuperación da morfoloxía dos núcleos histórico-tradicionais e da súa estrutura parceira histórica e os seus usos tradicionais.

A lei mantén a condición necesaria previa da aprobación do expediente de delimitación de solo de núcleo rural para edificar nos núcleos rurais existentes en municipios sen plan, tal como se establecía na Disposición Adicional segunda da lei 9/2002.

La Disposición Transitoria primeira, no seu apartado e), establece o réxime aplicable aos núcleos rurais en ***municipios con plan non adaptado***:

“e) Ao solo incluído no ámbito dos núcleos rurais tradicionais delimitados ao amparo da Lei 11/1985, de adaptación da do solo a Galicia, na delimitación dun núcleo rural segundo a Lei 1/1997 do solo de Galicia, ou na da súa área de influencia, ou na de expansión delimitada ao amparo da Lei 9/2002, do 30 de decembro, aplicarase o seguinte réxime:

Aos terreos incluídos na delimitación do núcleo rural, ou na da súa área de influencia, ou na de expansión, que presenten un grao de consolidación pola edificación inferior ao 50% da súa superficie, aplicarase o réxime establecido na presente lei para o núcleo rural común, polo que se estará ao disposto nas determinacións contidas no plan vixente respectivo, coas seguintes especificacións que, en todo caso, deberán respectar as maiores limitacións establecidas no plan respectivo:

– Parcela mínima: 500 m².

40 Artigo 72. Lei 2/2010.



- *Altura máxima: $B+1+Bc$.*
- *Ocupación máxima: 40%.*

Aos terreos incluídos na delimitación do núcleo rural, ou na da súa área de influencia, ou na de expansión, que presenten un grao de consolidación pola edificación superior ao 50% da súa superficie, aplicarase o réxime establecido pola presente lei para o núcleo rural común, polo que se estará ao disposto nas determinacións contidas no plan vixente respectivo, coas seguintes especificacións, que, en todo caso, deberán respectar as maiores limitacións establecidas no plan respectivo:

- *Parcela mínima: 300 m².*
- *Altura máxima: $B+1+Bc$.*
- *Ocupación máxima: 50%.*

Non obstante o anterior, aos terreos incluídos en polígonos en execución por contar con instrumento de equidistribución aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor da Lei 9/2002 seralles de aplicación o réxime de solo urbano non consolidado, sen prexuízo de respectar a ordenación establecida polo plan.

Aos terreos delimitados como solo de núcleo rural de conformidade co previsto no artigo 13º. 2 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, na súa redacción anterior á presente lei, situados dentro da circunscrición do núcleo existente, aplicarase o réxime previsto no artigo 29º. 1 da presente lei.

A través do procedemento de modificación do plan xeral, poderase delimitar ou revisar a delimitación e ordenación individualizada dos núcleos rurais existentes, segundo os criterios establecidos polos artigos 13º e 25º da presente lei.

Excepcionalmente, en supostos debidamente xustificadas e logo de informe preceptivo da Comisión Superior de Urbanismo de Galicia, o plan xeral modificado ou revisado poderá atemperar a esixencia de consolidación requirida polo artigo 13º.3.b) e c) da presente lei”.

3.3 Criterios actuais para a delimitación dos núcleos rurais. INSTRUCIÓN 4/2011, do 12 de abril

Coa finalidade de dar a coñecer os criterios a seguir pola Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas da Xunta de Galicia na delimitación dos núcleos rurais, no exercicio das súas competencias en materia urbanística e en aras de maior transparencia na xestión administrativa e da seguridade xurídica, publicouse recentemente a *INSTRUCIÓN 4/2011, do 12 de abril, sobre a metodoloxía de cálculo do grao de consolidación edificatoria na Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia* (DOG nº 91, 11/05/2011).

A devandita Instrución, aínda non tendo os efectos propios dunha norma xurídica de natureza regulamentaria, expresa os aspectos básicos para o cálculo do grao de consolidación

dos núcleos rurais, baseado na concepción da densidade edificatoria existente que establece a Lei 2/2010, do 25 marzo (LOUGA).

Define o grao de consolidación como a relación entre o número de parcelas edificadas e o número de parcelas edificables, sendo aquelas as que albergan unha edificación destinada ao uso previsto no plan, non computando as ocupadas por construcións que non poidan ter a consideración de edificación segundo o artigo 2.2 da *Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación*. Na definición de parcelas edificables recolle aquelas que, sen estar destinadas ou previstas para viario ou dotación urbanística, reúnen as condicións mínimas para ser edificadas segundo a ordenación proposta polo plan, coa previsión das posibles operacións de parcelación debendo considerarse para iso o parceiro catastral existente coas súas edificacións.

Para o cómputo do grao de consolidación establece un coeficiente corrector de 1,75 como parámetro que reflicte a incidencia do viario, as dotacións e as parcelas non edificables por razón de forma, tamaño, estrutura da propiedade ou dispoñibilidade de acceso rodado.

A INSTRUCCIÓN 4/2011, do 12 de abril recolle dous métodos para o cálculo do grao de consolidación, gráfico e numérico ou simplificado.

- O método gráfico, de aplicación con carácter xeral, responde a un modelo de simulación consistente en proxectar as posibilidades de parcelación do parceiro existente segundo a ordenación prevista polo plan, en función dos seus parámetros urbanísticos.

$$\text{GRAO DE CONSOLIDACIÓN (\%)} = (\text{N}^\circ \text{ PARCELAS EDIFICADAS} / \text{N}^\circ \text{ PARCELAS EDIFICABLES}) \times 100$$

- O método numérico ou simplificado permite determinar o número total de parcelas edificables aplicando o coeficiente corrector ás parcelas hipotéticas que resultan de dividir a superficie bruta do ámbito entre a parcela mínima edificable establecida polo plan.

$$\text{GRAO DE CONSOLIDACIÓN (\%)} = \text{COEFICIENTE CORRECTOR } 1,75 \times (\text{N}^\circ \text{ PARCELAS EDIFICADAS} / \text{N}^\circ \text{ PARCELAS EDIFICABLES}) \times 100$$

3.4 Tramitación do plan de desenvolvemento dos núcleos rurais.

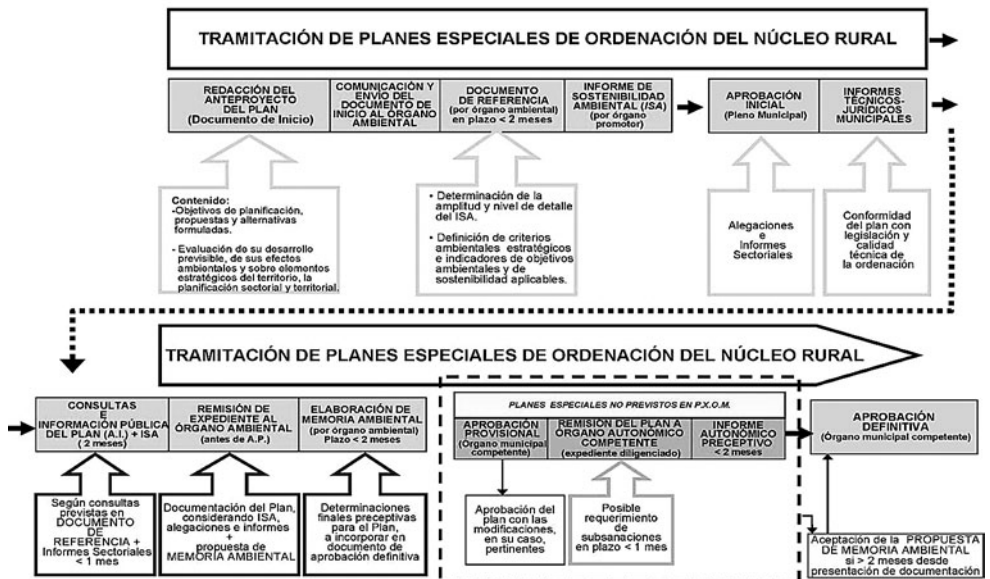
A *Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia* establece no seu artigo 86º o procedemento para a tramitación do plan de desenvolvemento; detallando no seu seguinte artigo 87º o que corresponde especificamente aos PLANS ESPECIAIS DE ORDENACIÓN DO NÚCLEO RURAL.

Seguidamente, exprésase esquematicamente o devandito procedemento.

TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

(Cuando deban someterse a Evaluación Ambiental Estratégica)

(Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia)



Bibliografía

<http://www.ige.eu/igebdt/servlet>

INE. Padrón. Explotación estadística e Nomenclátor.

<http://www.axenciaurbanistica.es>

http://cmati.xunta.es/portal/webdav/site/ctopv/shared/es/pdfs/DXSP/Doc_Inicio_Directrices_Ordenacion.pdf.

http://www.cmati.xunta.es/portal/webdav/site/ctopv/shared/es/pdfs/dxu/Planeamiento/Planeamiento_2011/20110406/PLANEAMIENTO_GALICIA_10-05-2011.pdf.

FARIÑA TOJO, J. "Los asentamientos rurales en Galicia". IEAL. Madrid, 1980.

PRECEDO LEDO, A. "Galicia: estructura del territorio y organización comarcal". 1987.

LÓPEZ PORTO, P. "O solo de núcleo rural na Lei 9/2002". EGAP, 2.008.

SANTA CRUZ CHAO, J.M. "Relación entre variables del medio natural, forma y disposición de los asentamientos en tres comarcas gallegas". CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA, 1.995.

MEILÁN GIL, J.L. "Los núcleos rurales en la ley del suelo de Galicia". ANUARIO DA FACULTADE DE DEREITO nº 5, 2.001. p. 443-545.

<http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2120/1/AD-5-19.pdf>



Dicionario da Real Academia Galega: <http://www.realacademiagalega.org/diccionario>

Lei 11/1985, de adaptación da do solo a Galicia.

Normas complementarias e subsidiarias de plan das provincias da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra, do 14 de maio de 1991.

Lei 1/1997, do 24 de marzo, do Solo de Galicia.

Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre Réxime do Solo e Valoracións.

Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.

Lei 8/2007, do 28 de maio, de solo e R.D.L. 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da lei de solo.

Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.

Plan Xeral de Pontevedra, 1.985.

Normas Subsidiarias de Plan do Grove, 1.996.

Plan Xeral de Ordenación Municipal de Lalín, 1.999.

SOLO DE NÚCLEO RURAL
Javier Bugallo Thielem
Páxs. 57-91

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación do territorio e urbanismo

Resumo: Desde a entrada en vigor da Directiva de Servizos e a finalización do prazo concedido para o seu transposición o 28 de decembro de 2009, foron numerosas as modificacións normativas que nos distintos ámbitos territoriais leváronse a cabo para a súa correcta adaptación. No presente artigo, tras un breve repaso das tarefas de transposición, procédese a un estudo sobre a incidencia que na lexislación urbanística galega ha ter a aparición de novos medios de intervención a través do control posterior, analizando as principais novidades normativas xurdidas no ámbito autonómico, así como o desenvolvemento que a mesma ha ter no ámbito local, destacando aquelas experiencias máis avanzadas na implantación do novo sistema.

Palabras clave: Directiva Servizos, Urbanismo, Galicia, Declaración responsable, Comunicación previa.

Abstract: Since the entry into force of the Services Directive and the expiry of the period prescribed for transposition by 28 December 2009, there have been numerous legislative changes in the various territorial been conducted for proper adaptation. In this paper, after a brief review of the tasks of transposition, we proceed to a study of the impact on the Galician town planning legislation has had the appearance of new media through control intervention after analyzing the main policy developments arising in the regional level, and the development that it has had on the local level, highlighting those most advanced experiences in the implementation of the new system.

Key words: Services Directive, Urban, Galicia, responsible Declaration, prior Comunicacin.

Índice: I. Introducción. II. Transposición da Directiva 123/2006 CE Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos na Comunidade Autónoma de Galicia. 1. O marco estatal: Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio e Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de diversas Leis para a súa adapta-



ción á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio. 2. As modificacións normativas autonómicas. 3. As Entidades Locais: último elo nas tarefas de transposición. III. Os novos medios de intervención e a súa consideración dende a perspectiva dos actos administrativos e o procedemento administrativo común. 1. A técnica tradicional de intervención: a autorización administrativa. 2. Reflexo normativo na lexislación de procedemento administrativo común. 3. Declaración responsable e Actos comunicados. IV. Exercicio de actividades de Servizo na Comunidade Autónoma Galega tras a Directiva de Servizos. 1. Regulación na normativa reguladora do ámbito comercial. 2. A autorización comercial autonómica. 3. Impacto nas Entidades Locais: ordenanzas reguladoras da intervención administrativa. 4. Breve referencia a outros ámbitos de intervención. V. Actuacións urbanísticas. 1. O urbanismo. Un sector excluído da aplicación da Directiva de Servizos? 2. Regulación na normativa urbanística autonómica. 2.1. Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia. 2.2. Unha perspectiva comparada no ámbito autonómico. 3. Adaptación da tramitación municipal: especial incidencia nas obras menores. VI. Reflexións de futuro.

I Introducción

Non se pretende no presente traballo realizar un estudo en profundidade da Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos¹ (DS), senón ofrecer unha perspectiva da transposición desta no ámbito da CA Galega, se ben circunscribíndose especialmente os seus efectos ao ámbito urbanístico, sen prexuízo do debate doutrinal sobre a súa aplicación directa no devandito ámbito, recollerá a súa inevitable incidencia na materia.

Para tal efecto, realizarase unha sinopse sobre as principais modificacións normativas de ámbito estatal na materia, con especial referencia ás normas de máis recente factura e de impacto directo na cuestión que nos ocupa, así como da repercusión na normativa autonómica galega e por último, o seu reflexo no chanzo territorial correspondente ás entidades locais, analizando as técnicas de intervención pública nas actividades de servizos e a súa virtualidade na CA de Galicia, para finalizar formulando as reflexións obrigadas tras o transcurso xa de máis de tres anos dende a finalización do prazo de transposición e polo tanto dende o inicio do período de esixibilidade directa do contido da DS.

II Transposición da Directiva 123/2006 CE Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos

O Tratado da Comunidade Europea consagra, xa dende 1957, tanto a liberdade de establecemento, actual artigo 43, como a liberdade de circulación de servizos, actual artigo 49². A DS pretendía introducir definitivamente nos Estados membros a garantía para o

1 Para tal efecto podemos consultar “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.

2 Para un estudo en profundidade de ambas as dúas liberdades pode consultarse BORRAJO INIESTA, I. “Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma” no Tomo II do Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Civitas, Madrid, 1986. Directores GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. e MUÑOZ MACHADO, S.; PELLICER ZAMORA, R. C. “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea”, en ILLESCAS, R. e MOREIRO, C. J. Derecho Comunitario Económico, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Madrid, Colex, 2001

cumprimento das devanditas liberdades, tal e como sinala MERINO ESTRADA, V.³ “A Directiva 2006/123/CE (A LEI. 238463/2006) do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, marcouse como obxectivo facer efectivas as liberdades de circulación e establecemento consagradas no Tratado, xerando un verdadeiro mercado interior de servizos, cunha Europa moito máis competitiva, en liña cunha renovada “Estratexia de Lisboa”. Un obxectivo esencialmente económico. Pero as “disposicións xerais necesarias” para acadalo, en palabras do seu propio artigo 1º, son de índole administrativa: un cambio radical nas funcións regulatorias que desempeñan as Administracións Públicas.”.

É dicir, se ben nos atopamos ante unha disposición que se situaría, en principio, no ámbito regulatorio do sector económico, dado o modelo económico⁴ plasmado na nosa Constitución de 1978⁵, resulta necesario dende o poder público abordar unha reforma en profundidade do funcionamento do sector público, e polo tanto da normativa reguladora dos procedementos administrativos, de aí o elevado número de normas afectadas nos distintos ámbitos territoriais do Estado. Non obstante, resulta inequívoco afirmar que o eixe do cambio consiste na substitución do modelo dun control anterior por control posterior, o que provocou dende distintas posicións doutriniais unha crítica aberta á DS, por derivar dela unha presunta desregulación⁶ do sector, desregulación que introduciría un desestabilizador grao de inseguridade xurídica.

1 O marco estatal: Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio e Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de diversas Leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio

Para as tarefas de transposición da Directiva de Servizos (DS)⁷ o Estado español optou por unha dobre técnica⁸, por unha parte, adaptacións normativas sectoriais, que se incorpora

3 La Directiva de Servicios en clave municipal. Noticias de la Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios e notas, Xuño 2011, Editorial Wolters Kluwer España.

4 Sobre esta cuestión vide. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. “Derecho administrativo económico, volume I, La Ley, Madrid, 1988.

5 Artigo 38 “recoñécese a liberdade de empresa no marco da economía de mercado. Os poderes públicos garanten e protexen o seu exercicio e a defensa da produtividade, de acordo coas esixencias da economía xeral e, no seu caso, da planificación.”

6 PAREJO ALFONSO L. “Acceso al mercado: incidencia de la directiva de servicios” Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios e notas, Xuño 2011, Editorial Wolters Kluwer España. “Estase, ademais, ante unha norma de desregulación máis que de liberalización, porque coloca baixo sospeita de restrición indebida calquera regulación xurídico-pública do acceso ao mercado e do exercicio das actividades que comprende, a pesar de que a devandita regulación non parece que poida merecer, en principio e sen máis, tal sospeita, ao deber presumirse —no plano abstracto no que argumentamos— que obedece ao obxectivo da inserción harmónica de determinada actividade no sistema de convivencia propio dunha economía social de mercado en función dos bens e os valores xurídicos que se fagan presentes no ámbito de que se trate”, reiterando o xa manifestado polo mesmo autor en “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkenstein” (El Cronista del Estado social y democrático)

7 Segundo o disposto no artigo 45 DS a entrada en vigor desta produciuse ao día seguinte á súa publicación no DUE, publicación que tivo lugar o 27 de decembro de 2006, en tanto que o prazo para a incorporación ao dereito interno dos Estados membros finalizaba, segundo o artigo 44, o 28 de decembro do ano 2009. Polo tanto, e a pesar de dispoñer dun prazo de tres anos, as normas estatais fixando o marco de referencia da transposición viron a luz o 24 de novembro de 2009, BOE nº 283 e o 23 de decembro de 2009, BOE nº 308 (Leis 17 e 25 respectivamente). O devandito atraso condicionou dun modo ineludible o labor das administracións autonómicas e locais, en tanto en canto se descoñecía o marco definitivo da mesma.

8 Segundo o establecido pola Comisión Delegada do Goberno para Asuntos Económicos en xullo de 2007 en relación cos aspectos xurídicos da transposición, non obstante, a devandita técnica foi obxecto de crítica polo Consello de Estado no seu ditame 99/2009, do 18 de maio, en relación coa Lei 17/2009, que aínda cando non resulte obxectable en si mesmo o método de transposición, sinalan que “esta peculiar forma de incorporación do Dereito comunitario ao noso ordenamento pode provocar certas distorsións, tanto dende a perspectiva da transposición mesma da Directiva, como dende a da súa incidencia no noso



ron á Lei 25/2009, e por outra, a adopción dunha lei horizontal de transposición, que se materializaría na Lei 17/2009⁹; sen prexuízo de se descolgar cunha norma específica de transposición en materia comercial, que supuxo a modificación da Lei 7/1996, do 15 de marzo, de Ordenación do Comercio Minorista, pola Lei 1/2010, do 1 de marzo ou a modificación do Regulamento de Servizos das Corporacións Locais, a través do Real Decreto 2009/2009, do 23 de marzo.

Tal e como se sinalou, a Lei 17/2009 límitase a ser un mero recordatorio dos preceptos recollidos na DS¹⁰, en tanto que na segunda das normas citadas se procede á modificación dun total de 48 leis estatais¹¹, das cales resultan de maior importancia, as modificacións efectuadas na Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común (LRXAP-PAC) e a Lei 7/1985, do 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local (LRBRL). A primeira delas por introducir a única regulación que, con carácter xeral, teremos dos novos medios de intervención e a segunda, por determinar a súa introdución no ámbito local para o exercicio das actividades de servizos.

O seguinte avance normativo significativo na consecución dos obxectivos fixados pola DS prodúcese coa Lei 2/2011 de Economía Sostible¹². A devandita norma contén as principais novidades que se enumeran a continuación:

- Ampliación do ámbito do silencio positivo. Artigo 40
- Establecemento de razóns de interese xeral e obriga de establecemento de procedementos. Modificación da Lei 7/1985. Artigos 84 bis e ter.
- Inclusión dun novo feito impoñible para a exacción das taxas municipais. Modificación do RDlex 2/2004.
- Prescricións para a avaliación da normativa existente sobre licenzas locais de actividade. Disposición Adicional Oitava.¹³

Dereito interno”, así como no Ditame 779/2009, do 21 de maio, en relación coa Lei 25/2009 xa sinalaba a obxección á técnica das leis ómnibus, por considerar que “o emprego desta técnica lexislativa non fai senón aumentar a dispersión normativa existente; técnica que dificulta a aplicación dunhas normas xurídicas que teñen como destinatarios principais, non só a autoridades, funcionarios e profesionais do dereito, senón tamén a particulares” (ditame 4.908/97).

- 9 QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. “La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios” sobre o concepto de liberdade de establecemento e da liberdade de servizos no Dereito da Unión e a súa evolución ata a DIRSE. “La ordenación de las actividades de servicios: comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre” AAVV, Dir. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. Aranzadi, Madrid, 2010.
- 10 Para maior análise das diferenzas VIDE, 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, así como o citado Ditame 99/2009 do Consello de Estado pon tamén o acento nas diferenzas entre a norma de transposición horizontal e a propia DS
- 11 As áreas afectadas pola devandita modificación pódense concretar nas seguintes: administración pública (3), consumo (1), servizos profesionais (3), emprego (4), servizos industriais e construción (6), enerxía (3), transporte e comunicacións (8), medio ambiente e agricultura (12), sanidade (3), propiedade intelectual (1), outras (4).
- 12 Na que o lexislador estatal volve utilizar a tan criticada técnica da lei ómnibus, mesturando regulacións tan diversas como as relativas aos mercados financeiros e formación, investigación e transferencia de resultados no sistema universitario, entre grande multitude de materias.
- 13 A devandita Disposición establece o seguinte:
1. No prazo de seis meses dende a entrada en vigor desta Lei, o Goberno avaliará a existencia de razóns incluídas no novo artigo 84 bis da Lei de Bases de Réxime Local nas previsións existentes sobre licenzas locais de actividade. De acordo cos resultados da devandita avaliación, o Goberno presentará no mesmo prazo un proxecto de Lei de modificación das normas nas que non concorran as razóns citadas, eliminando a correspondente esixencia de licenza, sen prexuízo da súa substitución por outras formas de verificación e control

Na mesma liña, o Real Decreto Lei 8/2011, do 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e de simplificación administrativa, levou a cabo a modificación de diversas leis para a súa adaptación á disposición adicional oitava da Lei 2/2011, do 4 de marzo, de Economía Sostible, en materia de licenzas locais de actividade.

2 Real Decreto Lei 19/2012, de medidas urxentes de liberalización do comercio e de determinados servizos e Lei 12/2012, do 26 de decembro.

Pero se unha norma veu dar o pulo definitivo á liberalización do exercicio das actividades de servizos, este foi o RD 19/2012, tras o seu trámite parlamentario Lei 12/2012, ao xeneralizar, na integridade do ámbito estatal, a inesixibilidade de licenza para o exercicio de determinadas actividades e en determinadas circunstancias.

Así, a norma establece como ámbito obxectivo as actividades comerciais minoristas e a prestación de determinados servizos previstos no anexo da lei, e nos que conflúan os seguintes requisitos:

- a) Que se realicen a través de establecementos permanentes.
- b) Que estean situados en calquera parte do territorio nacional.
- c) Cuxa superficie útil de exposición e venda ao público non sexa superior a 300 metros cadrados
- d) Que non teñan impacto no patrimonio histórico-artístico ou no uso privativo e ocupación dos bens de dominio público.

A regulación con tal grao de detalle podería formular problemas de encaixe coa normativa que as CCAA en exercicio da súa competencia exclusiva ditanan na materia, polo que resultaría necesario polos operadores xurídicos realizar importantes caneos para respectar tanto a normativa autonómica como a estatal. No devandito senso, en Galicia, o Decreto 133/2008, do 12 de xuño, polo que se regula a avaliación de incidencia ambiental, establece que para os efectos da esixencia de procedemento de avaliación de incidencia ambiental (Anexo III) o elemento de referencia superficial para determinar a suxeición das actividades comerciais é a 400 m cadrados e se ben se puidese considerar que a devandita superficie é superior á establecida pola normativa estatal, debemos recordar que ambas as dúas fan referencia a conceptos distintos. A estatal referénciase a superficie útil de exposición e venda ao público, polo que poderíamos atoparnos con actividades non suxeitas a licenza pola normativa estatal pero si segundo a autonómica¹⁴.

administrativo. As Comunidades Autónomas e as Entidades Locais, nun prazo de doce meses tras a entrada en vigor da presente Lei e no ámbito das súas competencias, adaptarán igualmente a súa normativa ao previsto no citado artigo da Lei de Bases de Réxime Local.

2. *Os Municipios deberán adoptar un acordo que dea publicidade aos procedementos nos que, de acordo co previsto no artigo 84 bis da Lei de Bases de Réxime Local, subsiste o réxime de sometemento á licenza local de actividade, mantendo a devandita relación axeitada á normativa vixente en cada momento.*

Non obstante, excedido o prazo concedido, non consta o cumprimento rigoroso da devandita avaliación e conseguintes efectos, por parte das Entidades Locais da nosa Comunidade.

14 Non debemos esquecer que a Lei 13/2010, de Comercio Interior de Galicia, só permite a utilización das figuras de declaración responsable ou comunicación previa naqueles supostos nos cales o exercicio da actividade non estea suxeito ao trámite de incidencia, efecto ou impacto ambientais.

A importancia desta norma radica en que fronte ás 17 normas autonómicas de transposición, e ás distintas regulacións que se fixaran nos máis de 8.000 concellos existentes no conxunto do Estado, introduce un grao de uniformidade e seguridade xurídica para os prestadores de servizos.

Do mesmo modo procede á modificación do TRLFL, dando resposta a unha das primeiras demandas xurdidas dende o ámbito local, como é que a entrada en vigor do novo modelo non implicase unha diminución dos ingresos locais, a cuxo efecto víñase solicitando unha adaptación da normativa citada para a inclusión dun novo feito impositivo para a exacción das correspondentes taxas e a modificación do establecido para o Imposto de Construcións, Instalacións e Obras¹⁵.

3 As modificacións normativas autonómicas

Unha das cuestións máis complexas que formulou a transposición da DS é garantir unha axeitada execución do devandito labor nas 17 CCAA, evitando que se xeren desigualdades territoriais en función da Comunidade en que se vaia exercer a actividade. Para responder á devandita problemática o Estado está a tramitar, na actualidade, a denominada Lei de Garantía da Unidade de Mercado, cuxo anteproxecto foi obxecto de informe polo Consello de Ministros en sesión de data 25 de xaneiro de 2013 e mediante o que se pretende garantir a validez territorial da autorización, licenza, recoñecemento ou cualificación recoñecida de orixe, de modo que opere en todo o ámbito do estado.

MÍGUEZ MACHO, L.¹⁶ considera que o principio de unidade do mercado interior constitúe unha importante fonte de limitacións para o exercicio das competencias en materia de comercio interior, e así sinala que *“Unha manifestación fundamental deste principio é a prohibición de adoptar medidas que obstaculicen as liberdades de circulación e establecemento das persoas e a libre circulación de bens (artigo 139, apartado segundo, da Constitución), se ben a xurisprudencia do Tribunal Constitucional distingue entre a simple incidencia desas liberdades, que non se considera vulneración do precepto, e a verdadeira obstaculización”*.

Ao fío do exposto podemos afirmar con FUERTES LÓPEZ, M.¹⁷. que *“Moita actividade tiveron que desprezar as comunidades autónomas para que, no ámbito das súas extensas competencias, estean incorporados os obxectivos que persegue a Directiva de Servizos.38 Unha catarata de reformas normativas estase a producir para modificar as leis de comercio interior, de turismo, feiras, de xogo, de protección dos consumidores, de protección ambiental, de colexios profesionais, do réxime administrativo para simplificar a actividade pública e suprimir bastantes autorizacións que agora se consideran desproporcionadas, así como para incorporar a nova técnica das declaracións responsables ou comunicacións previas, para modificar o sentido do silencio... Son moitas as reformas levadas a cabo. Unha grande axitación normativa, máis o que sabemos que hai detrás de comisións, reunións, borradores, emendas... No informe que presentou o Goberno ante a Comisión Europea, datado en abril de 2010, contabilizáronse case dúascentas reformas en normas con rango*

15 Non obstante, non foron poucos os concellos que, dende un inicio, e unha vez incorporado o novo modelo regularon nas súas ordenanzas fiscais a exacción da devandita taxa. VIDE

16 MÍGUEZ MACHO, L., tamén sobre a distribución constitucional de competencias en “La intervención administrativa en el comercio interior”. Iustel. Madrid. 2005.

17 “Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de servicios”. Revista catalá de dret públic, núm. 42, 2011.

de lei e máis de seiscientos regulamentos autonómicos e apuntábanse aínda máis normas pendentes de modificar”.

En relación co mantemento da posición que se adoptou polas CCAA respecto ao posible solapamento de controis autonómicos e municipais, para o exercicio dos denominados grandes establecementos comerciais, do estudo comparado da transposición levada a cabo polas CCAA podemos concluír que, con carácter xeral, non se resistiron á tentación de manter un importante control autonómico, xustificando a necesidade de manter a autorización comercial da devandita natureza, baseándose en razóns imperiosas de interese xeral e seguindo a VILLAREJO GALENDE, H.¹⁸ atopariámonos coa seguinte clasificación:

- Madrid¹⁹ como único exemplo de supresión da licenza comercial autonómica.
- Continuismo: O mantemento da licenza comercial autonómica (Aragón, Cataluña, Castela e León, Illas Baleares, Illas Canarias, A Ríoxa, Galicia, Murcia e Valencia).
- CCAA que suprimen a licenza autonómica pero manteñen o control autonómico, condicionando as licenzas municipais (Asturias, País Vasco, Andalucía, Extremadura, Cantabria e Castela A Mancha).
- Substitución da licenza comercial autonómica pola autorización mediante un instrumento de ordenación do territorio. O caso navarro.

Das distintas regulacións, pois, podemos comprobar a xeneralización de consideración de grande establecemento comercial e, en consecuencia, suxeito á autorización autonómica, para aqueles que superen a superficie dos dous mil cincocentos cadrados (sen prexuízo da introdución de factores de poboación como elemento de ponderación, vide A Ríoxa).

4 As Entidades Locais: último elo nas tarefas de transposición

Con ocasión da entrada en vigor da DS dende o Ministerio de Economía e Facenda e o Ministerio de Política Territorial en colaboración coa FEMP e COSITAL, procedeuse a elaborar o “Manual práctico de avaliación para as EELL elaborado por el, coa finalidade de axudar ás Entidades Locais a adaptar a súa normativa á Directiva de Servizos”. Neste recóllase xa o papel que lle correspondía ás EELL²⁰ na transposición da norma europea ao sinalar:

“Nesta tarefa na que as Autoridades españolas se ven inmersas para levar a cabo a aplicación do anteproxecto de lei, as Entidades Locais teñen un papel especialmente relevante posto que elas son as autoridades competentes en grande parte da normativa afectada. De feito, a Lei de Bases do Réxime Local ao atribuír no seu artigo 4 apartado 1a) o exercicio da potestade regulamentaria ás Entidades Locais, convérteas nos suxeitos obrigados a modificar as súas propias normas para adaptalas ao Dereito comunitario”.

18 “Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de Servicios”. Liberalización do Comercio Interior. nº 868.ICE. Setembro-Outubro 2012.

19 A principal regulación vén dada pola Lei 8/2009, do 21 de decembro, de medidas liberalizadoras e de apoio á empresa Madrileña da Comunidade de Madrid e a Lei 5/2010, do 12 de xullo, de Medidas Fiscais para o Fomento da Actividade Económica.

20 FONT I LLOVET, T. E PEÑALVER I CABRÉ, A. “La incidencia de la directiva de servicios en los entes locales”. Revista catalá de dereito público, núm. 42, 2011



O feito de que a LAS no seu artigo 5 impoña unha reserva de lei para o establecemento do réxime autorizadorio, sitúa ás EELL nunha clara posición de subordinación respecto á execución material dos seus deberes de transposición, claramente condicionada pola lexislación ditada polo Estado e a respectiva CA²¹, a pesar do cal algúns concellos avanzaron nas súas tarefas de transposición²² á marxe dos tempos marcados polos lexisladores estatais e autonómicos, baseándose na responsabilidade que para as EELL se podería derivar dun eventual incumprimento dos labores de transposición no seu ámbito territorial²³, prevéndose na propia norma de transposición o procedemento a seguir para a esixibilidade das sancións que no seu caso se impuxesen ao Estado como consecuencia diso²⁴.

III Os novos medios de intervención e a súa consideración desde a perspectiva dos actos administrativos e o procedemento administrativo común.

Un dos enfoques máis rechamantes das tarefas de transposición levadas a cabo polo lexislador estatal consiste en que tras recoller na Lei 17/2009 e Lei 25/2009 as figuras da comunicación previa e a declaración responsable, posteriormente incorporará as devanditas figuras a lexislación básica de procedemento administrativo común, acadando por iso un ámbito máis amplo que o expresamente previsto pola DS²⁵. O eixe principal da DS, sen prexuízo de abordar outros contidos de interese, radica no cambio do modelo de control “ex ante” polo réxime de control “ex post”, pasando a outorgar á autorización un carácter excepcional fronte á formulación da liberdade de exercicio que se xeneraliza²⁶.

1 A técnica tradicional de intervención: a autorización administrativa.

Máis alá dos debates doutrinais sobre a natureza da autorización²⁷, a propia DS no seu art. 4.6) define o “réxime de autorización”, calquera procedemento en virtude do cal o pres-

-
- 21 JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno”. IVAP, Oñati, 2010, pon o acento sobre a problemática derivada da deficiente transposición que, no seu caso, puidese levarse a cabo por algunhas CCAA, que deixarían ás EELL sen cobertura xurídica para adaptar as súas normas, pois a partir da entrada en vigor da LLAASEE, ordenanzas e regulamentos locais que contradixesen a devandita normativa deberían entenderse derogados.
- 22 Sobre o efecto da Directiva e as obrigas que respecto á mesma competen ás Entidades Locais resulta necesario recordar a Sentenza do Tribunal Constitucional do 8 de marzo e do 22 de abril de 1993, segundo as que, non existe unha competencia específica de transposición das Directivas Europeas, polo que a execución do dereito comunitario corresponderá a quen ostenta a competencia da actividade ou norma afectada pola Directiva, tal e como sinala a propia Directiva cando remite ao dereito interno as cuestións de competencia.
- 23 URRUTIA LIBARONA, I. “Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2010.
- 24 DISPOSICIÓN FINAL CUARTA. Compensación de débedas en caso de responsabilidade por incumprimento. As Administracións Públicas que, no exercicio das súas competencias, incumprisen o disposto nesta Lei ou no Dereito comunitario afectado, dando lugar a que o Reino de España sexa sancionado polas institucións europeas asumirán, na parte que lles sexa imputable, as responsabilidades que de tal incumprimento se derivasen. A Administración do Estado poderá compensar a devandita débeda contraída pola administración responsable coa Facenda Pública estatal coas cantidades que deba transferir a aquela, de acordo co procedemento regulado na Lei 50/1998, do 30 de decembro, de Medidas Fiscais, Administrativas e da Orde Social. En todo caso, no procedemento de imputación de responsabilidade que se tramite garantirase, a audiencia da Administración afectada.
- 25 O artigo 2 DS recolle como ámbito de aplicación “*os servizos prestados por prestadores establecidos nun Estado membro*”, sen prexuízo de recoller a continuación unha serie de servizos excluídos.
- 26 Para un estudo empírico sobre o estado da cuestión vide “Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios”. Dir. PAREJO ALFONSO, L. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- 27 Sobre a técnica da autorización e a súa construción dogmática en torno ás posicións de RANELETTI e MAYER, pode consultarse GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo II”, 4ª edición, Civitas, 1997 e PARADA VÁZQUEZ, R. “Derecho administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 1994.

tador ou o destinatario están obrigados a facer un trámite ante a autoridade competente para obter un documento oficial ou unha decisión implícita sobre o acceso a unha actividade de servizos ou o seu exercicio, completando a devandita regulación coa contida nos seus artigos 9 e seguintes²⁸.

O que si resulta indiscutible é a condición da autorización como prototipo de técnica de intervención baseada no control preventivo e así podemos dicir con LAGUNA DE PAZ, J.C. que

“Todas as autorizacións teñen en común o control preventivo que un suxeito realiza respecto da actuación doutra, co fin de comprobar que reúne as condicións que permiten entender o devandito comportamento non danará os seus intereses, ou os daqueles a salvagarda dos cales teña encomendada”.

En todo caso, e ante as críticas xurdidas polo cambio de modelo²⁹ e a suposta desregulación operada no sector servizos, resulta conveniente recordar que o novo sistema non impón a ausencia de controis³⁰, senón que simplemente se limita a modificar o momento procedemental en que estes se producen, permanecendo inalteradas as facultades públicas de inspección, revisión e sanción. A principal consecuencia para o réxime autorizador consiste na súa transformación nun réxime de carácter excepcional, cuxa utilización só poderá lexitimarse cando efectuado o triplo xuízo de racionalidade, sexa o único medio que garanta o interese xeral.

2 Reflexo normativo na lexislación de procedemento administrativo común.

Sobre a devandita cuestión³¹ xa apuntabamos a estrañeza por que a regulación destas figuras se incluíse, en execución dos labores de transposición da DS, nunha norma ditada polo Estado ao abeiro do título competencial recollido no artigo 149.1.18ª CE, como son as bases do réxime xurídico das AAPP e o procedemento administrativo común, xa que o ámbito obxectivo da DS se circunscribe ás actividades de servizos.

En paralelo e en relación con esta cuestión no ámbito local fóronse introducindo modificacións sucesivas na LRRL, concretamente no seu artigo 84, para recoller como novos medios de intervención o sometemento a comunicación previa ou a declaración responsable, de conformidade co establecido no artigo 71 bis da Lei 30/1992 e o sometemento a control posterior ao inicio da actividade, a efectos de verificar o cumprimento da normativa reguladora da mesma. Sen prexuízo do reproche que poida merecer a devandita incorporación, bótase de menos, unha vez xa superadas as disquisicións competenciais, a regulación dun marco procedimental mínimo, para os efectos de dotar de coherencia o funcionamento das devanditas figuras nos distintos ámbitos territoriais.

28 Establécense unha serie de requisitos para a suxeición dunha actividade de servizos ao réxime autorizador, que se concretan nun triplo xuízo: de non discriminación, de necesidade de xustificación pola concorrencia dunha razón imperiosa de interese xeral e de proporcionalidade, ao tempo que se establecen as condicións para a concesión da autorización, a súa duración e supostos limitativos.

29 PAREJO ALFONSO, L. “op.cit.”

30 Para as diferenzas entre a autorización e a comunicación LAGUNA DE PAZ, J.C. “La autorización administrativa”. Thomson, Civitas. Navarra. 2006.

31 RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. Da intervención administrativa previa ao control a posteriori: a reforma do procedemento administrativo común a consecuencia da directiva de servizos. Revista Aranzadi Doctrinal, núm.2, 2010.

Outra das cuestións problemáticas que se derivan do novo modelo de intervención é a posición dos terceiros interesados³², por canto a regulación existente sen proclamar a necesidade dun procedemento administrativo situaríaos nunha especie de limbo xurídico, no que malia a evidente existencia de terceiros interesados que puidesen ostentar dereitos fronte ao exercicio dunha actividade de servizos, non se clarifican as posibilidades de defensa deses dereitos. Así mesmo introducíronse senllos artigos 84 bis e ter na LRBRL recollendo a inesixibilidade xeral de licenza, así como os supostos de concorrencia entre autorizacións diversas³³ e a obriga de establecer e planificar os procedementos de comunicación necesarios, así como os de verificación posterior do cumprimento dos requisitos precisos para o exercicio das actividades que non requiran título habilitante previo.

Na mesma liña pronúnciase a modificación efectuada na Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración Local de Galicia, pola Lei 1/2010, que incorpora ao seu artigo 286³⁴ un contido semellante ao recollido polo artigo 84 LRBRL.

3 Declaración responsable e Comunicación previa

Tal e como se comentou ambas as dúas figuras non representan unha novidade pura no noso escenario xurídico, sendo coñecidas pola súa utilización no seo dun procedemento administrativo, con natureza dun documento complementario³⁵. A novidade en si mesma vén representada polo outorgamento dun carácter autónomo, capaz de producir efectos propios e sobre terceiros³⁶.

-
- 32 A Lei 26/2010, do 3 de agosto, de réxime xurídico e de procedemento das administracións públicas de Cataluña. no seu artigo 34.2 establece que *“en ningún caso as medidas de simplificación administrativa poden supoñer limitación ningunha dos dereitos e garantías que a lexislación vixente reconece aos cidadáns e terceiras persoas interesadas en calquera procedemento administrativo”* prevendo, para tal efecto, a posibilidade de que a lexislación sectorial estableza mecanismos alternativos de resolución de conflitos.
- 33 Art. 84 bis: *“En caso de existencia de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha entidade local e algunha outra Administración, a entidade local deberá motivar expresamente na xustificación da necesidade da autorización ou licenza o interese xeral concreto que se pretende protexer e que este non se atopa xa cuberto mediante outra autorización xa existente”.*
- 34 1. *As entidades locais poderán intervir na actividade dos cidadáns a través dos seguintes medios:*
a) *Ordenanzas e bandos.*
b) *Sometemento a licenza previa e outros actos de control preventivo. Non obstante, cando se trate do acceso e exercicio de actividades de servizos incluídas no ámbito de aplicación da Directiva 2006/123/CE, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, e as súas normas de transposición, estarase ao disposto nesta.*
c) *Sometemento a comunicación previa ou declaración responsable, de conformidade co establecido no artigo 71 bis da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.*
d) *Sometemento a control posterior ao inicio da actividade, para os efectos de verificar o cumprimento da normativa que regula a mesma.*
e) *Ordes individuais constitutivas de mandato para a execución dun acto ou a súa prohibición.*
2. *A actividade de intervención das entidades locais axustarase, en todo caso, aos principios de non discriminación, necesidade e proporcionalidade co obxectivo que se persegue.*
3. *As licenzas ou autorizacións outorgadas por outras administracións públicas non eximen aos seus titulares de obter as correspondentes licenzas das entidades locais. Respetarase, en todo caso, o disposto nas correspondentes Leis sectoriais.*
- 35 Así, entre outras, en Lei 30/2003, do 17 de novembro, Xeral de Subvencións, ou no Real Decreto Lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei de Contratos do Sector Público, que incorpora a figura xa tradicional en materia de contratación pública, ou Lei 32/2003, do 3 de novembro, Xeral de Telecomunicacións.
- 36 Respecto á devandita cuestión vide MUÑOZ MACHADO, S. “Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas”, LÓPEZ MENDUJO F. “La transposición de la directiva de servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa.” Revista Española da Función Consultiva 17, núm. 14, xullo-décembro (2010). MOREU CARBONELL, E.: “La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa e sistemas alternativos (comunicación previa y declaración responsable).” RIVERA ORTEGA, R.: “Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. Reflexiones sobre la actividad de intervención en la Directiva 2006/123/CE”, Noticias da Unión Europea, núm. 317, 2011. “El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo”, Gobierno de Aragón, 2011. NÚÑEZ LOZANO, M. C.: “Las actividades comunicadas a la Administración: la potestad administrativa de veto sujeta a plazo”, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2011.

En canto á definición que a norma realiza de ambas as dúas figuras, o artigo 71 bis³⁷, nos seus apartados 1 e 2 establece o seguinte:

- Declaración responsable: documento subscrito por un interesado no que manifesta, baixo a súa responsabilidade, que cumpre cos requisitos establecidos na normativa vixente para acceder ao recoñecemento dun dereito ou facultade ou para o seu exercicio, que dispón da documentación que así o acredita e que se compromete a manter o seu cumprimento durante o período de tempo inherente ao devandito recoñecemento ou exercicio.
- Comunicación previa: aquel documento mediante o que os interesados poñen en coñecemento da Administración Pública competente os seus datos identificativos e demais requisitos esixibles para o exercicio dun dereito ou o inicio dunha actividade, de acordo co establecido no artigo 70.1 LRXAP-PAC

Asignando, en ambos os dous casos, os efectos³⁸ que se determinen en cada caso pola lexislación correspondente e permitirán, con carácter xeral, o recoñecemento ou exercicio dun dereito ou ben o inicio dunha actividade, dende o día da súa presentación, sen prexuízo das facultades de comprobación, control e inspección que teñan atribuídas as Administracións Públicas. Engadindo especificamente, para o caso da comunicación, que esta se poderá presentar dentro dun prazo posterior ao inicio da actividade cando a lexislación correspondente o prevea expresamente.

Resulta importante, neste punto, sinalar a remisión á lexislación sectorial que o precepto realiza, de tal modo, que o mesmo se limita a enunciar as liñas xerais das figuras, debendo ser as normas correspondentes as que aquilaten o encaixe destas no noso sistema de intervención administrativa, completando a súa definición legal³⁹.

IV Exercicio de actividades de Servizos na Comunidade Autónoma Galega tras a Directiva de Servizos

A regulación da materia en Galicia realizouse, nun primeiro momento, fundamentalmente a través de dúas normas, por unha parte a Lei 7/2009⁴⁰, do 22 de decembro, de modificación da Lei 10/1988, do 20 de xullo, de ordenación do comercio interior de Galicia, específica do sector comercial, que sería pronto modificada pola Lei 13/2010, do 17 de decembro, Comercio Interior de Galicia.

Xunto coa devandita norma de carácter sectorial ditouse unha norma de carácter ómnibus, a Lei 1/2010⁴¹, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa

37 Engadido por Lei 25/2009.

38 A norma anoa á inexactitude, falsidade ou omisión, de carácter esencial, en calquera dato, manifestación ou documento que se acompaña ou incorpore a unha declaración responsable ou a unha comunicación previa, ou a non presentación ante a Administración competente da declaración responsable ou comunicación previa, a imposibilidade de continuar co exercicio do dereito ou actividade afectada dende o momento en que se teña constancia de tales feitos, sen prexuízo das responsabilidades penais, civís ou administrativas a que houbese lugar. Importantes consecuencias para limitar os posibles excesos que se puidesen derivar do cambio de modelo

39 Sobre a devandita cuestión MOREU CARBONELL, E.: “La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa y sistemas alternativos (comunicación previa y declaración responsable)”.

40 D.O.G. Nº 251, do 28 de decembro de 2009.

41 D.O.G. Nº 36, do 23 de febreiro de 2010. Contra a devandita norma foi interposto recurso de inconstitucionalidade nº 8260-2010, promovido polo Presidente do Goberno en relación con diversos preceptos da Lei 1/2010.

adaptación á Directiva 2006/123/CE, ao estilo seguido polo Estado coa Lei 25/2009, se ben sen acadar a finalidade pretendida da devandita transposición, máis que a un efecto meramente formal.

1 Regulación na normativa reguladora do ámbito comercial

Tal e como se sinalou ditáronse na CA Galega dúas normas para a transposición no sector comercial. A primeira delas, a Lei 7/2009, pouco respondía á finalidade expresada na súa Exposición de Motivos de adaptación á DS, por canto mantiña no seu artigo 6 a esixibilidade de licenza municipal de apertura ou de actividade e, no seu caso, a autorización comercial autonómica, para a apertura dun establecemento comercial.

Será necesario esperar á Lei 13/2010, a que dará carta de natureza na nosa Comunidade ao novo modelo de intervención de control posterior ao recoller expresamente no seu artigo 28, apartados 3 e 4:

3. *En todo caso, as actividades comerciais non suxeitas ao trámite de incidencia, efecto ou impacto ambientais, nin ao informe da consellería titular da competencia en sanidade, estarán exentas da obtención da licenza municipal de apertura ou actividade, abondando para o seu inicio a presentación dunha comunicación previa ou declaración responsable.*
4. *Suxéitanse unicamente ao deber de presentar unha comunicación previa, asinada pola persoa transmitente e a adquirente, os cambios de titularidade das licenzas de actividade ou apertura de establecementos e actividades comerciais.*

A norma citada incorpora tamén a comunicación previa para a transmisión da titularidade das licenzas de actividade, non obstante, hai que recordar que o devandito procedemento viña xa establecido polo Regulamento de Servizos das Corporacións Locais de 1955⁴².

2 A autorización comercial autonómica

A Lei 13/2010 mantivo a autorización comercial autonómica (ACA), baseándose na *“necesidade de protección dos ámbitos urbanos históricos, evitando o proceso de despoboación dos núcleos urbanos, na protección do medio e do patrimonio histórico-artístico de Galicia e na mellora da calidade de vida das persoas”*. Sen prexuízo de considerar que o réxime establecido respecta á autonomía local constitucionalmente garantida, limitando a intervención autonómica a supostos de incidencia supramunicipal e garantindo a proporcionalidade e a non discriminación entre empresas, independentemente da súa nacionalidade, procedencia, características ou formato.

2.1 Finalidade e obxecto

Sinala a propia norma no seu artigo 29.1 que o sometemento a autorización comercial autonómica pretende *“garantir a axeitada integración territorial do establecemento comercial a través da súa planificación urbanística e da execución previa das infraestruturas e dotacións necesarias, a súa compatibilidade dende o punto de vista da protección do medio*

42 O RS foi obxecto de modificación por Real Decreto 2009/2009, do 23 de decembro.



e a accesibilidade dos cidadáns a estes equipamentos en condicións axeitadas” en clara invocación ás denominadas razóns de interese xeral⁴³.

Segundo o disposto nesta e seguindo a tendencia da maioría das CCAA que optaron por un modelo de extensión de superficie, establécese a suxeición a autorización comercial autonómica da instalación e traslado dos establecementos comerciais cuxa superficie útil de exposición e venda ao público sexa igual ou superior a 2.500 metros cadrados, sendo tamén preceptiva no caso de ampliacións de establecementos comerciais cando a superficie resultante tras a ampliación sexa igual ou superior a 2.500 metros cadrados.

2.2 Procedemento

O procedemento ao que se suxeita a ACA atópase establecido no Decreto 211/2012, do 25 de outubro, en desenvolvemento do disposto no apartado 7, do artigo 33.

No seu Capítulo II, Procedemento para a obtención da autorización comercial autonómica, dedica a súa Sección I, artigos 6 a 14, a desenvolver con detalle a documentación que se deberá de presentar coa solicitude, especialmente aquela de carácter técnico que deberá de servir de base para acreditar o cumprimento dos requisitos de interese xeral.

Entre as principais novidades que recolle o Decreto sobre o articulado da lei, introdúcese un trámite de información pública, mediante audiencia por un prazo de 15 días aos concellos limítrofes a aquel en cuxo termo municipal se sitúe o proxecto obxecto de solicitude e, paralelamente, abrírase un trámite de información pública cunha duración de 15 días mediante a inserción do correspondente anuncio no Diario Oficial de Galicia e nun diario de máxima difusión provincial, no que se indique claramente o obxecto da mesma, o prazo, así como o lugar e horarios dispostos para consulta.

Tamén se concretan os aspectos referidos como criterios de interese xeral⁴⁴, introducindo un maior grao de obxectividade na liña apuntada pola propia DS ao sinalar que os requisitos deben ser coñecidos con anterioridade, en cumprimento da finalidade de dotar de seguridade xurídica o exercicio das actividades de servizos.

3 Impacto nas Entidades Locais: ordenanzas reguladoras da intervención administrativa.

A atribución ás EELL da potestade de autoorganización e regulamentaria ex LRBR e LALG faculta estas para, dentro do seu ámbito competencial, establecer a ordenación correspondente aos procedementos de control, así como a ter permanentemente publicados e

43 O concepto de «razóns imperiosas de interese xeral» foi desenvolvido polo Tribunal de Xustiza na súa xurisprudencia relativa aos artigos 43 e 49 do Tratado (hoxe, 49 e 56 TFUE). No seu amplísimo preámbulo a DS concibeo como un concepto aberto, que pode seguir evolucionando: «A noción recoñecida na xurisprudencia do Tribunal de Xustiza abrangue polo menos os ámbitos seguintes: orde pública, seguridade pública e saúde pública, no sentido dos artigos 46 e 55 do Tratado, mantemento da orde na sociedade, obxectivos de política social, protección dos destinatarios dos servizos, protección do consumidor, protección dos traballadores, incluída a súa protección social, benestar animal, preservación do equilibrio financeiro dos réximes de seguridade social, prevención de fraudes, prevención da competencia desleal, protección do medio ambiente e do ámbito urbano, incluída a planificación urbana e rural, protección dos acreedores, garantía dunha boa administración de xustiza, seguridade vial, protección da propiedade intelectual e industrial, obxectivos de política cultural, incluída a salvagarda da liberdade de expresión dos diversos compoñentes (en especial, os valores sociais, culturais, relixiosos e filosóficos da sociedade), a necesidade de garantir un alto nivel de educación, mantemento da diversidade de prensa, fomento da lingua nacional, conservación do patrimonio nacional histórico e artístico e política veterinaria» (considerando 40).

44 Artigo 19 Decreto 211/2012.



actualizados os modelos de declaración responsable e de comunicación previa, os cales facilitaríanse de forma clara e inequívoca, na liña indicada. A devandita norma tamén se podería utilizar para clarificar os procedementos e tramitación dos actos suxeitos a licenza, sempre, evidentemente, con suxeición ao disposto na normativa de aplicación, en virtude do principio de xerarquía normativa.

Así, en canto ao posible contido dunha disposición de carácter xeral de ámbito local poderíamos sintetizar na regulación dos diferentes medios de intervención, así como de cantos procedementos se puidesen derivar deste e finalmente, pero de grande importancia, as disposicións relativas ao exercicio de control posterior, por canto, neste momento nin da normativa comercial galega nin da urbanística se pode extraer o devandito procedemento, polo que será necesario regular con detalle os distintos trámites, así como as peculiaridades do procedemento e réxime sancionador⁴⁵.

Foron varios os concellos galegos que, en exercicio das súas potestades de autoorganización e regulamentaria, procederon a ditar as correspondentes normas reguladoras da materia, entre as cales podemos destacar:

- Concello de Santiago. "Ordenanza municipal de tramitación de actividades" Aprobada por acordo do Pleno da Corporación o día 28 de abril de 2011, aprobación definitiva publicada no BOP da Coruña do 6 de xullo de 2011. Modificada por acordo do Pleno da Corporación o día 29 de marzo de 2012 publicada no BOP da Coruña do 15 de xuño de 2012.
- Concello de Ourense. Ordenanza reguladora das actuacións comunicadas ante o Concello de Ourense. Aprobada polo Pleno en sesión de data 06.05.11, e publicada no BOP nº 139, do 23.06.11.
- Concello de Pontevedra. Ordenanza municipal para a simplificación administrativa no Concello de Pontevedra, reguladora da tramitación das declaracións responsables para a tramitación de servizos, instalacións e apertura de establecementos comerciais e actividades inocuas, cambios de titularidade e licenzas para obras e instalacións menores por actuación comunicada. Aprobada polo Pleno en sesión de data 30.10.12, e publicada no BOP nº 219, de 30.10.12.
- Concello de Vigo. Como tarefas iniciais de transposición aprobou no seu momento, seguindo o modelo estatal, dúas ordenanzas, aprobadas polo Pleno en data 30 de novembro de 2011; "Ordenanza municipal reguladora do libre acceso ás actividades de servizos e ao seu exercicio no concello de Vigo", publicada no BOP nº 46, de 9 de marzo de 2010 e "Ordenanza específica de adaptación básica da tramitación de licenzas urbanísticas e ambientais" publicada no BOP. Nº 77, do 26 de abril de 2010.

Sendo obxecto de desenvolvemento a implantación da figura da comunicación previa, respecto ao exercicio das actividades de servizos mediante resolucións do Delegado de Área. Na actualidade, atópase en tramitación unha nova Ordenanza municipal reguladora da

45 En todo caso, a devandita normativa non poderá prescindir do respecto á normativa estatal e autonómica ditada no exercicio das súas respectivas competencias, en virtude do principio xurídico de xerarquía normativa recollida no artigo 9 CE, e reflectido no artigo 1.2 do Código Civil. EMBID IRUJO, A. "Ordenanzas y reglamentos municipales" "Tratado de Derecho Municipal I" AAWV, dirixido por MUÑOZ MACHADO, S. Madrid, 2011.

tramitación das licenzas urbanísticas e outras, para incorporar as dinámicas derivadas da experiencia de implantación do novo modelo.

A problemática apuntada respecto á escasa e deficiente regulación que se pode observar na materia ponse de manifesto xa nun superficial estudo das devanditas regulacións municipais, pois se comproba a utilización indistinta de ambas as dúas figuras, así como as diversas interpretacións que, en cada caso, se realizan da normativa existente, suxeitando os prestadores de servizos a un escenario de inseguridade e descoñecemento en función do territorio en que pretendan exercer a súa actividade. Respecto ás devanditas regulacións municipais podemos poñer de manifesto a coincidencia na maioría das mesmas, non só nas apuntadas, de facer extensivo o cambio de modelo ás actuacións urbanísticas de escasa entidade técnica, as denominadas obras menores.

A devandita cuestión, de grande repercusión nas EELL⁴⁶ segue sendo obxecto de actualización nas modificacións sobre réxime local, e como mostra diso temos en Anteproxecto de Lei para a Racionalización e Sostibilidade Local⁴⁷ que contempla unha nova redacción para o artigo 84 bis LRBR⁴⁸.

4 Breve referencia a outros ámbitos de intervención.

Non son poucos sectores afectados polos derivados da transposición da DS, sen prexuízo do comercio interior que xa foi obxecto de análise. Deste modo foron obxecto de modificación normas tan diversas como as relativas ao sector turismo, xogo, venda ambulante, colexios profesionais, como mostra deles as numerosas modificacións normativas levadas a cabo pola Lei 1/2010⁴⁹.

- Lei 7/2011, do 27 de outubro, do turismo de Galicia

46 JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La transposición de la Directiva de Servicios en el Derecho local” en “El impacto de la Directiva Bolkestein y la Reforma de los Servicios en el Derecho Administrativo”. Dir.MOREU CARBONELL, E. Monografías da Revista Aragonesa de Administración Pública. 2011.

47 O informe correspondente foi aprobado polo Consello de Ministros o 15 de febreiro de 2013.

48 “1. - *Sen prexuízo do disposto no artigo anterior, con carácter xeral o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control.*

Non obstante poderán someterse a licenza ou control preventivo aquelas actividades que afecten á protección do medio ou do patrimonio histórico-artístico, a seguridade ou a saúde pública, ou que impliquen o uso privativo e ocupación dos bens de dominio público, sempre que a decisión de sometemento estea xustificada e resulte proporcionada.

2. - *As instalacións ou infraestruturas físicas para o exercicio de actividades económicas someteranse a un réxime de autorización cando o estableza unha Lei que defina os seus requisitos esenciais e as mesmas sexan susceptibles de xerar danos sobre o medio, a seguridade ou a saúde públicas e o patrimonio histórico-artístico. A avaliación deste risco determinarase en función das características das instalacións, entre as que estarán as seguintes:*

- a) A potencia eléctrica ou enerxética da instalación.*
- b) A capacidade ou aforamento da instalación.*
- c) A contaminación acústica.*
- d) A composición das augas residuais que emita a instalación e a súa capacidade de depuración.*
- e) A existencia de materiais inflamables.*
- f) As instalacións que afecten a bens declarados integrantes do patrimonio histórico-artístico.*

3. *En caso de existencia de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha Entidade Local e algunha outra administración, a Entidade Local deberá motivar expresamente na xustificación da necesidade da autorización ou licenza o interese xeral concreto que se pretende protexer e que este non se atopa xa cuberto mediante outra autorización xa existente.”*

49 Modificábanse, entre outras, a Lei 1/1996, do 5 de marzo, de regulación das actividades feirais de Galicia, Lei 1/1993, do 13 de abril, de protección de animais domésticos e salvaxes en cativeiro, Lei 4/1997, do 25 de xuño, de caza de Galicia, Lei 3/2007, do 9 de abril, de prevención e defensa contra os incendios forestais de Galicia, Lei galega 2/2005, do 18 de febreiro, de promoción e defensa da calidade alimentaria, Lei 8/1995, do 30 de outubro, do patrimonio cultural de Galicia, Lei 14/1985, do 23 de outubro, reguladora dos xogos e apostas en Galicia, Lei 9/2004, do 10 de agosto, de seguridade industrial de Galicia, Lei 1/2008, do 17 de abril, de creación do Colexio Profesional de Detectives privados e Privadas de Galicia, ...etc



Con carácter previo, xa a citada Lei 1/2010, procedera á modificación da Lei 14/2008, do 3 de decembro, de turismo de Galicia. Para o cumprimento dos obxectivos fixados na reforma aprobouse unha nova norma, a Lei 7/201 na que, tras proclamar a liberdade de empresa, a liberdade de establecemento e de prestación de servizos, consagra a figura da declaración responsable como norma xeral fronte á excepcionalidade da autorización, regulando o procedemento a seguir, incorporando así o mandato comunitario no sector afectado.

- Lei 11/2001, do 18 de setembro, de Colexios Profesionais da Comunidade Autónoma de Galicia

Introdúcense unha serie de modificacións especialmente relacionadas coa a creación do portelo único e a protección de consumidores e usuarios. A lei 25/2009, modificou a Lei 2/1974, do 13 de febreiro, de Colexios Profesionais, especialmente en relación coa regulación do visado colexial obrigatorio, reforma que foi obxecto de desenvolvemento a través do Real Decreto 1000/2010, do 5 de agosto, sobre visado colexial obrigatorio, que introduciu importantes cambios respecto á regulación anterior, e que tivo un importante impacto no exercicio das actividades suxeitas a visado. A devandita cuestión atópase, nestes momentos, pendente dunha regulación definitiva, na que se está a traballar no Anteproxecto da Lei de Servizos Profesionais.

- Lei 2/2012, do 28 de marzo, galega de protección xeral das persoas consumidoras e usuarias.

Sen prexuízo de que se trata dunha norma de recente factura que aborda dun modo íntegro o sector de consumo, é de destacar a incorporación nesta norma do contido da DS, en canto á obrigatoriedade de facilitar determinada información por parte das empresas prestadoras de servizos, así como ás vías de reclamación dos consumidores e ás obrigas das empresas neste ámbito, especialmente respecto á obriga de contestar ás mesmas.

V. Actuacións urbanísticas

A pesar da existencia dun importante nexa entre o acceso ás actividades de servizos e a execución de determinadas actuacións urbanísticas, en cuxo caso se contrapón a aparente inaplicabilidade da DS ao sector urbanismo, coa necesidade de dar carta de natureza á liberdade de establecemento proclamada pola norma comunitaria. Por iso é necesario abordar as distintas cuestións que se formulan dende a óptica concreta da regulación existente na nosa Comunidade.

1 O urbanismo. Un sector excluído da aplicación da Directiva de Servizos?

Un dos temas máis debatidos tanto no período inmediatamente anterior á entrada en vigor da DS, como no posterior, foi se a norma comunitaria resultaba de aplicación ao ámbito urbanístico⁵⁰. E iso porque o seu considerando 9 sinalaba que *“A presente Directiva só se aplica aos requisitos que afecten ao acceso a unha actividade de servizos ou ao seu exercicio. Así, non se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas*

50 “La incidencia de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo”. GUTIÉRREZ COLOMINO, V. Revista de estudos locais. Cunal, Nº. 122, 2009.

á ordenación do territorio, urbanismo e ordenación rural, normas de construción, nin ás sancións administrativas impostas por non cumprir as devanditas normas, que non regulan especificamente ou non afectan especificamente á actividade do servizo pero que teñen que ser respectadas polos prestadores no exercicio da súa actividade económica ao igual que polos particulares na súa capacidade privada... ”.

En todo caso, non debemos esquecer que un dos imperativos que recolle a DS é a obriga de simplificación de procedementos⁵¹, práctica regulatoria que a normativa de transposición fixo extensivo a sectores non incluídos no ámbito obxectivo⁵². O exercicio das actividades de servizos, e máis especificamente as comerciais está intrinsecamente unido a cuestións de natureza urbanística, chegando, en moitas ocasións, a resultar necesaria non só a licenza para o exercicio da actividade, senón tamén para actuacións urbanísticas necesarias para o acondicionamento á legalidade urbanística. A devandita cuestión, se cabe, aínda se acentuou máis cando xa diversas lexislacións autonómicas en materia urbanística recorran, con carácter previo á entrada en vigor da DS, ás figuras de comunicación previa ou declaración responsable para a simplificación procedemental naqueles supostos de obras de escasa entidade, xeralmente asimiladas, ao concepto de obras menores. Algúns autores pronun-ciáronse sobre a materia, así FONT I LLOVET, T. E PEÑALVER I CABRÉ⁵³

“O urbanismo non está incluído dentro do ámbito de aplicación da Directiva de Servizos sempre que os requisitos previstos afecten á xeneralidade dos cidadáns. Agora ben, as normas urbanísticas poden conter preceptos que estean incluídos dentro do ámbito de aplicación da DS cando non teñan un carácter xeral, senón que regulen especificamente actividades de servizos”.

O que si é certo, unha vez que parece resolverse o debate doutrinal a favor da exclusión, é que a práctica e a evolución normativa, levaron tanto ás institucións autonómicas como locais⁵⁴ a introducir medidas de simplificación na obtención dos títulos habilitantes para a execución de actuacións urbanísticas, especialmente naqueles supostos nos que se presentan como necesarias para o exercicio de actividades de servizos.

2 Regulación na normativa urbanística autonómica

A CA de Galicia asumiu no seu Estatuto de Autonomía a competencia exclusiva en materia de ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda⁵⁵, en execución da distribución constitucional de competencias que, no seu artigo 148.1.2 recolle a Constitución. En execución desta fóronse ditando sucesivas normas reguladoras da materia, interesándonos aos efectos do presente estudo a vixente Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación

51 No seu artigo 5 impón aos Estados membros a obriga de verificar os procedementos e trámites aplicables ao acceso a unha actividade de servizos e ao seu exercicio.

52 Como xa se encargou de sinalar o Consello de Estado no seu Ditame.

53 FONT I LLOVET, T. Y PEÑALVER I CABRÉ, A. “La incidencia de la directiva de servicios en los entes locales”. Revista catalana de derecho público, núm. 42, 2011.

54 En torno á competencia local para tal proceder foi posta en cuestión naqueles casos en que a lexislación autonómica non procedera a suprimir a esixencia de licenza, pois ostentando as CCAA a competencia en materia de urbanismo e dispoñendo as EELL unicamente de potestade regulamentaria carecerían de cobertura normativa para iso. Non obstante, considerando por unha parte, o conxunto normativo ditado tanto polo Estado como polas CCA para a transposición da DS, así como o mandato de simplificación administrativa contida nesta a devandita posibilidade podería defenderse razoablemente.

55 Art. 27.3 da Lei Orgánica 1/1981, do 6 de abril.

Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia, en tanto en canto fixa o marco xurídico das autorizacións para a realización de actuacións urbanísticas.

2.1 Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia

Unha das primeiras demandas que xurdiu no ámbito local con ocasión da transposición da DS foi a necesidade de modificar non só a normativa existente en materia de comercio, senón en materia urbanística referida tanto á LOUGA, coma ao Decreto 133/2008, do 12 de xuño, polo que se regula a avaliación de incidencia ambiental e ao Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de disciplina urbanística para o desenvolvemento e aplicación de Lei do solo de Galicia. Todo iso sen esquecer a vixencia, na nosa Comunidade do Real Decreto 2816/1982, do 27 de agosto, polo que se aproba o Regulamento Xeral de Policía de Espectáculos Públicos e Actividades Recreativas, en canto non contradiga á normativa autonómica.

Unha das principais problemáticas que se producen na nosa CA para a xeneralización do sistema radica na falta de adaptación da normativa ambiental, posto tal e como se sinalou o Anexo III determina a suxeición a incidencia ambiental de grande número de actividades de servizos, unicamente por unha cuestión de carácter superficial (400 m²). A devandita cuestión tería unha sinxela solución mediante a introdución dos novos medios de intervención en materia ambiental, en coherencia seguido tamén pola lexislación estatal⁵⁶.

A primeira incorporación do novo modelo á normativa urbanística prodúcese dun modo indirecto, a través do engadido do apartado 5 bis, ao artigo 196 efectuado por Lei 8/2012, do 29 de xuño, de Vivenda de Galicia, e que recolle o seguinte sistema:

- Están suxeitos a licenza municipal, ex artigo 194.2, os actos de edificación e uso do solo e do subsolo, tales como as parcelacións urbanísticas, os movementos de terra, as obras de nova planta, a modificación da estrutura ou aspecto exterior das edificacións existentes, a primeira utilización dos edificios e a modificación do uso dos mesmos, a demolición de construcións, a colocación de carteis de propaganda visibles dende a vía pública, os peches e valados de terreos e os demais actos que se sinalen regulamentariamente.
- Os concellos poderán establecer procedementos abreviados de obtención de licenzas de obras menores no mesmo momento da solicitude.

É dicir, mantén, con carácter xeral a esixibilidade de licenzas, se ben deixa en mans dos concellos a potestade de abreviar o procedemento para a obtención de obras menores⁵⁷.

56 A devandita opción incorporouse á Disposición Adicional Oitava da Lei 1/2010, relativa aos proxectos que se deban someter a avaliación de impacto ambiental establece unha regulación do réxime de declaración responsable ou comunicación para o acceso a unha actividade ou o seu exercicio suxeita ao RDL 1/2008, do 11 de xaneiro, de impacto ambiental de proxectos ou a normativa autonómica de desenvolvemento ao dicir que *"a declaración responsable ou a comunicación non se poderán presentar ata levar a cabo a devandita avaliación de impacto ambiental e, en todo caso, deberá dispoñerse da documentación que así o acredite"*

57 Sinala o artigo 195.3 no seu segundo apartado que terán a consideración de *"menores aquelas obras e instalacións de técnica simple e escasa entidade construtiva e económica que non supoñan alteración do volume, do uso, das instalacións e servizos de uso común ou do número de vivendas e locais, nin afecten ao deseño exterior, á cimentación, á estrutura ou ás condicións de habitabilidade ou seguridade dos edificios ou instalacións de toda clase"*, na liña sentada por consolidada, xurisprudencia



O devandito precepto, que non foi obxecto de maior desenvolvemento nin explicación, na miña opinión, parece facer referencia a unha sorte de figura asimilada á declaración responsable ou comunicación previa, por canto se ben non dá indicacións sobre a configuración do procedemento abreviado, si sinala que a devandita simplificación consistiría na obtención da licenza no mesmo trámite da solicitude, é dicir, estaríamos ante un procedemento de resolución inmediata.

Expóñense a continuación os argumentos a favor da devandita asimilación:

- Non se concreta como se procederá á súa obtención, pois non debemos esquecer que os órganos competentes para a súa concesión son órganos de goberno de natureza política (Alcalde, Concelleiro Ddo. ou Xunta de Goberno Local) e que dificilmente estarán dispoñibles.
- Existe un sistema xa de longa traxectoria nas EELL e entre cuxos principais expoñentes na nosa Comunidade nos atopamos ao Concello de Vigo, que é o de licenzas simplificadas ou de trámites simplificados, en virtude das cales, tras a presentación da documentación correspondente á solicitude e ante a falta de comunicación por parte da administración, pódese entender polo interesado concedida a mesma.

Noutras lexislacións sectoriais da nosa Comunidade si se deu un contido específico ao procedemento de control posterior⁵⁸, solución que sería desexable se estendese en materia de exercicio de actividades vía regulación dous medios de intervención para o exercicio das actividades de servizos.

2.2 Unha perspectiva comparada no ámbito autonómico.

Á marxe das regulacións contidas nos distintos sectores afectados, especialmente o de comercio interior, tamén a normativa autonómica urbanística experimentou cambios como consecuencia da entrada en vigor da DS. A continuación recolleemos, sen ánimo de exhaustividade, as principais liñas dalgunha destas regulacións, coa particularidade de que, algunhas delas, xa recollían os novos medios de intervención, con anterioridade á norma comunitaria.

- Navarra. A súa Lei Foral 6/1990, de Administración Local, establecía xa no seu artigo 180 a comunicación previa como medio de intervención. Normativa que foi adaptada por Lei Foral 7/2010, do 6 de abril, de modificación da devandita norma para a súa adaptación á DS. Non obstante, resulta rechamante que a normativa específica en materia de urbanismo non recolla especificamente o réxime de comunicación previa.
- País Vasco. A Lei 2/2006, do 30 de xuño, de Solo e Urbanismo, no seu artigo 207.5 que permite a substitución polos concellos da necesidade de obtención de licenzas por unha comunicación previa, cando se trate da execución de obras de escasa entidade técnica, para as cales non sexa necesaria a presentación de proxecto técnico, ou para o exercicio de actividades que non teñan a condición de molestas, insalubres,

58 Lei 7/2011, de Turismo de Galicia Artigo 44. Actuación administrativa de comprobación.

1. *Presentada a declaración responsable debidamente formalizada, os órganos competentes en materia de turismo comprobarán o cumprimento dos requisitos establecidos na presente Lei e normas regulamentarias que resulten de aplicación, no prazo de tres meses a contar dende a entrada da documentación completa, resolvendo sobre a conformidade ou non co declarado.*



nocivas ou perigosas, e para aquelas outras actuacións que prevexan as propias ordenanzas.

- Cataluña. Decreto-lei 1/2005, do 26 de xuño, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei de Urbanismo, art. 179.4, faculta aos concellos para que en función da entidade das obras ou as actuacións a realizar substitúan a licenza urbanística pola comunicación previa.
- Valencia. Decreto Lei 2/2012, do 13 de xaneiro, do Consell, de medidas urxentes de apoio á iniciativa empresarial e aos emprendedores, microempresas e pequenas e medianas empresas da Comunitat Valenciana, establece no seu DA única dá entrada á figura da declaración responsable⁵⁹, xunto coa licenza como medio de intervención.

Instáurase a figura da comunicación ambiental previa, art. 65 Lei 2/2006, do 5 de maio, de prevención da contaminación e calidade ambiental, para aqueles supostos nos que non resulte esixible a autorización ambiental integrada ou a licenza ambiental.

- Baleares. Nestes momentos atópase en tramitación o Anteproxecto de lei de réxime xurídico para a instalación, acceso e exercicio de actividades, cuxo obxectivo consiste na unificación de expedientes de obras e actividades, eliminando trámites e simplificando o procedemento.

3 Entidades de certificación

Especial mención respecto á articulación do novo sistema de control merecen as denominadas entidades de certificación. Se ben a devandita figura xa existía noutros ámbitos⁶⁰ de corte especialmente industrial⁶¹, a súa aparición vinculada aos labores de inspección e comprobación⁶² no exercicio das actividades de servizos provocou críticas moi negativas, dende o punto de vista do outorgamento de funcións “reservadas” a entidades privadas.

Existe un amplo debate sobre se o devandito modelo representa o exercicio de funcións reservadas á función pública por entidades privadas. En todo caso as cuestións relativas á inspección urbanística haberán de ser obxecto de regulación polas CCAA en exercicio das competencias recoñecidas en Sentenza 61/1997, do 20 de marzo, do Tribunal Constitucional, sendo necesario que ofrezca a correspondente cobertura legal para introducir fórmulas de colaboración nos procedementos municipais.

59 DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA. Declaración responsable para o exercicio de actos de uso, transformación e edificación do solo, subsolo e voo. Redacción segundo Lei 2/2012, do 14 de xuño. Redacción segundo Decreto-lei 2/2012, do 13 de xaneiro. Engadida por Lei 12/2010, do 21 de xullo.

60 CANALS AMETLLER, D. “El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación”, Granada, comares, 2003.

61 Entre outras, As entidades colaboradoras en materia de seguridade e calidade industrial. Artigo 17 da Lei 21/1.992, do 16 de xullo, de industria e Real Decreto 2200/1995, do 28 de decembro, polo que se aproba o Regulamento da infraestrutura para a calidade e a seguridade industrial; as entidades colaboradoras na inspección de buques e embarcacións de recreo. Artigo 86. 5º da Lei 27/1.992, do 24 de novembro, de Portos do Estado e Reais Decretos 1837/2.000, do 10 de novembro e 90/2.003, do 24 de xaneiro; as entidades colaboradoras da Administración Hidráulica. Artigo 101. 4º do Texto Refundido da Lei de Augas aprobado por Real Decreto Lexislativo 1/2.001, do 20 de xullo e artigo 255 do Regulamento do Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1.986, do 11 de abril modificado por Real Decreto 606/2.003, do 23 de maio.

62 GALÁN GALÁN, A. E PRIERO ROMERO, C., «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», a Velasco Caballero, F. (dir.), Anuario de Dereito municipal. 2008.

O acento sobre estas figuras aplicada ao exercicio das actividades de servizo púxose inicialmente na regulación contida na Ordenanza pola que se establece o Réxime de Xestión e Control das Licenzas Urbanísticas de Actividades do Concello de Madrid. Non obstante, a regulación contida na mesma contemplando a colaboración de entidades privadas no exercicio das funcións administrativas de verificación, inspección e control no ámbito urbanístico foi obxecto de sanción polo TSX de Madrid⁶³, pero a normativa autonómica posterior procedeu a lle dar a correspondente cobertura legal, sen prexuízo de posteriores pronunciamentos xudiciais que se poidan pronunciar sobre a natureza e legalidade da figura.

Outras CCAA procederon tamén a regular a materia como é o caso do Decreto Lei 4/2012, de 29 xuño, do Consell, polo que se regulan os organismos de certificación administrativa. Devandito Decreto introduce importantes modificacións na regulación das OCAs en relación ás tarefas de comprobación, informe e certificación dos establecementos públicos suxeitos á Lei 14/2010, do 3 de Decembro da Generalitat, en materia de Espectáculos Públicos.

VI Reflexións de futuro

Transcorridos xa máis de tres anos tras a finalización do prazo para a transposición da DS, resulta necesario formular unha serie de reflexións sobre as necesidades que se seguen formulando e ás que non se deu, polo momento, unha axeitada resposta. Para iso realizaremos un breve diagnóstico do momento actual e as perspectivas de futuro, e unhas sinxelas liñas de actuación a propoñer na nosa Comunidade.

1 Diagnóstico do momento actual

Fronte ás expectativas de crecemento económico derivadas da implantación da DS, as dificultades experimentadas na súa implantación, fixeron xurdir certas desviacións. A posición intervencionista das CCAA, que reaccionaron dun modo restritivo na interpretación das liberdades, así como a escasa marxe de manobra das EELL, que, en moitos casos se atopan con escaseza de medios materiais e persoais para afrontar a xestión dun cambio de modelo, e a propia xestión levada a cabo polo Estado, non permitiron avanzar segundo o procedemento previsto. A pesar diso o Informe sobre a redución de cargas administrativas⁶⁴, consecuencia da aplicación da Directiva de Servizos afirma que *“Os cálculos realizados utilizando a metodoloxía da medición de cargas administrativas co modelo de custos estándar, permiten estimar que a aplicación da Directiva de Servizos nas principais actividades afectadas por ela, está a xerar cada ano un aforro de cargas administrativas sobre as empresas e cidadáns de polo menos 1.701 millóns de euros¹. Este importe de cargas eliminadas equivale a un 0,16% do PIB (...).”*

Non obstante, son bastantes os proxectos normativos que se atopan nestes momentos en distintas fases de tramitación e que terán unha clara repercusión na materia, polo que haberá que estarse ao horizonte que sinalen, entre eles, a Lei de Garantía de Unidade de Mercado⁶⁵, Lei de Servizos Profesionais, desenvolvemento da Lei 12/2012, etc., así como as

63 Ao entender que a regulación contida na ordenanza supón unha innovación normativa por parte do municipio a través da potestade regulamentaria en uso das competencias locais recollidas no art. 25.1 d) LRRBRL

64 CEOE e CEPEME.

65 Segundo estudos do Ministerio de Economía e Competitividade, esta lei pode supoñer un incremento do PIB en 10 anos do 1,52%, o que linealmente significa un 0,15% de incremento anual, en torno a 1.500 millóns de euros ao ano.



actuacións a desenvolver nos distintos ámbitos territoriais. Existe aínda un amplo camiño por percorrer para garantir a efectividade das liberdades garantidas na DS⁶⁶, camiño do que cada administración haberá de responder.

Abordando xa as conclusións dende unha óptica eminentemente práctica habemos de sinalar que non son poucas as resistencias que se manifestan dende o lado dos propios servidores públicos para a implantación e tramitación do novo modelo, ás que teremos que unir a desconfianza cidadá, no que a responsabilidade se trasladou sobre a súa persoa, polo que, ante o descoñecemento das consecuencias que para eles se derivan, se amosan reticentes á utilización do novo sistema. Pero en defensa do novo modelo debemos soste, na liña apuntada por LAGUNA DE PAZ⁶⁷ que os novos medios de intervención non supoñen unha ausencia de controis administrativos, senón tan só unha alteración do momento procedemental en que estes se producen, sen que necesariamente se deban producir maiores infraccións e incumprimentos co sistema de control posterior.

Na mesma liña de cuestións terrenais bótase de menos unha regulación de procedemento, que se ben podería ser obxecto de inclusión na LRXAP-PAC, tamén se podería levar a cabo a través da normativa reguladora das actividades de servizos, pois o devandito ámbito é o espazo ao que a DIRSE circunscribe os seus efectos⁶⁸, aínda que non parece que, dado o tempo transcorrido e as distintas lexislacións sectoriais que se ocuparon do tema, dita regulación poida ser obxecto dunha próxima aprobación.

2 Unha proposta de actuación para a CA Galega

Sen prexuízo de recoñecer os avances que, na consecución dos obxectivos fixados pola DS, se levaron a cabo na CA Galega, resulta evidente que aínda existe unha ampla marxe para seguir afondando niso. No devandito sentido, debemos recordar que a implantación das actividades de servizos esixe un xuízo de proporcionalidade no sentido de que a medida de intervención que se estableza haberá de ser a menos restritiva para o exercicio das liberdades protexidas pola norma, así pois a simple concorrencia de razóns imperiosas de interese xeral non lexitima ás administracións públicas para a fixación do réxime de autorización, senón a garantir a protección do devandito interese a través do medio de intervención menos restritivo e sempre dun modo proporcional á protección pretendida.

A continuación enúncianse as principais liñas de actuación que, seguindo o ronsel doutras comunidades, se poderían abordar:

- *Implantación, con carácter xeral, dos novos medios de intervención.*

O condicionamento establecido no artigo 25 da Lei 13/2010, de excluír os mesmos en todos aqueles supostos coa máis mínima incidencia ambiental, provoca que na práctica, a maioría das actividades de servizos continúen suxeitas a réximes de autorización.

Para evitar o devandito efecto sería necesaria unha revisión da normativa en materia medio ambiental, chegando mesmo a introducir as novas figuras neste ámbito. Todo

66 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 Estudos e notas, Editorial Wolters Kluwer España, Xuño 2011.

67 LAGUNA DE PAZ, J.C. "La autorización administrativa" Thomson, Civitas. Navarra. 2006.

68 Coas excepcións que a propia norma recolle.

iso sen prexuízo da posibilidade de que convivan nun mesmo procedemento unha autorización ambiental e unha comunicación previa para o exercicio das actividades⁶⁹.

Na mesma liña debería simplificarse o deseño actual da autorización comercial autonómica que introduce un procedemento excesivamente longo e complexo, e respecto ao cal, á marxe de xuízos de oportunidade, se podería levar a cabo un redeseño co obxectivo da súa simplificación.

– *Extensión do novo modelo ao ámbito urbanístico*

A tibia modificación efectuada na LOUGA pola Lei de Vivenda dista moito de dar resposta á demanda actual de incorporación de novas medidas de simplificación procedemental en materia urbanística, polo que resulta necesario abordar en profundidade unha adaptación da lexislación urbanística galega ao novo modelo, dada a estreita relación existente en moitos casos entre as licenzas de obras e as aperturas de establecementos⁷⁰.

– *Regulación do novo sistema de intervención⁷¹.*

Débase establecer, con carácter xeral e supletorio en ausencia de regulación sectorial específica unha regulación propia das novas figuras e o correspondente procedemento de control para os efectos de cristalizar a tramitación, así como un réxime de infraccións e sancións.

Na devandita regulación deberáse valorar a posibilidade de introducir elementos externos de control, tomando como referencia os modelos existentes noutras CCAA (entidades de certificación, colexios profesionais,...etc)

– *Aprobación dunha ordenanza marco á que os Concellos se puidesen adherir.*

Dada a escaseza de medios materiais e persoais cos que se conta nos nosos municipios, resulta necesario que, dende a instancia autonómica, se arbitren un grupo de medidas de apoio á implantación do novo sistema, entre as cales adquire maior importancia a aprobación dunha ordenanza que poida servir de referencia a todos os municipios, sen prexuízo da adaptación que, en cada caso, puidese resultar conveniente.

Debemos recordar que da correcta transposición da normativa comunitaria, con carácter xeral, foi fixado na propia Lei Orgánica 2/2012, do 27 de abril, de Estabilidade Presupostaria e Sostibilidade Financeira, desenvolvendo o principio de responsabilidade introducido na modificación o artigo 135 da Constitución.

69 No devandito sentido a comunicación previa xa se implantou na nosa Comunidade para sectores sensibles para o medio, como é para o exercicio de actividades de produción e xestión de residuos na Lei 22/2011, do 28 de xullo, de residuos e solos contaminados.

70 Conscientes do manifestado sobre a aplicación da DS ao urbanismo, debe estudarse a posibilidade de que as adecuacións de locais para o exercicio das actividades de servizos, aínda cando excedan do carácter de obras menores.

71 Sobre a necesidade de abordar a resolución destas cuestións vide LÓPEZ MENUDO, F., en “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa” en Revista Española da Función Consultiva, núm. 14, xullo-dembro (2010).

Como reflexión final á presente análise podemos reproducir, seguindo á Comisión Europea na súa Comunicación Europa 2020. Unha estratexia para un crecemento intelixente, sostible e integrador, Bruxelas, 3-3-2010:

“Hoxe, a Estratexia 2020 mantén entre os seus obxectivos o dun mercado único para o século XXI. Aínda que a Directiva de Servizos supuxo un paso fundamental, seguen sendo necesarias iniciativas para afondar os seus resultados. É necesario alcanzalos porque, a xuízo da Comisión, a súa plena realización podería supoñer un incremento do comercio de servizos do 45%, así como un incremento dos investimentos estranxeiros do 25%, crecendo o PIB entre o 0,5 e 1,5. Neste ánimo propóñense instrumentos como a “lexislación intelixente” e o mutuo recoñecemento documental).

Bibliografía

- AAVV “Tratado de Derecho Municipal I” dirixido por MUÑOZ MACHADO, S., ARANZADI, Madrid, 1988.
- EMBID IRUJO, A. “Ordenanzas y Reglamentos municipales”.
- AAVV Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Tomo II, Ed Directores GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. e MUÑOZ MACHADO, S. Civitas, Madrid, 1986.
- BORRAJO INIESTA, I. “Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma”.
- AAVV “Derecho Comunitario Económico”, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Colex, Dir, ILLESCAS, R. e MOREIRO, C. J. Madrid, 2001.
- PELLICER ZAMORA, R. C. “Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea”.
- 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.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. “La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios”.
- AAVV “Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios”. Dir. PAREJO ALFONSO, L. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- 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.
- AAVV. “El impacto de la Directiva Bolkestein y la Reforma de los Servicios en el Derecho Administrativo.” Dir. MOREU CARBONELL, E. Monografías da Revista Aragonesa de Administración Pública. 2011.
- R. JIMÉNEZ ASENSIO: La transposición de la Directiva de Servicios en el Derecho local.



- MOREU CARBONELL, E.: La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa y sistemas alternativos (comunicación previa y declaración responsable).
- ARAGONÉS BELTRÁN, E. “Incidencia en la tributación local de la Directiva de Servicios”, *Cadernos de derecho local*, nº 23. 2010.
- CANALS AMETLLER, D. “El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación”, Granada, comares, 2003.
- FUERTE LÓPEZ, M. “Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de servicios”. *Revista catalá de dret públic*, núm. 42, 2011.
- FONT I LLOVET, T. E PEÑALVER I CABRÉ, A. “La incidencia de la directiva de servicios en los entes locales”. *Revista catalá de derecho público*, núm. 42, 2011.
- GALÁN GALÁN, A. e PRIERO ROMERO, C. «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», Dir. VELASCO CABALLERO, F. *Anuario de Derecho municipal*. 2009.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo II”, 4^ª edición, Civitas, 1997.
- GUTIÉRREZ COLOMINO, V. “La incidencia de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo”. Venancio Gutiérrez Colomino. *Revista de estudos locais*. Cunal, Nº. 122, 2009
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La incorporación de la Directiva de Servicios al derecho interno”, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2010.
- LAGUNA DE PAZ, J.C. “La autorización administrativa”. Thomson, Civitas. Navarra. 2006.
- LÓPEZ MENUDO, F., en “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa” en *Revista Española da Función Consultiva*, núm. 14, xullo-diciembre, 2010.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. “Derecho administrativo económico”, volume I, La Ley, Madrid, 1988.
- MERINO ESTRADA, V. “La Directiva de Servicios en clave municipal”. *Noticias da Unión Europea*, Nº 317, Sección Estudios e notas, Xuño 2011, Editorial Wolters Kluwer España.
- MÍGUEZ MACHO, L., tamén sobre a distribución constitucional de competencias en “ La intervención administrativa en el comercio interior”. Iustel. Madrid. 2005.
- MUÑOZ MACHADO, S. “Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas”, *Revista Española da Función Consultiva* 17, núm. 14, xullo-diciembre, 2010.
- NÚÑEZ LOZANO, M.C.: “Las actividades comunicadas a la Administración: la potestad administrativa de veto sujeta a plazo”, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2011.
- PARADA VÁZQUEZ, R. “Derecho administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 1994.



PAZEJO ALFONSO L. "Acceso al mercado: incidencia de la directiva de servicios" Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudos e notas, Editorial Wolters Kluwer España. Xuño 2011.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: "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, núm.2, 2010.

RIVERA ORTEGA, R.:

— "Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. Reflexiones sobre la actividad de intervención en la Directiva 2006/123/CE", Noticias da Unión Europea, núm. 317, 2011.

— "El impacto de la Directiva Bolkstein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo", Gobierno de Aragón, 2011.

— "La transposición de la directiva de servicios: panorámica general y balance de su transposición en España". Noticias da Unión Europea, Nº 317, Sección Estudos e notas, Editorial Wolters Kluwer España. Xuño 2011.

URRUTIA LIBARONA, I. "Marco jurídico del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en la Comunidad Autónoma del País Vasco", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2010.

VILLAREJO GALENDE, H. "Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de Servicios". Liberalización do Comercio Interior., nº 868.ICE. Setembro-outubro 2012

MANUAL AVALIACIÓN EELL. Ministerio de Administraciones Públicas e Ministerio de Economía e Facenda. 2009

Libro Branco para a reforma do sector servizos. Ministerio de Economía e Facenda. 2008.

Ordenación do territorio e actividade mineira no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia

M^a VICTORIA DE DIOS VIÉITEZ

Profesora titular de Dereito administrativo (UDC)

MARCOS A. LÓPEZ SUÁREZ

Profesor contratado-doutor de Dereito civil (UDC)

Resumo: *O presente traballo ten por obxecto examinar a interrelación existente entre a normativa reguladora da ordenación do territorio e o desenvolvemento da actividade mineira no ámbito autonómico galego. A análise proposta parte da configuración da minaría como unha actividade economicamente estratéxica, o que a colixe tanto da propia Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia (LOMG), coma da Lei 13/2011, do 16 de decembro, reguladora da política industrial de Galicia (LPIG). Co referido presuposto, no traballo estúdanse os diferentes instrumentos de ordenación do territorio, que, tomando como base ese carácter estratéxico da actividade mineira, constitúen a canle para a ordenación territorial daquela.*

Palabras clave: *Minas; Actividade mineira; Ordenación de territorio; Plan sectorial de actividades extractivas; Directrices de ordenación do territorio.*

Abstract: *The main purpose of this project is to examine the relation between the regional planning laws and the development of the mining activity in the Galician area. The analysis that is propounded arises from the conformation of the mining sector as an economical and strategic activity- conclusion that comes not only from the Law 3/2008, of the 23th of May, which regulates the mining activity in Galicia (LOMG), but also from the Law 13/2011, of the 16th of December, which regulates the industrial polity of Galicia (LPIG). Based on these clarifications, this project focuses on the study of the different urban planning instruments, which on the basis of the strategic nature of the mining activity, constitute the main way for its rexional planning.*

Key words: *Mines; Mining activity; Urban/Regional Planning; Mining extraction and sectorial Plan; Urban Planning Directives.*



Índice: 1. *Formulación.* 2. *A actividade mineira como actividade economicamente estratéxica.* 3. *Proxeción da ordenación do territorio sobre a actividade mineira.* 3.1. *Delimitación previa: ordenación do territorio e urbanismo.* 3.2. *A normativa galega sobre ordenación do territorio.* 3.2.1. *A Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia. Os instrumentos de ordenación do territorio previstos na Lei Marco xeral.* 3.2.2. *As Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia aprobadas por Decreto 19/2011, do 10 de febreiro.* A) *Alcance e eficacia das Directrices.* B) *As previsións recollidas nas Directrices en relación coa ordenación e planificación territorial da actividade mineira.* 3.3. *A ordenación e planificación territorial das actividades extractivas en Galicia. En especial, o Plan sectorial de actividades extractivas.* 3.3.1. *Consideracións de índole xeral.* 3.3.2. *A planificación da Minaría na Lei 3/2008, do 23 de maio, de Ordenación da Minaría de Galicia.* 3.3.3. *Criterios orientadores e contido do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia.* 3.3.4. *Eficacia xurídica do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia.* 3.4. *A necesidade de motivar calquera disposición restritiva en relación coa ordenación territorial das actividades mineiras. O impedimento legal de prohibicións xenéricas. A xurisprudencia ao respecto.* 4. *Conclusións.*

1 Formulación

O obxecto do presente traballo consiste en examinar a interrelación existente entre a normativa reguladora da ordenación do territorio e o desenvolvemento da actividade mineira no ámbito autonómico galego.

Neste sentido, non resulta ocioso recordar que, se ben a teor do disposto no artigo 149.1.25ª. da Constitución española de 1978, corresponde ao Estado a competencia en materia de “bases do réxime mineiro e enerxético”, a competencia para o desenvolvemento lexislativo e a execución das citadas bases é ostentada polas Comunidades Autónomas¹.

A este respecto, débese ter presente que a nivel estatal a normativa de referencia, aínda que sexa cronoloxicamente anterior ao marco de distribución competencial plasmado no Texto constitucional, está constituída pola aínda vixente Lei 22/1973, do 21 de xullo de minas (LM), obxecto de desenvolvemento polo Real Decreto 2857/1978, do 25 de agosto, polo que se aproba o Regulamento Xeral para o Réxime da Minaría (RXRM), e pola Lei 6/1977, do 4 de xaneiro, de fomento da minaría (LFM).

No ámbito autonómico galego, ao amparo do establecido no art. 28.3 do Estatuto de Autonomía de Galicia², promúlgase a Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia (LOMG), a través da cal a Comunidade Autónoma define, con carácter xeral, o marco organizativo de intervención no sector³. Esta normativa básica ha de completarse, así mesmo, con outras normas de carácter sectorial, tales como a Lei 9/1985, do 30 de xullo, de protección de pedras ornamentais e a Lei 5/1995, do 7 de xuño, de regulación das augas minerais, termais, de manancial e dos establecementos balnearios da Comunidade Autónoma de Galicia.

1 Xunto co título competencial específico mencionado no texto, en relación coa minaría tamén poderían concorrer outros títulos competenciais estatais, como o tocante ás “bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica”(art. 149.1.13ª. CE) ou a “lexislación básica sobre protección do medio”(art. 149.1.23ª. CE).

2 Aprobado pola Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril.

3 Como se sinala na Exposición de Motivos da citada Lei 3/2008, do 23 de maio, a definición do referido marco organizativo faise “establecendo os órganos autonómicos chamados a definir as políticas públicas nesta materia, así como a exercer as funcións de planificación da actividade extractiva, de fomento do sector, de outorgamento dos títulos xurídicos habilitantes do aproveitamento de dereitos mineiros e de disciplina mineira mediante os procedementos administrativos precisos para a ordenación da minaría”.

Así as cousas, o tema obxecto de análise estrutúrase en torno a dúas cuestións indisolublemente relacionadas. A primeira delas é a tocante á configuración da minaría como unha actividade economicamente estratéxica, o que se colixe, como se terá ocasión de sinalar, tanto da propia LOMG, coma da Lei 13/2011, do 16 de decembro, reguladora da política industrial de Galicia (LPIG). A segunda cuestión que se aborda no presente traballo céntrase no estudo dos diferentes instrumentos de ordenación do territorio, que, tomando como presuposto o referido carácter estratéxico da actividade mineira, constitúen a canle para a ordenación territorial daquela.

2 A actividade mineira como actividade economicamente estratéxica

Pódese afirmar que a importancia social e económica que as actividades mineiras revisten no conxunto da economía nacional é unha realidade incontrovertida⁴. De feito, esta relevancia do sector da minaría veuse traducindo na aprobación de diversas normas tendentes a lograr unha axeitada planificación e ordenación das actuacións en materia mineira.

Neste contexto, cabe facer referencia, en primeiro lugar, á Lei 6/1977, do 4 de xaneiro, de fomento da minaría, coa que se pretende asegurar unha eficiente subministración de materias primas que permita o normal funcionamento do sistema industrial, mediante a promoción e desenvolvemento de actividades mineiras dentro do territorio nacional e, complementariamente, fóra deste.

Este tratamento especial das industrias mineiras, segundo se desprende da Exposición de Motivos da citada Lei 6/1977, do 4 de xaneiro, acharíase xustificado polos aspectos peculiares que caracterizan ao sector da minaría, tales como o maior risco que comporta tanto para os investimentos, dado o período de maduración do capital e a desproporción entre o inmovilizado e o valor da produción, como para o traballo, pola singular natureza da actividade do mineiro e a forzosa vinculación da súa residencia a zonas territorialmente determinadas⁵.

No que aquí resulta de interese, débese facer mención, aínda que sexa de xeito sucinto, ao réxime financeiro e tributario regulado no Título III da LFM, por canto que no devandito Título se consideran como medidas concretas de fomento, por un lado, o outorgamento de subvencións para certos fins, así como o establecemento dunha liña especial de crédito oficial en condicións singularmente favorables para determinadas actividades relacionadas coas substancias declaradas prioritarias, e, por outro lado, unha serie de beneficios fiscais a favor de persoas físicas ou xurídicas que desenvolvan actividades con *“recursos declarados*

4 A este respecto puidese resultar ilustrativo o contido da Disposición xeneral terceira do RXRM, a teor da cal, co fin de fomentar o aproveitamento dos recursos obxecto da Lei de Minas, *“o Goberno, por proposta do Ministro de Industria e Enerxía, poderá outorgar a cualificación de industrias de interese preferente a determinados sectores mineiros ou parte deles e declarar, ademais, no seu caso, determinadas zonas mineiras como de preferente localización industrial, para os efectos de obter os beneficios previstos na lexislación correspondente”*.

5 En concreto, a LFM está dividida en tres títulos: no primeiro deles, que contén as disposicións xerais, establécese a obrigatoriedade de revisar, polo menos cada dous anos, o denominado *“Plan Nacional de Abastecemento de Materias Primas Minerais”*, procédese a organizar o Rexistro Mineiro, con carácter de arquivo público permanentemente actualizado de dereitos mineiros e como medio indispensable para a reordenación catastral e prevese a creación polo Estado de fondos de almacenamento de materias primas minerais coa participación, no seu caso, das empresas privadas; no Título II establécese o réxime de comercialización e abastecemento das materias primas minerais, regulándose, en particular, as accións no exterior, tanto as que responden a un impulso exclusivo da iniciativa privada como aquelas que xorden da celebración de acordos internacionais; e, finalmente, no Título III recóllese determinados aspectos do réxime financeiro e tributario.

prioritarios no plan nacional de abastecemento de materias primas minerais" (art. 27 LFM) ou que *"constitúan coutos mineiros ou desenvolvan a súa actividade en áreas de expansión industrial, sectores mineiros cualificados como industrias de interese preferente ou en zonas mineiras declaradas de preferente localización industrial"* (art. 28 LFM)⁶.

Entre as medidas de fomento da minaría contempladas na LFM, considerábase un aspecto fundamental a elaboración dun estatuto do mineiro⁷. Con iso perseguíase non só regular a súa actividade laboral, senón tamén dignificar e mellorar o seu hábitat, tendo en conta que *"a localización da actividade vén obrigada pola situación do xacemento e tamén polas condicións moi singulares nas que se desenvolven os traballos"*⁸. De aí as previsións que na Lei 22/1973, do 21 de xullo, e no Real Decreto 2857/1978, do 25 de agosto, se conteñen sobre os coutos mineiros (arts. 108 a 111 LM e arts. 134 a 137 RXRM, respectivamente) e os establecementos de beneficio (arts. 112 e 113 LM e arts. 138 e 139 RXRM).

Polo que respecta aos coutos mineiros, estes confórmanse como *"a agrupación de intereses de titulares de dereitos de explotación en diversas zonas dun mesmo xacemento ou de varios destes, situados de forma tal, que permitan a utilización conxunta de todos ou parte dos servizos necesarios para o seu aproveitamento"* (art. 108 LM). Pois ben, de acordo co disposto na lexislación mineira, o Estado, atendendo precisamente ao interese xeral da actividade extractiva, concederá a estes coutos, entre outros estímulos e con carácter xeral, *"os beneficios fiscais previstos ou que se prevexan nas disposicións pertinentes"* (art. 108 LM) precisando, ao respecto, o RXRM que os devanditos estímulos serán *"os de índole fiscal previstos na disposicións sobre protección das industrias declaradas de interese preferente, concentración de empresas, polos e polígonos industriais, acción concertada, plans de desenvolvemento e outros semellantes, ou que puidesen ditarse"* (art. 134 RXRM).

En canto aos establecementos de beneficio, cuxa instalación se prevé para a preparación, concentración ou beneficio de recursos (cfr. art. 112 LM)⁹, tamén gozarán de estímulos fiscais e financeiros, na medida en que sexan parte integrante do couto mineiro.

Así as cousas, no marco normativo da Comunidade Autónoma de Galicia, o carácter estratéxico da actividade mineira ponse igualmente de manifesto na LOMG, que inclúe entre os seus principios inspiradores *"a planificación mineira no marco da ordenación da economía e do territorio"* (art. 3, letra a, LOMG) e fixa, así mesmo, como criterios orientadores do

6 Nesta orde de ideas, debe chamarse a atención sobre o feito de que a LFM contemplaba tamén entre as medidas de fomento as tocantes á figura do factor de esgotamento, coa que se pretendía favorecer *"a investigación mineira e a posta en explotación de xacemento, permitindo, polo tanto, substituír os criadeiros esgotados por outros mediante o descubrimento e remobilización de novas reservas"* (arts. 30 a 39 da LFM); non obstante, tales previsións foron derogadas a través da disposición derogatoria única.2 da Lei 43/1995, do 27 de decembro, do Imposto de Sociedades. Así mesmo, no que se refire aos beneficios fiscais, ha de terse presente a aprobación polo Goberno do Real Decreto 1167/1978, do 2 de maio, polo que se desenvolve o título III, capítulo II, da Lei 6/1977, do 4 de xaneiro, de Fomento da Minaría.

7 En concreto, a Disposición adicional primeira facultaba ao Goberno para promulgar, no prazo máximo dun ano, dito estatuto; non obstante, o mandato en cuestión non foi obxecto de cumprimento ata a aprobación do Real Decreto 3255/1983, do 21 de decembro, polo que se aproba o Estatuto do Mineiro.

8 Exposición de Motivos da Lei 6/1977, do 4 de xaneiro.

9 De conformidade co establecido no art. 138.2 do RXRM habería que distinguir tres tipos de establecementos de beneficio: a) Instalacións de preparación, aquelas cuxa finalidade sexa a eliminación de elementos sen valor, e mediante operacións de trituración, moenda, clasificación e estrío, obter produtos vendibles aptos para o seu posterior tratamento ou utilización directa; b) Plantas de concentración, que comprenderán, por un lado, aquelas cuxo obxecto é o de tratar de separar no todo-un o mineral da ganga, así como eliminar os elementos que poidan ser susceptibles de penalización na comercialización ou tratamento posterior do produto e, por outro lado, aquelas en que, mediante procedementos mecánicos ou procesos metalúrxicos, se obteñan produtos máis apropiados para o seu tratamento posterior, caso de que os procesos sexan parciais; e c) Plantas de beneficio, que son aquelas instalacións cuxa finalidade é a de someter os recursos procedentes de xacementos naturais ou non naturais, ou os produtos resultantes das operacións anteriores, ao correspondente tratamento para a obtención ou recuperación dos elementos ou compostos que sexan útiles.

Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, no que aquí pudiese resultar de interese, “o establecemento das bases do desenvolvemento dunha minaría sostible” (art. 12, letra a, LOMG), “a busca dunha maior vinculación da minaría coa mellora da economía das zonas en que se sitúen as explotacións e o fomento da creación de emprego” (art. 12, letra h, LOMG), ou, en fin, “a mellora da produtividade das empresas do sector mineiro e o apoio á implantación de industrias que permitan o peche de todos os ciclos de transformación dos materiais mineiros extraídos en Galicia” (art. 12, letra j, LOMG).

En consonancia co exposto, a propia Lei galega 3/2008, do 23 de maio, establece unhas específicas medidas de fomento da actividade mineira. En concreto, no referido Texto legal contéplanse actuacións en materia de investigación e formación (arts. 39 a 41 LOMG), incentivos económicos (arts. 42 a 44 LOMG) e declaración de municipios mineiros (art. 45 LOMG).

No que atinxe á investigación e á formación, a Xunta de Galicia, no marco do Plan galego de investigación, desenvolvemento e innovación tecnolóxica, promoverá o desenvolvemento da investigación científica e técnica, así como a experimentación e os estudos en materia mineira e de recursos mineiros (cfr. art. 39 LOMG). De igual modo, a Xunta fomentará a reciclaxe e o perfeccionamento dos traballadores do sector (cfr. art. 40 LOMG) e impulsará a difusión da actividade mineira entre a sociedade, garantindo a conservación, mantemento e recuperación da documentación mineira (cfr. art. 41 LOMG).

En canto aos incentivos económicos, a LOMG remite a un plan estratéxico, que deberá ser elaborado de acordo coas xa citadas orientacións e principios do Plan sectorial, a fixación de “os incentivos económicos, os obxectivos e efectos que se pretenden coa súa aplicación, o prazo necesario para a súa consecución e os custos previsibles” (art. 42.1 LOMG), se ben quedan excluídos, de antemán, “os traballos, obras ou estudos que veñan impostos como consecuencia da obriga de restauración, nin os que se deriven da reparación dos danos causados por unha actuación que fose obxecto dunha sanción” (art. 44 LOMG)¹⁰.

E en relación cos municipios mineiros, que serán aqueles “nos que exista ou existira unha dependencia da minaría para a súa economía” (art. 45.1 LOMG), a LOMG remite igualmente ao Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia a concreción de medidas e plans específicos “de adaptación das infraestruturas [...], de mellora ambiental e seguridade e de diversificación do tecido produtivo” (art. 45.2 LOMG). Ao mesmo tempo, contéplase o compromiso da Xunta de Galicia de impulsar a celebración de convenios cos municipios mineiros, aos fins de regular as formas de asistencia e cooperación técnica e financeira.

Finalmente, en orde á configuración da actividade mineira como un dos sectores económicos estratéxicos, habería que referirse tamén ás disposicións da LPIG. En efecto, na Exposición de Motivos da citada Lei sostense, de modo expreso, a compatibilidade dos obxectivos que se persegue coa norma (innovación, internacionalización e competitividade) co impulso da excelencia de subsectores estratéxicos que amosaron unha especial capacidade de contribuír a un rápido progreso da economía galega e entre os que figura, de acordo

10 A teor do establecido no art. 42.3 da LOMG, “as axudas á minaría deberán ir dirixidas á mellora das condicións de traballo e á formación dos traballadores e traballadoras, a conseguir un aproveitamento eficiente dos recursos, á redución do impacto sobre o medio e á valorización endóxena dos recursos territorializando a cadea de valor”, precisándose no art. 42.4 do mesmo Corpo legal, que “serán obxecto das axudas: a) A innovación e investigación tecnolóxica. b) O mantemento do emprego e a mellora das condicións de seguridade laboral e da formación dos traballadores e traballadoras, así como da cualificación do emprego. c) A protección ambiental e a redución do consumo de recursos e da produción de residuos. d) O peche dos ciclos produtivos, a diversificación económica e o impulso das redes de comercialización e internacionalización das empresas mineiras. e) A investigación xeolóxica mineira”.



co “Plan estratéxico de Galicia 2010-2014: Horizonte 2020”, a industria da pedra e rochas ornamentais.

Mais, á marxe do citado Preámbulo, no que atinxe ao contido normativo da Lei, cabe destacar que esta ten por obxecto, entre outros aspectos, “*deseñar os instrumentos precisos para a eficaz e eficiente realización das actividades de planificación e promoción*” das actividades industriais (art. 1 LPIG), entre as que se inclúe, explicitamente, “*as actividades das industrias extractivas*” (art. 2, letra a, LPIG)¹¹. En consecuencia, a actividade mineira, en canto actividade industrial, poderá ser obxecto de fomento¹², fundamentalmente, a través de dúas medidas: por un lado, os proxectos de execución dos programas de impulso da actividade industrial¹³, que “*se executarán mediante proxectos que poderán revestir a forma de concesión de subvencións, axudas, incentivos públicos ou outro tipo de medidas*” (art. 38 LPIG)¹⁴; por outro, os proxectos industriais estratéxicos, destinados a captar investimentos relevantes que melloren ou consoliden o tecido industrial galego (art. 39 LPIG)¹⁵.

Neste sentido, abonde sinalar os importantes efectos que se seguen da declaración dunha proposta de inversión como proxecto industrial estratéxico e que, conforme ao art. 41.1 da LPIG, se concretan, ademais de na súa implantación, nos seguintes:

- a) *A aprobación do proxecto de implantación ou ampliación da instalación industrial.*
- b) *A non suxeición a licenza urbanística municipal.*
- c) *A declaración de utilidade pública e interese social do proxecto industrial estratéxico, así como a necesidade e urxencia da ocupación dos bens e dereitos afectados dos que o solicitante da declaración ostentase a condición de beneficiario da expropiación.*
- d) *A declaración de incidencia supramunicipal aos efectos previstos na presente Lei.*
- e) *A declaración de urxencia ou excepcional interese público aos efectos previstos na presente Lei.*
- f) *A declaración de prevalencia sobre outras utilidades públicas.*
- g) *A adjudicación directa de solo empresarial promovido polo Instituto Galego da Venda e Solo ou empresas públicas participadas por este que teñan entre os seus*

11 De acordo coas definicións formuladas no art. 2 da LPIG por “actividade industrial” cabería entender “*aquela actividade dirixida á obtención, reparación, mantemento, transformación ou reutilización de produtos industriais e ao envasado e embalaxe, así como ao aproveitamento, recuperación e eliminación de residuos ou subprodutos, calquera que sexa a natureza dos recursos, e procesos técnicos utilizados*”.

12 En concreto, a LPIG inclúe entre os seus fins: “[...] b) *Fomentar a creación e o desenvolvemento da actividade industrial*” (art. 4 LPIG).

13 Os programas de impulso da actividade industrial configúranse como “*instrumentos de carácter estratéxico nos que, no marco fixado polo Plan director da industria de Galicia, se sinala, en función de concretos fins a conseguir, os obxectivos a alcanzar nun determinado prazo e determinanse os mecanismos e medios para a súa consecución, con indicación dos sistemas para avaliar a súa eficacia e eficiencia en tal labor*” (art. 28 LPIG). Con carácter específico, sen prexuízo de aqueles outros que se poidan establecer regulamentariamente, a LPIG contempla entre os devanditos programas os de innovación (art. 30 LPIG), os programas de internacionalización (art. 31 LPIG) e os programas de mellora da competitividade industrial (art. 32 LPIG).

14 En todo caso, na execución dos devanditos programas de impulso da actividade industrial haberá de observarse tanto a lexislación comunitaria en materia de defensa da competencia, como o establecido na normativa sobre subvencións públicas (cfr. art. 39 LPIG).

15 A estes efectos, para determinar a incidencia dunha proposta de inversión no tecido industrial galego ou o grao de consolidación de este, a LPIG fixa como criterios a tomar en consideración: “*a) A súa importancia tecnolóxica. b) O volume de inversión, que haberá de ser como mínimo de 50 millóns de euros; o nivel de creación de emprego, que haberá de ser superior a 250 postos de traballo directos; e a diversificación que se introduza no tecido industrial galego*” (art. 40.2 LPIG).

obxectos a creación de solo empresarial, nas condicións establecidas pola normativa sectorial.

- h) A concesión de forma directa de subvencións de acordo co disposto na lexislación de subvencións.
- i) A imposición ou ampliación de servidume de paso para vías de acceso, liñas de transporte e distribución de enerxía e canalizacións de líquidos ou gases, nos casos en que fose necesario, de conformidade coa normativa que as regule.

Así mesmo, é importante ter presente que, conforme ao previsto no art. 41.2 da LPIG, “as determinacións consideradas nos proxectos industriais estratéxicos terán forza vinculante para as administracións públicas e os particulares, prevalecendo sobre as determinacións do plan urbanístico vixente”.

3 Proxección da ordenación do territorio sobre a actividade mineira

3.1 Delimitación previa: ordenación do territorio e urbanismo

A teor do disposto no art. 148.1.3º. da CE, as Comunidades Autónomas podían asumir as competencias sobre “*Ordenación do territorio, urbanismo e vivenda*”. Pois ben, á marxe da consideración da competencia das Comunidades Autónomas en relación coas devanditas materias, interesa resaltar que a Constitución atribúe distinto alcance á ordenación do territorio e ao urbanismo, sen prexuízo da complementariedade de ambas as dúas funcións, na medida en que ambas as dúas “*organizan e definen o uso do territorio e do solo de acordo co interese xeral*” (art. 3.1 do Real Decreto legislativo 2/2008, do 20 de xuño polo que se aproba o Texto refundido da Lei do Solo Estatal; en diante TRLS).

Como sinala López Ramón, “a función pública especificamente denominada ordenación do territorio oríentase á coordinación do plan urbanístico municipal e das funcións sectoriais con relevancia territorial. Concíbese como unha función pública horizontal e integradora, que pretende garantir unha axeitada estrutura espacial para o desenvolvemento das políticas económicas, sociais, ambientais e culturais. Nela defínense as funcións correspondentes ás distintas zonas do territorio, as áreas a protexer e os ámbitos supramunicipais de complexa ordenación, establecéndose o sistema de relacións entre as diversas zonas, as medidas que inciden na distribución espacial das instalacións produtivas, os criterios para compatibilizar o desenvolvemento coa protección dos recursos naturais, as prioridades para a programación dos recursos públicos e a localización de infraestruturas e equipamentos”¹⁶.

O urbanismo, en cambio, ten como finalidade “o feito cidade”, a súa ordenación e expansión, o que remite, en termos xerais, ao solo urbano e urbanizable. “A falta de cidade (solo non urbanizable) —en palabras de López Ramón— só é tomada realmente en consideración polas técnicas urbanísticas para evitar ou controlar a aparición de edificacións e outros usos urbanísticos do solo”¹⁷. Por esa razón os instrumentos específicos de ordenación do

16 López Ramón, F., *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Martín Rebollo e Bustillo Balado, Dir.), T. I, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 100.

17 López Ramón, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 45.

territorio proxéctanse substancialmente sobre solo rústico. Neste sentido, a STC 61/1997, do 20 de marzo, afirma que o urbanismo “alude á disciplina xurídica do feito social ou colectivo dos asentamentos de poboación no espazo físico, o que, no plano xurídico, se traduce na «ordenación urbanística», como obxecto específico das leis urbanísticas”.

En suma, á vista do exposto pódese concluír afirmando que a ordenación do territorio ten unha finalidade máis ampla que o urbanismo tanto no que atinxe ao ámbito territorial coma no que se refire ao seu propio contido. Por esta razón, e sen prexuízo de referirnos máis adiante á eficacia vinculante dos instrumentos de ordenación do territorio, cabe anticipar que o art. 45.2 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUPMRG) dispón que “*os plans de ordenación urbanística están vinculados xerarquicamente ás determinacións das directrices de ordenación do territorio e aos demais instrumentos establecidos pola Lei 10/1995, de Ordenación do Territorio de Galicia, e haberán de redactarse en coherencia con todos eles*”.

Pois ben, dende a perspectiva apuntada, cabe sinalar que algunhas Comunidades Autónomas optaron por integrar nun único texto normativo as materias de ordenación do territorio e urbanismo. E outras, pola contra, regularon ambas as dúas materias en textos legais separados. Este é o caso da Comunidade Autónoma de Galicia. Así, a ordenación do territorio regúlase pola Lei 10/1995, do 23 de novembro (LOT) mentres que a normativa directamente vinculada a urbanismo se regula na xa citada LOUPMRG, que foi obxecto de sucesivas modificacións; no que a nós interesa, pola Lei 15/2004, do 29 de decembro, pola Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia, pola Lei 2/2010, de 25 de marzo, e pola Lei 15/2010, do 28 de decembro.

3.2 A normativa galega sobre ordenación do territorio

3.2.1 A Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia. Os instrumentos de ordenación do territorio previstos na Lei. Marco xeral

Como xa se sinalou, a Comunidade Autónoma de Galicia optou por regular en corpos legais diferenciados, aínda que obviamente interrelacionados, a materia de ordenación do territorio e a relativa, de forma específica, ao urbanismo. Neste sentido, a Lei 10/1995, do 23 de novembro, completa o sistema de planificación urbanística mediante outro sistema, o de ordenación do territorio, co que, a través de determinados instrumentos planificadores, se trata de encher as insuficiencias da planificación urbanística. Por esta razón, o art. 5 da Lei dispón expresamente que “*os instrumentos previstos na presente Lei son complementarios e non excluintes dos que respecto á ordenación urbanística do solo se regulan na súa lexislación específica*”. Cuestión distinta, á que despois se aludirá, é a tocante á primacía en caso de conflito do sistema de planificación territorial previsto nos instrumentos de ordenación sobre a planificación urbanística¹⁸.

18 Polo demais, neste contexto convén recordar que o art. 5 bis da LOT —incorporado pola Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia— dispón no seu apartado 1 que “*acordada polo Consello da Xunta a iniciación do procedemento de elaboración de calquera instrumento de ordenación do territorio, a persoa titular da consellería competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio, de forma motivada, poderá suspender cautelarmente os procedementos de aprobación do plan urbanístico, dos instrumentos de xestión ou execución do plan e de outorgamento de licenzas para ámbitos ou para usos determinados, coa finalidade de elaborar o instrumento de que se trate*”.

Así as cousas, a Lei 10/1995, do 23 de novembro, —que, a diferenza da Lei galega do solo (LOUPMRG), tan só foi obxecto de leixiras modificacións— ten como finalidade, segundo dispón o seu art. 1, “establecer os obxectivos fundamentais e crear os instrumentos necesarios para a coordinación da política territorial e a ordenación do espazo da Comunidade Autónoma de Galicia, ao obxecto de favorecer a utilización racional do territorio galego e protexer o medio natural, mellorar a calidade de vida e contribuír ao equilibrio territorial”.

De acordo co establecido no art. 4 da LOT, a ordenación territorial de Galicia realizarase a través dunha serie de instrumentos mediante os cales se trata de conseguir, como afirma a Exposición de Motivos da Lei, un marco territorial global e flexible, que dea cabida a actuacións tanto de carácter sectorial como integradas, potenciando a confluencia da política territorial coa económica. Nese contexto, o artigo citado establece a seguinte tipoloxía de instrumentos de ordenación do territorio: Directrices de ordenación do territorio, Plans territoriais integrados, Programas coordinados de actuación, Plans e proxectos sectoriais e Plans de ordenación do medio físico.

En consecuencia, tal e como máis tarde se constatará, a Lei parte da previsión dun instrumento de carácter global, as Directrices de ordenación do territorio, que constitúen o marco xeral de referencia para establecer os criterios espaciais de asentamento das actividades, de acordo coas políticas sociais, económicas e culturais da Comunidade.

En desenvolvemento das directrices de ordenación do territorio, a LOT prevé a posibilidade de formular plans territoriais integrados cuxa finalidade é “a organización de áreas xeográficas supramunicipais de características homoxéneas ou daquelas que, polo seu tamaño e relacións funcionais, precisen dunha planificación infraestrutural, de equipamentos e recursos de ámbito comarcal, e de carácter integrado” (art. 12.1 LOT).

Pola súa banda, os programas coordinados de actuación teñen como finalidade “formular un programa plurianual, referido á totalidade do ámbito comunitario ou a algunhas das súas áreas, de carácter sectorial ou intersectorial, integrando as actuacións propostas polas distintas administracións ou organismos públicos que operen no ámbito da Comunidade Autónoma” (art. 16.a LOT), así como “determinar, conxuntamente e de acordo co réxime de competencias establecido pola lexislación vixente, as administracións ou organismos responsables da súa execución e, no seu caso, os criterios para establecer os necesarios acordos ou convenios entre as administracións públicas que deban proceder ao seu desenvolvemento conxunto” (art. 16.b LOT)¹⁹.

Os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal teñen por obxecto “regular a implantación territorial de solo destinado a vivendas protexidas, infraestruturas, dotacións e instalacións de interese público ou utilidade social cando a súa incidencia transcenda do termo municipal no que se localicen, pola súa magnitude, importancia, demanda social ou especiais características, ou que se asenten sobre varios termos” (art. 22.1 LOT). Como subliña Meilán Gil, estes instrumentos responden á necesidade obxectiva dun plan de superior alcance ao municipal²⁰.

19 Convén resaltar que o art. 20 da LOT, que regula a eficacia dos devanditos programas coordinados de actuación, dispón no seu apartado 1º, sen prexuízo do suposto excepcional contemplado no apartado 2º, que “os programas coordinados de actuación non poderán modificar directamente as determinacións das figuras de plan xeral reguladas na lexislación urbanística nin dos plans de ordenación do medio físico”.

20 Meilán Gil, J. L., *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 45.



Finalmente, polo que se refire aos instrumentos de ordenación do territorio, a Lei 10/1995, do 23 de novembro, considera os plans de ordenación do medio físico, que vinculan o plan local nos termos previstos no art. 29 da LOT e que teñen por obxecto o desenvolvemento das directrices de ordenación do territorio *“nos ámbitos que aquelas delimiten en función das súas características morfolóxicas, agrícolas, gandeiras, forestais, paisaxísticas ou ecolóxicas diferenciadas, que esixan unha consideración e tratamento unitarios, baixo presupostos que excedan dos propios de cada un dos termos municipais afectados pola ordenación”* (art. 26.1 LOT).

En relación cos plans e proxectos sectoriais, as previsións recollidas na LOT desenvólense, de xeito singularizado, por Decreto 80/2000, do 23 de marzo. Neste sentido, o art. 6 do Decreto citado especifica que *“os plans sectoriais establecerán as condicións xerais para o futuro desenvolvemento das infraestruturas, dotacións e instalacións que sexan o seu obxecto, no ámbito territorial da Comunidade Autónoma de Galicia, adecuándose á súa función vertebradora dunha política territorial, definindo os criterios de deseño, as características funcionais e localización, que garantan a accesibilidade e a inserción da totalidade do territorio nunha racional dispoñibilidade destes elementos estruturantes”*.

Pola súa banda, e igualmente en relación cos proxectos sectoriais, o art. 9.1 do Decreto 80/2000 declara que estes *“teñen por obxecto a regulación detallada e pormenorizada da implantación dunha infraestrutura, dotación ou instalación determinada de interese público ou utilidade social cando a súa incidencia transcenda do termo municipal no que se localice, adecuándose á súa función vertebradora dunha política territorial, definindo os criterios de deseño, as características funcionais e localización, que garantan a accesibilidade e a inserción da totalidade do territorio nunha racional dispoñibilidade dos ditos elementos estruturantes”*²¹.

Sen prexuízo de analizar máis adiante esta cuestión no ámbito da actividade mineira, cabe anticipar, en orde á eficacia dos plans e proxectos sectoriais, que as determinacións contidas nestes *“vincularán o plan do ente ou entes locais en que se asenten os devanditos plans ou proxectos, que haberán de adaptarse a elas dentro dos prazos que para tal efecto determinen”* (art. 24 LOT). De xeito específico no que atinxe aos plans sectoriais, o art. 8 do Decreto 80/2000 sinala que *“1. As determinacións contidas nos plans sectoriais de incidencia supramunicipal terán forza vinculante para as administracións públicas e para os particulares e prevalecerán sobre as determinacións do plan urbanístico vixente. 2. Os municipios nos que se asenten as infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto dun plan sectorial deberán adaptar o seu plan urbanístico ao contido do citado plan, no prazo que determine este último e, en todo caso, na primeira modificación ou revisión do plan urbanístico. 3. A execución das infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto dun plan sectorial requirirá a previa aprobación dun ou varios proxectos sectoriais”*²².

21 Cabe destacar que, se ben os proxectos sectoriais se deberán axustar ás determinacións do correspondente plan sectorial, non obstante é posible a aprobación de proxectos sectoriais para unha determinada infraestrutura, dotación ou instalación en ausencia do plan sectorial. Textualmente, o art. 9.2 do Decreto 80/2000 dispón ao respecto que *“os proxectos sectoriais deberán axustarse ás determinacións do correspondente plan sectorial”*; non obstante, *“en ausencia do plan sectorial, tamén se poderán aprobar proxectos sectoriais para unha determinada infraestrutura, dotación ou instalación”*. Nesta orde de ideas, convén recordar que as figuras dos plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal teñen a súa orixe na lexislación navarra de ordenación do territorio. Sobre a natureza dos plans e proxectos sectoriais pode verse, Sánchez Goyanes, E., *“Ditame solicitado polo Concello de Pontevedra sobre a declaración do plan de xestión de residuos sólidos urbanos de Galicia como plan sectorial de incidencia supramunicipal dos regulados na lei galega 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio,”* en *Revista Española de Dereito Ambiental*, nº 1, xaneiro, 2000.

22 O art. 11 do Decreto 80/2000 dispón, en relación coa eficacia dos proxectos sectoriais, o seguinte: *“1. As determinacións contidas nos proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal terán forza vinculante para as administracións públicas e para os particulares e preva-*

3.2.2 As Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia aprobadas por Decreto 19/2011, do 10 de febreiro²³

A. Alcance e eficacia das Directrices

Sobre a base das consideracións expostas no apartado precedente, as *Directrices de Ordenación do Territorio* de 2011 constitúen, tal e como se resalta na parte expositiva do Decreto 19/2011, polo que se aproban, “o primeiro instrumento de ordenación territorial que establece as regras para a implantación dos usos e actividades (servizos, dotacións, actividades produtivas, entre outras) en coherencia coas necesidades sociais, económicas, culturais e ambientais”. Polo tanto, é preciso resaltar que as determinacións recollidas nas *Directrices* serven como referencia para o resto das figuras de planificación. Así, o apartado 1.4 das *Directrices* de 2011 dispón que “os instrumentos de ordenación territorial, os restantes da planificación sectorial, así como os instrumentos de plan urbanístico, deberán xustificar a súa coherencia e conformidade coas determinacións e criterios establecidos polas directrices de ordenación do territorio, incorporando unha valoración da correspondencia dos seus contidos con respecto ao disposto nas DOT”. E, á súa vez, o apartado 10.1.1 das referidas *Directrices* establece que estas “completaranse e desenvolveranse por medio doutros instrumentos: plans territoriais integrados, programas coordinados de actuación, plans e proxectos sectoriais e plans de ordenación do medio físico”, engadindo que “as Administracións, no exercicio das súas competencias, poderán formular programas ou estratexias que, no que se refiran ou teñan incidencia sobre o territorio, deberán ser orientadas en congruencia coas determinacións das DOT”.

No que atinxe de xeito específico á eficacia xurídica das determinacións establecidas nas *Directrices*, cabe sinalar que o art. 9 da LOT establece que “as determinacións recollidas nas directrices de ordenación do territorio terán, en todo caso, a forza vinculante que sexa congruente coa súa función de instrumento directriz. Para este efecto, expresarán de forma clara e inequívoca o alcance concreto con que haberán de operar todas e cada unha das súas determinacións e que se poderá manifestar en calquera das seguintes formas: a. Excluínte de calquera outro criterio, localización, uso ou deseño territorial ou urbanístico. b. Alternativa entre varias propostas contidas dentro das mesmas directrices de ordenación do territorio. c. Orientativa, debendo a Administración competente concretar a proposta contida nas directrices de ordenación territorial”.

Pois ben, sobre a base do artigo da LOT que se acaba de transcribir, as *Directrices* de 2011 establecen determinacións de carácter excluínte e determinacións de carácter orientativo. Polo tanto, antes de analizar as determinacións establecidas en relación coa actividade mi-

lecerán sobre as determinacións do plan urbanístico vixente. 2. Os municipios nos que se asenten as infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto dun proxecto sectorial deberán adaptar o seu plan urbanístico ao contido do proxecto sectorial, no que se establecerán as determinacións deste plan local que deban ser modificadas como consecuencia da aprobación do proxecto sectorial e no prazo que determine este último e, en todo caso, na primeira modificación ou revisión do plan urbanístico. 3. As obras públicas definidas detalladamente no proxecto sectorial serán cualificadas expresamente como de marcado carácter territorial e non estarán suxeitas a licenza urbanística nin a ningún dos actos de control preventivo municipal, de acordo coa disposición adicional primeira da Lei 10/1995, de Ordenación do Territorio de Galicia. Neste suposto, con carácter previo ao inicio das obras, remitiráselle ao concello un exemplar do proxecto técnico destas. 4. As construcións e instalacións do marcado carácter territorial previstas de modo concreto e detallado nun proxecto sectorial, non necesitarán da autorización urbanística autonómica a que fai referencia ao artigo 77.3º da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do Solo de Galicia. 5. No acordo de aprobación definitiva do proxecto sectorial o Consello da Xunta de Galicia poderá acordar, no seu caso, a declaración de utilidade pública ou interese social das obras, instalacións e servizos previstos de xeito concreto, así como a necesidade da ocupación para os efectos da expropiación dos bens e dereitos necesarios para a execución do proxecto sectorial, sempre que conste a descrición física e xurídica individualizada dos bens e dereitos afectados”.

23 DOG núm. 36, do 22 de febreiro.

neira, é preciso delimitar o alcance vinculante dunhas e outras. É dicir, trátase de determinar o grao de vinculación das directrices, segundo teñan a condición de excluíntes ou orientativas, denominación que, polo demais, é a utilizada noutros textos normativos autonómicos sobre ordenación do territorio, como recoñece a propia Exposición de Motivos da LOT ao afirmar que o catálogo de instrumentos de ordenación previstos na Lei foi elaborado sobre a análise comparada da produción lexislativa autonómica. Neste sentido, a lexislación autonómica utiliza estas ou outras denominacións semellantes, mediante as cales se trata de delimitar o grao de vinculación ou eficacia da correspondente determinación. Así, algunhas leis autonómicas sobre ordenación do territorio clasifican as directrices, atendendo, como sinalamos, ao grao de vinculación, en directrices de vinculación plena, básica e orientativa; estricta e plena ou de carácter básico; ou con vinculación excluínte, alternativa ou orientativa, como é o caso, segundo se indicou, da Lei galega de Ordenación do Territorio.

Así as cousas, polo que se refire ás determinacións de carácter excluínte, a cualificación con ese grao de vinculación supón que as determinacións cualificadas como tales ostentan o máximo grao de vinculación ou eficacia xurídica, de modo que se exclúe calquera outro criterio, localización, uso ou deseño territorial ou urbanístico. Pola contra mediante as determinacións de carácter orientativo trátase —en palabras de López Ramón— de vincular á consecución duns obxectivos ou resultados, de tal forma que é a Administración competente a que deberá concretar a proposta recollida nas directrices²⁴.

Sobre a base das consideracións precedentes, expóñense a continuación as determinacións que recollen as *Directrices de Ordenación do Territorio* de 2011 en relación coa ordenación e planificación territorial da actividade mineira.

B. As previsións recollidas nas Directrices en relación coa ordenación e planificación territorial da actividade mineira

As *Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia*, sen prexuízo da referencia no seu apartado 10.1.12 ao Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia ao que despois se aludirá, establecen no punto 3 do Anexo —referido ao “desenvolvemento e ordenación dos asentamentos, das áreas empresariais e das actividades produtivas”— as determinacións que se deben seguir en relación coa explotación dos recursos minerais e xeolóxicos; máis en concreto, no apartado 3.3, baixo a rúbrica de “determinacións para o desenvolvemento das actividades produtivas no medio rural”.

Pois ben, en relación coa explotación dos recursos minerais e xeolóxicos as Directrices de 2011 dispoñen o seguinte:

24 López Ramón, F., *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 109. Como afirma González-Varas Ibáñez (*Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Aranzadi-Thomson Reuters, 5ª ed., Pamplona, 2009, p. 71) “esta vía de matizar o grao de vinculatoriedade dos plans de ordenación territorial [...] é sensible coa autonomía local, distinguindo entre distintas situacións posibles, para os efectos de afirmar a vinculación matizada ou plena da ordenación territorial por referencia á urbanística (en función de se a materia vinculada é máis ou menos local)”. Neste contexto non está de máis sinalar que, tal e como dispón o art. 6 da LOT, as Directrices de Ordenación do Territorio teñen, entre outras funcións, a de “construír un marco xeral de referencia para a formulación dos restantes instrumentos de ordenación territorial, así como dos plans de ordenación previstos na lexislación urbanística, e para a formulación e execución das distintas políticas sectoriais da Comunidade, ao que se haberán de acomodar os plans, programas e accións con incidencia no territorio que poidan desenvolver as administracións públicas de carácter autonómico ou local, co fin de garantir unha axeitada coordinación e compatibilización de todas elas”. Polo tanto, é no contexto da autonomía local e das competencias urbanísticas das entidades locais no que se debe proxectar o alcance excluínte ou orientativo das determinacións contidas nas directrices. É significativo, neste sentido, que o art. 12 da Lei 10/1984, do 30 de maio, de Ordenación territorial da Comunidade de Madrid, xa derogada, dispuxese expresamente, tras especificar no art. 11 as distintas formas ou graos de vinculación, que “a vinculación das directrices de ordenación territorial terán sempre carácter orientativo cando afecten ao solo clasificado como urbano ou urbanizable programado, segundo o plan correspondente”.

3.3.17. *A Xunta de Galicia elaborará un plan específico para a ordenación dos recursos minerais e xeolóxicos na Comunidade Autónoma como soporte ao desenvolvemento da actividade mineira, considerando os valores do ámbito natural polas súas características xeolóxicas, morfolóxicas, ecolóxicas e paisaxísticas diferenciadas, variables dun lugar a outro, e as potencialidades de aproveitamento propias de cada zona. O devandito plan establecerá as directrices e previsións para conxugar o necesario aproveitamento racional destes recursos naturais e a protección, rehabilitación, conservación e mellora do espazo natural afectado pola labra e o seu beneficio.*

3.3.18. *Os instrumentos de ordenación e plan urbanístico na elaboración das súas propostas terán en conta as solicitudes e os dereitos mineiros outorgados na Comunidade Autónoma de Galicia. Estes instrumentos, entre as súas previsións para a compatibilización dos usos existentes e potenciais do territorio, deberán motivar calquera disposición restritiva en relación ás actividades incluídas na Lei 22/1973, do 21 de xullo, de minas.*

3.3.19. *A planificación e ordenación dos recursos minerais e xeolóxicos concederá especial atención á función ecolóxica que poidan desempeñar os terreos afectados polo seu aproveitamento e a mellora das condicións iniciais de uso destes terreos como consecuencia da súa rehabilitación posterior.*

En relación coas determinacións que se acaban de transcribir é necesario sinalar que todas elas teñen a condición de determinacións excluíntes, o que leva consigo que se lles outorgue o grao máximo de vinculación xurídica nos termos antes sinalados.

Á parte das determinacións de carácter excluínte, as *Directrices* de 2011 establecen, neste caso con carácter orientativo, a seguinte determinación no tocante á explotación dos recursos minerais e xeolóxicos:

3.3.20. *Acometeranse estudos co obxectivo de ponderar as diversas circunstancias e tecnoloxías que concorren no aproveitamento dos recursos minerais e xeolóxicos coas técnicas de rehabilitación dos terreos afectados e cos requirimentos que se derivan das características do ámbito natural e social. Entre os resultados destes estudos figurará a elaboración dun manual de boas prácticas que recolla estratexias de integración paisaxística e de minimización de impactos para as explotacións de recursos mineiros e xeolóxicos.*

Á súa vez, o apartado 10.1.12 das *Directrices*, en relación coa aplicación e eficacia destas respecto dos plans sectoriais, sinala que “os plans sectoriais axustaranse aos obxectivos e criterios plasmados nestas directrices”. E destaca, de xeito particularizado, que deberá desenvolver as previsións que se establecen respecto deste nas *Directrices* —entre outros— o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia (letra c do apartado 10.1.12)²⁵.

Pois ben, das determinacións recollidas nas *Directrices* de 2011, no que concirne á explotación dos recursos minerais e xeolóxicos, pódese extraer unha serie de consideracións que cabería cualificar —con razón as *Directrices* atribúenlles a condición de determinacións ex-

25 Tamén en relación cos plans sectoriais, o apartado 10.1.10 sinala que “cando se formule un plan sectorial, o departamento responsable procurará que teña un carácter integrador e, polo tanto, que se refira ao conxunto de actuacións que pola súa función ou destino requiran dunha planificación conxunta”. E o apartado 10.1.11 das *Directrices* establece que “respecto ao seu alcance territorial, os plans sectoriais referiranse a toda a comunidade autónoma, salvo que pola súa especificidade se poida excepcionar o cumprimento desta regra”.

cluíntes— como principios reitores que informan o réxime xurídico da ordenación territorial e planificación da minaría en Galicia. En concreto trataríase das tres seguintes:

En primeiro lugar, a declaración do carácter vinculante que acompaña á ordenación territorial da minaría. Este carácter vinculante vén determinado porque a canle que se establece para a planificación territorial da actividade mineira é un plan sectorial de incidencia supra-municipal, tal e como polo demais, establece a propia LOMG de 2008. Dende a perspectiva do principio de localización inamovible dos recursos minerais, ao que despois aludiremos, e dende a perspectiva da transcendencia económica destes, á que xa se fixo referencia neste estudo, ese carácter vinculante eríxese en consecuencia obrigada.

En segundo lugar, no que atinxe á explotación dos recursos minerais e xeolóxicos pártese dun principio de aproveitamento racional, recollido, tanto no art. 122 da Lei de Minas de 1973, en virtude da modificación operada en 2007, coma no art. 14.2 da LOMG. Este principio de aproveitamento é, en definitiva, copia do interese xeral que subxace no abastecemento de recursos minerais. E de aí, precisamente, a consideración de bens de dominio público dos xacementos de orixe natural e demais recursos xeolóxicos²⁶.

E, finalmente, partindo da necesidade de integrar no proceso de planificación o “ciclo de vida completo da mina ou canteira”²⁷, cabería referirse a un terceiro aspecto básico da ordenación da minaría, cal é o relativo ao carácter temporal da explotación mineira. Neste sentido, non cabe obviar que a través dos plans de restauración, aos que alude a determinación 3.3.19 das *Directrices* de 2011 —e cuxa normativa xeral se recolle no Real Decreto 975/2009, do 12 de xuño, sobre xestión dos residuos das industrias extractivas e de protección e rehabilitación do espazo afectado polas actividades mineiras, modificado por Real Decreto 777/2012, do 4 de maio—, trátase, en termos xerais, de mellorar as condicións iniciais de uso dos terreos afectados por labores extractivos.

26 De conformidade co disposto no art. 2 da vixente Lei 22/1973, do 21 de xullo, os xacementos minerais e demais recursos xeolóxicos configúranse como bens demaniais; en concreto, a teor do referido precepto: “1. *Todos os xacementos de orixe natural e demais recursos xeolóxicos existentes no territorio nacional, mar territorial e plataforma continental, son bens de dominio público, cuxa investigación e aproveitamento o Estado poderá asumir directamente ou ceder na forma e condicións que se establecen na presente Lei e demais disposicións vixentes en cada caso.* 2. *En canto ao dominio das augas, estarase ao disposto no Código Civil e Leis especiais, sen prexuízo do que establece a presente Lei en orde á súa investigación e aproveitamento.*” Non obstante, máis alá desta manifestación xenérica, cabe xa advertir que o réxime xurídico concreto establecido na citada Lei de Minas non se corresponde exactamente coas clásicas notas definitorias do dominio público. En efecto, como sinala López Ramón (Sistema xurídico de los bienes públicos, Civitas Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, p. 257), no réxime mineiro conséntase a ausencia de catro características propias dos bens de dominio público: en primeiro lugar, a propia titularidade pública sobre todos os recursos xeolóxicos, habida conta de que a existencia de parte deles resulta descoñecida; en segundo lugar, a non concorrencia da afectación do ben a un uso ou servizo público, que é substituído polo “*fomento da riqueza nacional*” (art. 339.2.º Cc); en terceiro lugar, a falta dos medios de defensa e de conservación do ben; e, en cuarto lugar, o feito de que non se requira a intervención administrativa para a constitución de todo uso privativo, dado que o aproveitamento dalgúns recursos mineiros se atribúe legalmente ao propietario do fondo. Con todo, a pesar da falta de identidade sinalada, a declaración demanial dos recursos mineiros formulada na LM resulta inequívoca. E iso vaíse traducir, como precisa De Arcenegui (*Derecho minero*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 70-71), nas seguintes derivacións: en primeiro lugar, na imposibilidade de alienación dos xacementos minerais e demais recursos xeolóxicos, o que non obsta para que o suxeito que os explote, a través da pertinente concesión ou autorización, poida adquirir a propiedade dos minerais que separe do xacemento; en segundo lugar, na protección ofrecida polos principios de inalienabilidade, imprescriptibilidade e inembargabilidade previstos no art. 132.1 da CE; e, en terceiro lugar, en conexión co anterior, na atribución de competencias aos poderes públicos para, entre outros extremos, outorgar os títulos mineiros e, no seu caso, permitir a súa transmisión ou declarar a súa caducidade.

27 Neste sentido, no Ditame 2009/C27/19, do Comité Económico e Social Europeo sobre “a minaría non enerxética en Europa”, afirmábase de xeito taxativo que “os minerais son esenciais para o desenvolvemento e, polo tanto, para a nosa calidade de vida e a creación de comunidades sostibles. Os minerais non enerxéticos son materiais básicos da nosa vida cotiá: un edificio pode chegar a conter ata 150 toneladas de minerais en forma de cemento, arxila, xeso, carbonato cálcico, materiais compostos, vidro, pintura, cerámica, tellas e toneladas de metais; un automóbil contén ata 150 quilogramos de minerais (caucho, plásticos, vidro) e máis dunha tonelada de metais; o 50% das pinturas e do papel elabóranse a partir de minerais; o vidro e a cerámica tamén conteñen ata 100% de minerais. A planificación en materia de minerais garante que as necesidades económicas e da sociedade, así como o impacto da extracción e o tratamento para a poboación e o medio ambiente, se xestionen dun xeito integrado, tendo en conta no proceso de planificación o ciclo de vida completo da mina ou canteira dende o mesmo comezo do proceso de extracción e incluíndo tamén as operacións de clausura da mina ou canteira e as operacións subseguintes”.



3.3 A ordenación e planificación territorial das actividades extractivas en Galicia. En especial, o Plan sectorial de actividades extractivas

3.3.1 Consideracións de índole xeral

A idea de planificación da actividade mineira aparece xa recollida na vella, aínda que vixente con lixeiras modificacións, Lei 22/1973, do 21 de xullo, de Minas. Así, o art. 5.2 da Lei citada dispón que *"de conformidade co Consello Superior Xeográfico, publicara[se] ás escalas que regulamentariamente se establezan, os mapas xeolóxicos, xeofísicos, xeoquímicos, xeotécnicos, hidroxolóxicos, metaloxenéticos e calquera outros que o desenvolvemento tecnolóxico requira, que sexan útiles á ordenación do territorio e ao aproveitamento racional dos recursos minerais do país"*. En palabras de Junceda Moreno, *"coñecendo minuciosamente as riquezas mineiras que alberga o noso subsolo pódese facilitar en grao elevado a súa ordenación e utilización racional. Ademais, —engade— con iso evitaríase en última instancia ter que revisar os instrumentos planificadores cada vez que se descubra un novo recurso"*²⁸.

Así mesmo, a necesidade dun plan mineiro recollíase no borrador da Lei de Minas que o Ministerio de Industria deu a coñecer en febreiro de 2003²⁹. No preámbulo do borrador afirmábase que *"unha función primordial que a Lei quere potenciar é a da planificación das actividades mineiras, especialmente no que se refire tanto ás reservas coñecidas de recursos escasos e de grande valor, como aos relativamente abundantes, de escaso prezo no mercado pero de imprescindible utilización masiva nas actividades industriais e a construción, establecendo que a actividade mineira se teña en conta nos plans de ordenación urbanística"*. Dende esta perspectiva, o art. 4 do borrador ao que estamos a facer referencia, dispoñía, en relación coa planificación Mineira e Ordenación do Territorio, que *"1. As Comunidades Autónomas propiciarán o desenvolvemento de actividades mineiras dentro do seu ámbito territorial, considerando o interese xeral de abastecemento de recursos minerais"*. O apartado 2º. do mesmo precepto establecía, a eses efectos, que *"as Comunidades Autónomas planificarán o desenvolvemento de actividades mineiras, tomando en consideración os recursos minerais postos de manifesto no seu ámbito territorial"*. O artigo concluía afirmando que *"esta planificación será vinculante e se deberá trasladar aos instrumentos de ordenación do territorio correspondentes tanto ás Comunidades Autónomas, coma ás entidades locais"*.

En calquera caso, á marxe dos diferentes borradores elaborados, a partir do marco legal vixente as Comunidades Autónomas, fundamentalmente aquelas con tradición mineira, limitáronse a introducir a través das súas leis sobre ordenación do territorio e urbanismo previsións sobre a ordenación da minaría nos seus respectivos ámbitos territoriais. Unicamente a Comunidade Autónoma de Galicia exercitou as súas competencias *"desenvolvendo"* a Lei estatal de 1973 por medio dunha lei específica da minaría; a xa citada Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minaría de Galicia³⁰.

28 Junceda Moreno, J., *Minería, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*, Civitas, Madrid, 2001, p. 343.

29 Facéndose eco deste borrador, vide. Renau Faubell, F., "Incidencia de las competencias urbanísticas de los municipios sobre las actividades mineras", en *Noticias Xurídicas*, xaneiro 2007.

30 Outras Comunidades Autónomas regulan, dalgún xeito, as actividades extractivas a través das súas normas de ordenación territorial. Así, por exemplo, na Comunidade Valenciana, o art. 16 da Lei 4/2004, do 30 de xuño, da Generalitat, de Ordenación do Territorio e protección da paisaxe dispón que *"co fin de promover o aproveitamento racional dos recursos naturais minerais e enerxéticos na Comunidade Valenciana, o Consell da Generalitat aprobará plans de acción territorial de carácter sectorial, co obxecto de asegurar simultaneamente a eficiencia das explotacións e os recursos enerxéticos, a súa seguridade, a conservación, recuperación e mellora do medio afectado por estas e do patrimonio cultural, con especial atención ao arqueolóxico e paleontolóxico, así como o fomento e mellora do medio rural nos municipios en que tales explotacións e aproveitamentos enerxéticos teñan unha presenza significativa"*.

3.3.2 A planificación da Minaría na Lei 3/2008, do 23 de maio, de Ordenación da Minaría de Galicia

A Lei 3/2008, do 23 de maio dítase ao amparo das competencias da Comunidade Autónoma para o desenvolvemento lexislativo e a execución do réxime mineiro. Se ben, como se tivo ocasión de sinalar, a fixación das bases corresponde ao Estado en virtude do disposto no art. 149.1.25ª. da Constitución, “a tardanza estatal en aprobar unha norma legal básica en materia de minas —sinala a Exposición de Motivos da Lei 3/2008— fai que se manteña vixente unha lexislación estatal sen adaptar ao novo réxime de distribución de competencias e inadecuada para a situación e os problemas actuais das actividades extractivas”.

Pois ben, no que agora interesa, o art. 3 da Lei enumera os principios nos que se inspira a ordenación de minaría en Galicia, destacando, en primeiro lugar, o de “a planificación mineira no marco da ordenación da economía e do territorio”. Dende a perspectiva deste principio reitor, a Lei dedica o Título III —arts. 11 a 14— á “Planificación da Minaría”.

No marco descrito, o art. 11 da LOMG dispón que a planificación da política mineira se realice por medio dun plan sectorial de incidencia supramunicipal. Especificamente o apartado 1 do citado precepto sinala que “o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia se configura como un plan sectorial de incidencia supramunicipal dos regulados na Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia. Como máximo instrumento de planificación da política mineira ten por obxecto establecer os principios e directrices para a ordenación mineira de Galicia, baseada en criterios de estabilidade e sostibilidade, así como a normativa necesaria para desenvolver os eixes básicos de actuación administrativa en Galicia no sector propiciando a coordinación das accións, o seu desenvolvemento sostible, a mellora tecnolóxica e a diversificación económica”.

Polo tanto, o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia constitúe, porque así o establece a Lei 3/2008, o máximo instrumento de ordenación e planificación da minaría en Galicia. É, polo tanto, o propio lexislador de 2008 quen determina tanto o instrumento de planificación mineira que considera idóneo —un plan sectorial— como o alcance territorial da ordenación mineira³¹. Neste contexto, cabe apuntar que no proxecto de lei inicialmente remitido ao Parlamento galego non se contemplaba a figura dun plan sectorial de incidencia supramunicipal para ordenar as actividades mineiras, senón que se establecía que a ordenación mineira se debía levar a cabo por medio dun plan da minaría de Galicia de carácter temporal. Na tramitación parlamentaria substituíuse a figura inicialmente prevista —un plan, aparentemente, de alcance orientador— por un plan sectorial de incidencia supramunicipal, ao obxecto de establecer os principios e directrices do ordenamento mineiro nun instrumento que dese seguridade e certeza ao sector³². Neste sentido, a propia Exposición de Motivos da Lei alude á necesidade de establecer os principios e directrices para a

31 Con carácter xeral, o art. 22.4 da LOT sinala que “corresponde ao Consello da Xunta de Galicia cualificar, para os efectos do previsto na presente Lei, un plan ou proxecto sectorial como de incidencia supramunicipal, así como a determinación da Consellaría á que corresponda o seu impulso e, no seu caso, aquelas que terían que colaborar neste”. Pola súa parte, o art. 4 do Decreto 80/2000, do 23 de marzo, polo que se regulan os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal, dispón que “para declarar a incidencia supramunicipal da infraestrutura, dotación ou instalación, aos efectos previstos na Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia, e de conformidade co seu artigo 22.1º, teranse en conta os seguintes criterios: a) Os efectos positivos que produza para o medio, a paisaxe rural e o patrimonio cultural. b) A contribución ao desenvolvemento sostible social e económico de Galicia. c) A poboación beneficiaria da infraestrutura, dotación ou instalación. d) A función vertebradora e estruturante do territorio que leve consigo tal actuación. e) O asentamento da infraestrutura, dotación ou instalación sobre varios termos municipais. f) Calquera outro criterio que contribúa directamente aos obxectivos fundamentais enunciados no artigo 3 da Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia”.

32 Pode consultarse a tramitación parlamentaria da Lei na páxina web do Parlamento de Galicia, expediente núm. 07/PL-0031.



ordenación mineira de Galicia atendendo a criterios de estabilidade e sostibilidade, criterios plasmados tamén no art. 1 do Texto legal.

3.3.3 Criterios orientadores e contido do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia

Xunto coas determinacións establecidas nas *Directrices de Ordenación do Territorio*, de 2011, a propia Lei 3/2008, do 23 de maio, establece, — neste caso, ademais, outorgándolle rango legal—, os criterios que han de orientar os contidos do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. Para tal efecto, o art. 12 da Lei dispón o seguinte:

“Os criterios que inspirarán o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia serán os seguintes:

- a) *O establecemento das bases do desenvolvemento dunha minaría sostible.*
- b) *A identificación de zonas con potencial mineiro.*
- c) *A mellora da seguridade das explotacións mineiras e dos seus establecementos de beneficio.*
- d) *A harmonización da actividade extractiva co resto dos usos do solo dentro do marco da ordenación territorial, agraria e ambiental.*
- e) *O aproveitamento ordenado e sostible dos recursos mineiros de xeito compatible coa protección do medio natural e o patrimonio cultural.*
- f) *A racionalización do emprego de recursos naturais e de residuos a través da implantación das mellores técnicas dispoñibles e a valorización.*
- g) *A promoción da investigación, o desenvolvemento e a innovación nas propiedades e aplicacións dos materiais, así como nos procesos de produción, tratamento e aproveitamento de subprodutos.*
- h) *A busca dunha maior vinculación da minaría coa mellora da economía das zonas en que se sitúen as explotacións e o fomento da creación de emprego.*
- i) *O asesoramento, información e colaboración coas administracións locais, entes privados e organizacións empresariais e sindicais en cuestións relacionadas coas actividades mineiras e o desenvolvemento empresarial.*
- j) *A mellora da produtividade das empresas do sector mineiro e o apoio á implantación de industrias que permitan o peche de todos os ciclos de transformación dos materiais mineiros extraídos en Galicia.*
- k) *A máxima simplificación administrativa na tramitación dos expedientes mineiros.*
- l) *O carácter temporal da explotación mineira respecto á ordenación do territorio e os usos do solo”.*

Pois ben, do precepto que se acaba de transcribir convén resaltar, no que á ordenación territorial da minaría interesa, os seguintes criterios a partir dos cales se debe elaborar o Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. En primeiro lugar, establécese a necesi-



dade de identificar as zonas con potencial mineiro. Esta cuestión ten especial importancia na medida en que, como afirma Renau Faubell, o plan debe ser congruente coa realidade xeolóxica³³.

Neste contexto, non está de máis sinalar que o art. 14.1 da Lei 3/2008, esixe ter en conta na elaboración de instrumentos de planificación que poidan incidir na minaría as solicitudes e os dereitos mineiros outorgados ou concedidos. E convén recordar que as Directrices de 2011 —apartado 3.3.18— reiteran a devandita previsión legal.

Polo demais, esa congruencia entre a realidade xeolóxica e o plan tamén foi posta de relevo polo Tribunal Supremo. Así na Sentenza do 11 de decembro de 2003 declara o Alto Tribunal que “para decidir sobre a delimitación dos labores extractivos, as Administracións competentes non tiveron en conta determinados informes técnicos sobre feitos ou circunstancias xeolóxicas, xeoquímicas e xeotécnicas relevantes, que deben ser correctamente valoradas para definir o perímetro de explotación da canteira debido á existencia desas características xeolóxicas da zona que escapan a toda discrecionalidade, pois son tales como se manifiestan na realidade, sen que, polo tanto, poida decidirse polas devanditas Administracións a aprobación do plan urbanístico eludindo a súa existencia, como se procedeu, dado que o único informe contemplado para iso non aludía a esas características xeolóxicas e xeoquímicas do macizo en que está situada a canteira, razón pola que a Sala sentenciadora non conculcou, ao resolver, o ordenamento xurídico que se cita no motivo de casación alegado nin a doutrina xurisprudencial que o interpreta, senón que, antes ben, os aplicou e interpretou correctamente, dado que a decisión adoptada polas Administracións urbanísticas non se mostra acorde coa realidade xeolóxica do xacemento calcario e, por conseguinte, se afasta dos feitos determinantes, que se deberon ter en conta, por se basear exclusivamente nun informe que non aludía a eles”³⁴.

En segundo lugar, establécese a necesidade de harmonizar a actividade extractiva co resto dos usos do solo dentro do marco da ordenación territorial, agraria e ambiental. Ao respecto convén adiantar que o propio Tribunal Constitucional puxo de relevo a transcendencia económica da actividade mineira incardinándoa no art. 128 da CE. E iso partindo dun principio xeral de harmonización e non exclusión, como despois se verá.

E, por último, no que agora interesa, entre os criterios que deben inspirar o Plan sectorial, menciónase expresamente o carácter temporal da explotación mineira respecto á ordenación do territorio e os usos do solo. Debe facerse notar que este último apartado se incorporou na tramitación parlamentaria da lei, coa finalidade —parece ser— de poñer de manifesto, precisamente pola súa temporalidade, a compatibilidade da actividade mineira co medio ambiente³⁵.

33 Renau Faubell, F., “El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas”, en *Noticias Xurídicas*, decembro 2007, p.5.

34 RJA 2004 \ 511.

35 No debate no Pleno do Parlamento sobre o proxecto de lei, o voceiro do Grupo parlamentario popular, que introducira a devandita emenda afirmou que “*nós apostamos por que a actividade mineira de Galicia sexa plenamente respectuosa e compatible cos valores naturais e medioambientais de Galicia. Pero esa compatibilidade non se consegue prohibindo a actividade mineira, señorías; esa compatibilidade conséguese establecendo os mecanismos necesarios para garantila. Vostedes saben que hai unha tecnoloxía suficientemente desenvolvida precisamente para garantir esa compatibilidade. Pero o máis importante, señor director, que vostedes deberían de facer pedagogía. A actividade mineira é unha actividade temporal, é unha actividade que non se pode manter non tempo, nun metro cadrado determinado, máis de dez anos. E, por outra banda, hai que facer pedagogía, os países máis mineiros do mundo, Canadá, Suecia, Alemaña, Australia, ningún nesta Cámara dúbida da súa sensibilidade ambiental e do seu grao de desenvolvemento; polo tanto, compatibilidade plena da actividade mineira co medio ambiente*” (*Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, núm. 127, do 13 de maio de 2008).

Polo que se refire ao contido do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, o art. 13 da Lei 3/2008 establece o contido que, sen prexuízo do disposto con carácter xeral no art. 23 da LOT³⁶, se deberá reflectir naquel. Así, a teor do disposto no art. 13 da Lei, o Plan deberá conter, en todo caso: *“a) Un diagnóstico da minaría en Galicia que inclúa referencias aos recursos existentes e en investigación, aos dereitos mineiros, aos efectos da minaría sobre o ámbito económico, social e ambiental, á localización das explotacións, ao emprego no sector con indicación das condicións laborais existentes e ás repercusións ambientais máis relevantes das explotacións existentes. b) A coordinación cos instrumentos de protección ambiental e patrimonio cultural coa determinación dos ámbitos incompatibles con actividades extractivas polas necesidades de preservación dos devanditos bens sociais. c) A fixación de obxectivos de desenvolvemento do sector tendo en conta os condicionamentos territoriais, agrarios e ambientais e o obxectivo de diversificación e peche do ciclo produtivo. d) As liñas de actuación e os programas específicos, destacadamente os destinados a municipios mineiros, de acordo cos principios de actuación da presente Lei. e) Os instrumentos financeiros e de xestión para a execución do plan e as liñas directrices das medidas de fomento da minaría que deberán estar presididas polos obxectivos que fixa a presente Lei. f) As bases da investigación mineira para alcanzar unha extracción, preparación e posta en mercado eficiente e sostible dos recursos minerais. g) As accións encamiñadas a mellorar a calidade do emprego no sector, incrementando a seguridade e potenciando a formación dos traballadores e traballadoras, así como a incorporación de mulleres a un sector no que están infrarrepresentadas a través de políticas de acción positivas. h) A valoración económica das actuacións previstas”.*

3.3.4 Eficacia xurídica do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia

Segundo dispón o apartado 2 do art. 11 da Lei 3/2008, *“as determinacións do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia serán directamente aplicables e prevalecerán de forma inmediata sobre as do plan urbanístico, que haberá de ser obxecto de adaptación”.* Esta disposición trae causa do disposto con carácter xeral para os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal no art. 24 da LOT, así como no art. 8 do Decreto 80/2000, do

36 O art. 23 da LOT dispón que “os plans e proxectos sectoriais constarán dos documentos necesarios para reflectir con claridade e suficiencia as seguintes determinacións: 1. *Descrición do espazo en que se asente a infraestrutura, dotación ou instalación obxecto do plan ou proxecto, e ámbito territorial de incidencia deste.* 2. *Organismo, entidade ou persoa xurídica ou física promotor e titular da infraestrutura, dotación ou instalación.* 3. *Xustificación do interese público ou utilidade social da infraestrutura, dotación ou instalación.* 4. *Descrición, coa especificación suficiente das características da infraestrutura, dotación ou instalación obxecto do plan ou proxecto, duración temporal estimada da súa execución e recursos económicos afectados a esta.* 5. *Incidencia sobre o territorio físico, afeccións ambientais e medios de corrección ou minimización destas.* 6. *Adecuación co plan local vixente no termo ou termos municipais en que se asente a infraestrutura, dotación ou instalación ou, no seu caso, determinacións do devandito plan local que han de ser modificadas como consecuencia da aprobación do plan ou proxecto sectorial, así como o prazo para realizar a correspondente adecuación.* 7. *Os proxectos sectoriais que impliquen a transformación e parcelación urbanística do solo deberán conter, ademais das determinacións esixidas neste artigo, as que se indican no artigo 66 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística y protección do medio rural de Galicia. Cando os devanditos proxectos afecten a terreos que, de conformidade coa lexislación urbanística, deban ser clasificados como solo rústico de especial protección, se esixirá o informe favorable do organismo que ostente a competencia sectorial por razón do correlativo valor obxecto de protección”. Pola súa banda, o art. 6 do Decreto 80/2000, referíndose xa de forma específica aos plans sectoriais, dispón que conterán, como mínimo, as seguintes determinacións: “a) *Delimitación dos ámbitos territoriais nos que se poderán asentar as infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto do plan a desenvolver mediante proxectos sectoriais.* b) *Organismo ou entidade ou persoa xurídica ou física promotora do plan.* c) *Xustificación do interese público ou utilidade social das infraestruturas, dotacións ou instalacións previstas no plan.* d) *Descrición das características xerais das infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto do plan.* e) *Directrices para a redacción dos proxectos sectoriais que desenvolvan o contido do propio plan sectorial.* f) *Medidas para a súa articulación co plan urbanístico e cos demais instrumentos de ordenación do territorio. O plan sectorial deberá procurar a súa adecuación co plan municipal vixente no termo ou termos municipais nos que se asente a infraestrutura, dotación ou instalación ou, no seu caso, sinalará as determinacións do plan municipal que deban ser modificadas como consecuencia da aprobación do plan sectorial, así como o prazo para realizar a correspondente adecuación.* g) *Incidencia sobre o territorio físico, afeccións ambientais e medidas de corrección e minimización dos impactos producidos sobre o medio físico e a paisaxe”.**

23 de marzo, aos que xa nos referimos con anterioridade. Nese sentido, convén recordar que a propia Lei 9/2002, do 30 de decembro, dispón explicitamente no seu art. 45.2, que os plans de ordenación urbanística están vinculados xerarquicamente ás determinacións das directrices de ordenación do territorio así como aos demais instrumentos de ordenación previstos na LOT. Por iso, a teor do disposto no art. 8.2 do Decreto 80/2000, os plans sectoriais deberán determinar o prazo no que se deberá levar a cabo a adaptación do plan urbanístico ao contido do plan³⁷.

Polo demais, en orde á eficacia dos plans sectoriais respecto dos proxectos sectoriais, e á marxe da posibilidade de formulación de proxectos sectoriais sen a previa existencia dun plan sectorial, cabe sinalar que, segundo dispón o apartado 10.1.13 das Directrices de Ordenación do Territorio de 2011, *“cando se aprobase un plan sectorial só se poderán formular, con esa mesma finalidade, os proxectos sectoriais que desenvolvan o plan sectorial”*. Por iso, *“a realización dunha actuación non prevista no plan sectorial requirirá a súa modificación, que en ningún caso poderá supoñer unha alteración substancial dos obxectivos e criterios de implantación territorial nel establecidos, pois no caso contrario o plan deberá ser revisado”*.

3.4 A necesidade de motivar calquera disposición restritiva en relación coa ordenación territorial das actividades mineiras. O impedimento legal de prohibicións xenéricas. A xurisprudencia ao respecto

A consideración do interese xeral de aproveitamento dos recursos minerais e xeolóxicos determina dous aspectos esenciais en relación coas actividades extractivas e o uso do solo; a saber: o deber de motivar calquera disposición restritiva en relación coa ordenación territorial das actividades mineiras e o impedimento das prohibicións xenéricas. Así, o art. 14.2 da Lei 3/2008 dispón ao respecto que *“calquera prohibición contida nos instrumentos de ordenación sobre actividades incluídas na Lei 22/1973, do 21 de xullo, de Minas, e na presente Lei haberá de ser motivada e non poderá ser de carácter xenérico”*. É conveniente poñer de manifesto que esta última disposición vén precedida doutra —art. 14.1— en virtude da cal *“para a elaboración de instrumentos de planificación con incidencia na minaría teranse en conta as solicitudes e os dereitos mineiros outorgados ou concedidos no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, para o cal será obrigatorio solicitar da consellería competente en materia de minas un informe dos datos reflectidos no Rexistro Mineiro de Galicia”*³⁸.

Esta previsión de motivación e de prohibicións xenéricas, que se reproduce tamén na *Directrices* de 2011, tal e como se expuxo anteriormente, trae causa da modificación operada na Lei 22/1973, do 21 de xullo, de Minas pola Lei 12/2007, do 2 de xullo, pola que se modifica a Lei 34/1998, do 7 de outubro, do Sector de Hidrocarburos, co fin de adaptala ao disposto na Directiva 2003/55/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de xuño de 2003, sobre normas comúns para o mercado interior do gas natural. A Disposición Adicional 1ª do

37 Convén recordar que o art. 8.2 dispón expresamente o seguinte: *“os municipios nos que se asenten as infraestruturas, dotacións ou instalacións obxecto dun plan sectorial deberán adaptar o seu plan urbanístico ao contido do citado plan, no prazo que determine este último e, en todo caso, na primeira modificación ou revisión do plan urbanístico”*.

38 O art. 14 da LOMG leva por rúbrica “participación da consellería competente en materia de minas en instrumentos de planificación”. Por outra banda, o Rexistro Mineiro de Galicia regúlase no art. 9 da Lei 3/2008 e neste deberán inscribirse todos os dereitos mineiros autorizados ou concedidos no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia. Á súa vez, o art. 10 da citada Lei establece o Rexistro de Solicitudes de Dereitos Mineiros, o cal se articula como unha sección independente dentro do Rexistro Mineiro de Galicia.

Texto legal mencionado, á marxe de modificar o art. 121 da Lei de 1973, incorporou o art. 122 co seguinte teor: “calquera prohibición contida nos instrumentos de ordenación sobre actividades incluídas na Lei de Minas deberá ser motivada e non poderá ser de carácter xerónico”. En palabras de Moreu Carbonell, a reforma de 2007 “ofrece unha solución aos habituais conflitos entre desenvolvemento económico-minaría, medio ambiente e urbanismo, en difícil equilibrio dende a coñecida e tantas veces citada STC 64/1982, do 4 de novembro, que xa negaba a posibilidade de que as Comunidades Autónomas prohibisen con carácter xeral o desenvolvemento de actividades extractivas nunha serie de espazos declarados de interese natural por norma con rango de lei. Con maior énfase aínda —conclúe a citada autora— a tamén coñecida e posterior STC 170/1989, do 19 de outubro, veta calquera prohibición xeral que subtraia posibles recursos mineiros á riqueza nacional, mesmo no marco dos espazos naturais protexidos”³⁹.

En efecto, a doutrina sentada pola STC 64/1982, do 4 de novembro, que resolveu o recurso de inconstitucionalidade interposto fronte á Lei catalá 12/1981, do 24 de decembro, que establecía normas adicionais de protección dos espazos de especial interese natural afectados por actividades extractivas, parte da consideración da transcendencia económica da actividade mineira e a súa incardinación no art. 128.1 da CE, declarando ao respecto que “conforme ao artigo 128.1 da mesma «toda a riqueza do país nas súas distintas formas e fose cal fose a súa titularidade está subordinada ao interese xeral». Nunha das súas aplicacións, este precepto supón que non poden subtraerse á riqueza do país recursos económicos que o Estado considere de interese xeral, aducindo outras finalidades, como a protección do medio. Trátase de novo de harmonizar a protección do medio coa explotación dos recursos económicos. Iso supón que se ben [...] a imposición dunha carga adicional para a protección do medio non é en si contraria á Constitución [...] si o é a prohibición con carácter xeral das actividades extractivas das seccións C e D, que son as de maior importancia económica, nunha ampla serie de espazos, aínda que se exceptúe desa prohibición os casos en que a nivel estatal e segundo o plan enerxético ou calquera outro análogo sexa definida a prioridade daquela actividade con referencia a outros intereses públicos concorrentes (artigo 3.3 da Lei). Cuestión distinta é que poidan prohibir a actividade mineira en casos concretos, sempre que non exista un interese prioritario, pero o carácter xeral, coa excepción citada, que prevé o artigo 3.3 da Lei impugnada debe riscarse de inconstitucional por exceder a finalidade da Lei e por subtraer á riqueza nacional posibles recursos mineiros”. Para o Tribunal Constitucional, a conciliación entre a protección do medio e o desenvolvemento do sector económico mineiro “supón ponderar en cada caso a importancia para a economía nacional da explotación mineira de que se trata e do dano que poida producir ao medio ambiente”⁴⁰.

Á súa vez, a STC 170/1989, do 19 de outubro, reitera a doutrina sentada na STC 64/1982, se ben declarando, neste caso, a constitucionalidade da Lei impugnada ao considerar o Tribunal Constitucional que a prohibición está limitada a uns terreos moi concretos e destinada fundamentalmente a actividades extractivas enmarcables nas seccións A e B, «acti-

39 Moreu Carbonell, E., “Minas”, en *Fundamentos de Dereito Urbanístico* (Martín Rebollo e Bustillo Beado, Dir.), T. II, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 1.621.

40 O artigo 6.4 da Lei do Parlamento catalán impugnada autorizaba a Administración da Generalitat a denegar a autorización cando a explotación fose de pouco valor económico ou de baixa rendibilidade a causa dos elevados custos de restauración. Ao respecto, o Tribunal Constitucional alude á falta de proporcionalidade da medida, declarando que “non resulta que a facultade de denegar sexa necesaria para alcanzar a finalidade confesada da Lei, xa que o sistema de fianzas que a mesma establece parece suficiente para asegurar a protección do medio ambiente, todo iso sen prexuízo do disposto nos artigos 61 e concordantes da Lei de Minas”.

vidades extractivas, e de cantería, areeiros, graveiros e semellantes». E conclúe afirmando que “aínda cando a Lei impugnada non faga referencia expresa, a diferenza da Lei catalá, á existencia dun interese público prioritario, o mesmo xa resulta implícito tamén na propia referencia contida na Lei estatal 4/1989, o art. 13.2 da cal prevé a prohibición do aproveitamento dos recursos naturais incompatibles coas finalidades que xustificaran a creación do Parque”. Por iso, o Tribunal Constitucional entende que “a existencia destas cautelas, o carácter territorialmente limitado da prohibición, e a súa escasa repercusión no interese xeral económico, permiten entender que o lexislador autonómico ponderou axeitadamente os valores constitucionais protexibles e que, por iso, o art. 14.2 c) da Lei autonómica non é contrario ao art. 128.1 C. E”.

Unha vez que se delimitou a razón á que obedece o art. 122 da Lei estatal de Minas e o seu equivalente na Lei galega, faise necesario agora realizar algunhas puntualizacións ao respecto. Así, en primeiro lugar, é preciso determinar cales son os instrumentos de ordenación aos que alude o precepto; e, en segundo lugar, é necesario fixar o alcance da expresión “prohibición de carácter xenérico”.

Pois ben, en opinión de Moreu Carbonell, a expresión “instrumentos de ordenación” do art. 122 da LM se debe interpretar en sentido moi amplo comprendendo calquera instrumento de plan de carácter territorial ou urbanístico, ambiental e mesmo os de tipo económico ou industrial⁴¹.

Polo que se refire ao alcance que se debe dar ao carácter xenérico da prohibición, para a autora citada, tal expresión supón que non se permiten prohibicións que afecten a todo o ámbito territorial do instrumento de planificación de que se trate, como tampouco serían admisibles prohibicións que afectasen a todos os tipos de actividades mineiras. “Combinando estes dous factores (territorialidade e clasificación) —sinala Moreu Carbonell— ningún instrumento de ordenación pode establecer prohibicións que afecten ás actividades extractivas en todo o seu ámbito territorial, aínda que si en determinadas clases de solo [...] e, complementariamente, tampouco son admisibles as prohibicións xenéricas de actividades extractivas, senón as que se refiran a determinadas clases de recursos mineiros”⁴².

En suma, como ben sinala Renau Faubell, o art. 122 —e o mesmo cabe dicir do art. 14.2 da Lei 3/2008— establece dúas regras que necesariamente han de ser cumpridas polos instrumentos de ordenación cando afecten ás actividades extractivas: a imposibilidade de establecer prohibicións xenéricas do uso mineiro e a necesidade de motivar calquera prohibición que non poderá ser de carácter xenérico, o que determina a necesidade de levar a cabo un xuízo de ponderación entre o interese mineiro e os demais intereses concorrentes. Así pois, en palabras de Moreu Carbonell o artigo 122 “esixe ponderar en cada caso os requirimentos ambientais, económicos e sociais concorrentes e a efectiva incompatibilidade do desenvolvemento da actividade extractiva cos devanditos valores, tendo moi en conta, ademais, o principio de localización inamovible dos recursos minerais”⁴³.

41 Moreu Carbonell, E., “Minas”, op. cit., pp. 1.621 e 1.622. No mesmo sentido Renau Faubell, F., “El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas”, op. cit., pp. 1 e ss.

42 MOREU CARBONELL, E., “Minas”, op. et loc. cit.

43 MOREU CARBONELL, E., “Minas”, op. et loc. cit.

4 Conclusións

Sobre a base das consideracións expostas nas páxinas precedentes, pódense extraer as seguintes conclusións:

En primeiro lugar, a importancia social e económica que as actividades mineiras revisten no conxunto da economía nacional é unha realidade incontrovertida. Esta relevancia do sector da minaría veuse evidenciando na aprobación de diversas normas tendentes a lograr unha axeitada planificación e ordenación das actuacións en materia mineira. No marco normativo da Comunidade Autónoma de Galicia, o carácter estratéxico da actividade mineira ponse igualmente de manifesto na LOMG, que fixa como criterios orientadores do Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, no que aquí puidese resultar de interese, *“o establecemento das bases do desenvolvemento dunha minaría sostible”* (art. 12, letra a, LOMG), *“a busca dunha maior vinculación da minaría coa mellora da economía das zonas en que se sitúen as explotacións e o fomento da creación de emprego”* (art. 12, letra h, LOMG), ou, en fin, *“a mellora da produtividade das empresas do sector mineiro e o apoio á implantación de industrias que permitan o peche de todos os ciclos de transformación dos materiais mineiros extraídos en Galicia”* (art. 12, letra j, LOMG).

En segundo lugar, pódese afirmar que o legislador galego decidiu establecer a ordenación da minaría en Galicia a través dun específico instrumento de ordenación, cal é a figura dun plan sectorial de incidencia supramunicipal. Mediante este instrumento e, atendendo fundamentalmente á eficacia xurídica dos plans sectoriais de incidencia supramunicipal, en canto que as súas determinacións prevalecen de forma inmediata sobre o plan, quérese dotar de seguridade a un sector que, pola súa transcendencia económica, se anoa directamente o disposto no art. 128.1 da CE.

Mais tamén, e dende a perspectiva da consideración da actividade mineira como actividade económica estratéxica, pola canle das delimitacións recollidas no Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia trátase de perfilar e concretar como principio xeral o de aproveitamento racional dos recursos mineiros, segundo se deriva do disposto na LOMG e nas Directrices de Ordenación do Territorio. A tal fin parece responder tanto a necesidade de identificar as zonas con potencial mineiro (art. 12, letra b, LOMG) como a necesidade de ter en conta, para a elaboración dos instrumentos de planificación, as solicitudes e os dereitos mineiros outorgados ou concedidos no territorio da Comunidade Autónoma (art. 14.1 LOMG). Así mesmo, se a iso se anoa que as *Directrices* de 2011, recollendo, polo demais, as previsións do art. 122 da LM e 14.2 da LOMG, declaran que os instrumentos de ordenación e plan urbanístico deberán motivar calquera disposición restritiva de actividades extractivas, a existencia de tal principio xeral resulta incuestionable.

O urbanismo da pequena escala. A dimensión oculta da cidade

AURELIA BLANCO GONZÁLEZ

Dra. en Dereito

JOSÉ ANTONIO FRANCO TABOADA

Dr. Arquitecto

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación do territorio e urbanismo

Resumo: *Este artigo ten como obxectivo analizar a planificación urbana de pequena escala na cidade, como son os SLOAP, acrónimo en inglés para “Space Left Over After Planning”, espazo excedente pos planeamento, ou aquelas actuacións que teñan como obxectivo introducir espazos peonís e de lecer no tecido urbano densamente masificado, ocupado por vías do momento do desenvolvementismo ou obsoletos, sen destruí-los, mais tentando integralas no paisaxe urbano. Pártese do concepto e definición de “urbanismo” e a súa evolución para chegar ao particular, o urbanismo en España e, sobre todo, en Galicia. Discútese varios exemplos de creación de rúas peonís e espazos e as súas repercusións legais. Conclúese suscitando as posibilidades que o actual ordenamento xurídico ofrece para permitir o tipo de actuacións de “pequeno urbanismo”, analizadas.*

Palabras clave: *planificación urbana, planeamento, rúas e prazas peonís, dereito administrativo.*

Abstract: *This article aims to analyze the urbanism of small scale in the city, as the SLOAP, an acronym of “Space Left Over After Planning”, or actions which aim to introduce recreational or pedestrian spaces in urban fabric densely overcrowded, occupied by roads of the era of developmentalism or obsolete, without destroying them but trying to integrate them into the urban landscape. Starting from the concept and definition of the term “urbanism” and its evolution, it arrives to the particular: urban planning in Spain and more specifically, in Galicia. Examples of creation of streets and pedestrian spaces and their legal impact are analyzed. The text concludes considering the possibilities offered by the existing legal system to enable the type of actions of “small urban planning” analyzed.*

Key words: *Urban design, urban planning, pedestrian streets and spaces, administrative law.*

I Concepto de urbanismo

Ao intentar introducirmos no tema que propoñemos no artigo cremos necesario facer, aínda que sexa superficialmente, algunhas referencias ao urbanismo contemporáneo español e a súa evolución dende o seu nacemento ata o momento actual. E é que como sinala Antonio Alonso Timón¹ "A historia ten sempre interese á hora de analizar as diferentes institucións xurídicas. Móstranos a súa evolución e supón un eficaz exercicio para a comprensión do presente".

Non obstante non nos remontaremos aos antecedentes mediatos (os que algúns autores sitúan na Idade Media o que obviamente pode ser máis ou menos discutible), senón aos inmediatos máis próximos. Chegados a este punto, quizais, sexa oportuno partir dun concepto previo do que debemos entender por urbanismo.

Sempre resulta útil acudir en primeiro lugar aos dicionarios ao uso para rastrexar a definición de calquera termo e polo tanto tamén do Urbanismo. O termo urbanismo aparece por primeira vez no dicionario da Real Academia Española en 1956 e defínese como "conxunto de coñecementos que se refiren ao estudo da creación, desenvolvemento, reforma e progreso dos poboados en orde ás necesidades da vida urbana".

Esta definición parece un intento de abranguer o maior número posible de elementos que poden incidir no concepto de urbanismo. Nesa pretensión como mínimo bótase en falta a referencia ás cidades sen que se poida interpretar que poboado sexa sinónimo de cidade.

Na actualidade o dicionario da Real Academia Española substituíu a antedita definición por outra mais acorde co que a maioría dos estudosos do urbanismo propugnan e que é a seguinte: "urbanismo: conxunto de coñecementos relativos á planificación, desenvolvemento, reforma e ampliación dos edificios e espazos das cidades".

No de Julio Casares dísenos: urbanismo: "Conxunto dos coñecementos referentes ao desenvolvemento e progreso das poboacións". É evidente que a citada definición resulta excesivamente xeralista, pois non calquera coñecemento que sirva ao desenvolvemento e progreso das poboacións deberá ser considerado urbanismo, véxase o relativo ás finanzas, comercio etc.

No Espasa atopamos a seguinte definición: "Conxunto de coñecementos que se refiren ao estudo da creación desenvolvemento, reforma e progreso das cidades e poboacións en orde ás necesidades materiais da vida humana". Por último o Dicionario Enciclopédico de Salvat dinos: "Urbanismo: Ciencia que estuda os distintos aspectos do desenvolvemento e planificación das cidades".

A primeira conclusión que podemos extraer das definicións antecitadas é que as catro se refiren ao que en esencia é considerado como ciencia, neste caso concreto á do urbanismo, aínda que só a última se refire a esta expresamente, polo que podemos en principio afirmar que o urbanismo é unha CIENCIA.

A segunda conclusión é que en todas elas atopamos termos semellantes, cando non idénticos, ao se referir ao emprego que se lle deba dar aos coñecementos científicos aos que se refiren, isto é ao desenvolvemento, reforma, ampliación etc., das cidades e poboacións.

1 ALONSO TIMÓN, A., *Evolución del Urbanismo en España, e Manual de Derecho de la Construcción*, Cordinadora San Cristóbal Reales, Susana, La Ley, 2008, páx. 701, Madrid.



II Definición dos autores

En España, por exemplo Alonso Timón², en, ao noso xuízo, un intento de conceptualización do urbanismo, sinala: “O urbanismo fai referencia á actividade de ordenación da utilización do solo e, polo tanto, tamén da xestión, execución e control de todos os procesos de transformación, aproveitamento e uso do devandito recurso”.

Tamén José Luque Valdivia³ ao comentar os traballos de Manuel Castel sobre a socioloxía urbana, móstranos como este chega a un concepto de urbanización que é o que estuda “[...] a produción das formas espaciais a partir da estrutura social de base”.

Pola súa parte Tomás Ramón - Fernández⁴ pregúntase: Que é entón o urbanismo na actualidade? “[...] sinxelamente, unha perspectiva global e integradora de todo o que se refire á relación do home co medio no que se desenvolve e que fai da terra, do solo, o seu eixe operativo”.

En Italia Giovanni Astengo⁵ sinala: “A urbanística é a ciencia que estuda os fenómenos urbanos en todos os seus aspectos, tendo como fin a planificación do seu desenvolvemento histórico, sexa a través da interpretación, reordenación, saneamento, adaptación funcional de agregados urbanos xa existentes e o seu crecemento, sexa a través da proxectación eventual de novos agregados. Ou sexa, finalmente, a través da reforma e a organización ex - novo dos sistemas de relación dos agregados, entre eles e co ambiente natural. Neste sentido o significado do termo urbanística é profundamente diverso doutros, de análoga raíz, cos que se confunde ás veces: *Urbanísimo*, que indica a concentración e condensación dos factores demográficos, sociais, culturais e económicos que constitúen a cidade; *urbanizzazione*, que fai referencia ao proceso de formación e diseminación da cidade nunha área determinada, e finalmente, *inurbanamento*, que indica o proceso de afluencia de poboación dende o máis rural aos núcleos urbanos”.

Como vemos son definicións realmente parecidas que intentan abranguer os diversos aspectos referentes ao urbanismo, sendo unhas máis descritivas ca outras, porque iso é conforme co significado do termo que é demasiado diverso como para facer unha definición de corte sintético ou se se quere heteroxénea.

III Evolución do urbanismo. A lexislación española

Neste punto é preciso partir do xeral, o urbanismo no mundo, para finalmente chegar ao particular cal é o urbanismo en España.

Así poderíamos centrarnos nos CIAM (Congresos Internacionais de Arquitectura Moderna) fundados en 1928, porque son instrumentos que serven ao intento de iniciar un novo marco para entender a arquitectura e o urbanismo

2 ALONSO TIMÓN, Ob. Cit. Cap. 14, páx. 274 e ss.

3 LUQUE VALDIVIA, J., *Constructores de la ciudad contemporánea*. Departamento de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Navarra, 2004, páx. 248.

4 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley/ El consultor, 22ª Ed.-2011, páx. 16

5 ASTENGO, G., 1966, Voz “urbanística”, en la *Enciclopedia Universale del Arte*, Vol. XIVcc. 541-642, Instituto per la Collaborazione Culturale. Venecia Roma, comentado por LUQUE VALDIVIA, Ob. Cit., páx. 102.



Neste I congreso trátase de achar un novo enfoque sobre a arquitectura e o urbanismo. Nos seguintes congresos a intención era pasar da pura teoría a posicións máis pragmáticas, pero o problema é que os arquitectos máis eminentes dos participantes movíanse no campo teórico. Así Le Corbusier nunha das súas publicacións máis coñecidas URBANISME, expón o seu concepto do urbanismo evidentemente dende o punto de vista teórico.

Este mesmo autor encárgase de redactar a Carta de Atenas que consta de 95 puntos repartidos en tres seccións sendo a terceira a relativa á finalidade do urbanismo e ao seu marco legal. Esta carta é consecuencia dos primeiros CIAM e, máis concretamente o IV que tivo lugar en 1933 e cuxas conclusións non foron consideradas definitivas e por iso se deixou para outro congreso a elaboración como tal das devanditas conclusións, o que non se producira aínda en 1943, que é cando intervéñ Le Corbusier na redacción da influínte Carta de Atenas na evolución do Urbanismo moderno.

En España, os autores que se ocuparon da cuestión que agora tratamos, a evolución do urbanismo moderno, son case unánimes ao centrar a mesma partindo do século XIX e citando como causas a explosión demográfica, a revolución industrial e a afluencia masiva de poboación que se traslada do agro ás cidades buscando mellores perspectivas.

Os problemas que as devanditas causas ocasionan e que os políticos deberán intentar resolver levarán aos arquitectos a propoñer en esencia dúas posibilidades a saber: unha estender as cidades fóra dos seus límites é dicir o ensanche e outra a creación de novas cidades, sen esquecer por suposto a necesidade de reformas internas das cidades existentes que aparecerían como imprescindibles, as máis importantes relativas á salubridade e hixiene etc., máis ou menos o que xa vimos que acontecía no resto do mundo.

Prodúcense varios intentos do legislador por regular as actuacións urbanísticas ás que nos referimos mediante textos legais específicos como por exemplo *El Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones* de Posada Herrera de 1861, que non foi aprobado aínda sendo gabado pola maioría dos autores tanto da época como actuais. Finalmente apróbase e promulga a primeira *Ley de Ensanche de las poblaciones* do 29 de xuño de 1864, recibindo bastantes críticas dos autores, basicamente por se tratar dunha lei de corte excesivamente liberal e que fundamentalmente acolle e protexe os intereses dos propietarios do solo.

A esta lei séguenlle a *Ley de Ensanche de 1892* e a de *Reforma Interior* de 1895 sen que haxa que sinalar outras normas importantes na materia ata que se chega á importantísima *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* do 12 de maio de 1956, que foi moi ben acollida pola doutrina maioritaria, podendo citar entre todos a García de Enterría⁶ "A LS é unha obra notablemente orixinal, de calidade técnica pouco común [...] é o suceso máis importante en toda a historia do Dereito urbanístico español".

Os autores adoitan resaltar a grande importancia práctica desta lei, non obstante algún como Alonso Timón⁷ "A enorme transcendencia práctica que a Lei do Solo de 1956 ten se pon de relevo en todo o seu esplendor" parece estar moi convencido do carácter práctico da citada lei nunha parte do seu comentario pero a continuación sinala:

6 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1979.

7 ALONSO TIMÓN, Ob. Cit., páxs. 708 e ss.

“Un feito curioso que puxo perspicazmente de manifesto a doutrina é a dificultade na aplicación práctica da LS de 1956 debido a dous factores concretos: a súa complexidade técnica, o que facía difícil a comprensión polos chamados a aplicala e a necesidade de que fose completada por regulamentos de desenvolvemento”.

Parece pois evidente que o lexislador intentou imprimir un carácter práctico ao texto da Lei, pero non conseguiu o devandito propósito.

Tamén é importante resaltar na citada lei outras cuestións, tal como fai a doutrina, entre outros Tomás-Ramón Fernández⁸ di que “[...] a lei reclamou por primeira vez no noso dereito para os poderes públicos a enteira responsabilidade no que concirne á ordenación urbanística de todo o territorio nacional e iso tanto no que respecta á planificación como no que se refire á determinación do réxime xurídico do solo, a execución das urbanizacións e o fomento e intervención das facultades dominicais relativas ao uso do solo e a súa edificación”. A partir dese momento o urbanismo é unha función pública e non unicamente unha consecuencia da facultade do dominio que corresponde a todo propietario.

Outra cuestión que suscitou o interese dos comentaristas da LS de 1956, é a consideración que se lle deberá dar a partir desta á propiedade. Sen intentar facer unha análise profunda da cuestión, cremos que o Código Civil, que xorde nun período de tempo no que triunfaba o máis puro liberalismo económico, adopta un modelo de propiedade acorde co modelo liberal como non podía ser doutro modo, pois como sinalan Diez-Picazo e Gullón⁹ “A propiedade e a súa regulación xurídica en boa medida non é máis que unha superestrutura das ideas sociais, políticas e económicas que nun período determinado sacoden ás nacións”.

Por iso non podemos negar que o Código Civil de 1889, (no artigo 348 sinala: A propiedade é o dereito de gozar e dispoñer dunha cousa sen máis limitacións que as establecidas nas leis) configura a propiedade como un dereito real que outorga ao seu titular as facultades de gozar e dispoñer sobre unha cousa, sen que sexa absoluto como o era en Roma, pero dende logo o máis pleno dos posibles, aínda que ao noso entender o verdadeiramente importante para a época é a limitación do exercicio da propiedade que se reserva ás leis, é dicir, cremos que o lexislador en defensa do interese xeral podería intervir nas facultades recoñecidas ao propietario para limitalas.

Nos anos inmediatamente anteriores á Constitución de 1978, prodúcese a modificación da Lei do Solo de 1956 mediante a *Ley de Reforma* de 1975 e o *Texto refundido* de 1976, que basicamente tratan de resolver os problemas prácticos que producira a primeira intentando darlle máis facultades á Administración en materia de urbanismo.

Chégase así á Constitución vixente na que na Sección 2ª Capítulo Segundo, Título Primeiro e baixo a rúbrica *Dos dereitos e deberes dos cidadáns*, que non dos dereitos fundamentais, atópase o importante artigo 33 onde se recoñece o dereito á propiedade privada e á herdanza para a continuación engadir que a función social destes dereitos delimitará o seu contido de acordo coas leis. Polo tanto a partir deste momento a propiedade deberá cumprir unha función social que só o lexislador poderá determinar. Todo iso complementábase co artigo 53 que é o das garantías das liberdades e dereitos fundamentais e que sinala que só por lei se poderá regular o exercicio de tales dereitos e liberdades, cremos que será unha

8 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ob. Cit., páx. 21.

9 DIEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Vol. III, Derecho de Cosas, Ed. Tecnos 1981, páx. 175.



reserva de lei ordinaria e non orgánica pois esta queda para os dereitos fundamentais aos que nos referimos antes.

Pero se a nova consideración da propiedade que a Constitución efectúa é esencial en materia de urbanismo, non a é menos a repartición de competencias entre as diversas administracións que dende ese momento ocasionaron numerosas friccións entre todas elas. En efecto, a Constitución vixente no seu Título VIII regula a organización territorial do Estado e, no seu primeiro artigo, o 137, establece que o Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias e nas Comunidades Autónomas que se constitúan. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses.

Así, o artigo 149 di: “O Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias [...]”: a continuación seguen 32 regras en ningunha das cales se refire á ordenación do territorio, urbanismo e vivenda, pero na última daquelas no apartado 3 sinala que as materias non atribuídas expresamente ao Estado por esta Constitución poderán corresponder ás Comunidades Autónomas en virtude dos seus respectivos Estatutos.

Consecuentemente co disposto no citado artigo 149, o artigo 148 ao referirse ás competencias das CCAA utiliza o termo facultativo cando di que “[...] estas poderán asumir competencias nas seguintes materias: (non usa a expresión competencias exclusivas do 149, iso porque de non asumir nos seus Estatutos de Autonomía aquelas competencias que o Estado non ten atribuídas constitucionalmente, poderán tamén ser asumidas por este) [...] 3ª Ordenación do territorio, urbanismo e vivenda”.

Polo tanto e posto que non está, como xa sinalamos, entre as competencias exclusivas do Estado o relativo ao urbanismo e si entre as correspondentes ás CCAA, sempre que as incorporasen aos seus respectivos Estatutos de Autonomía pasarán a ser da súa exclusiva competencia sendo o certo que todas elas así o fixeron.

Non obstante, despois do texto constitucional sucédense distintas reformas legais de ámbito estatal que teñen por obxecto o urbanismo, así en 1990-1992 e en 1996-1997, algún de cuxos textos foron impugnados polas CCAA e declarados inconstitucionais, pola famosísima sentenza do 20 de Marzo de 1997 en canto que segundo o Tribunal Constitucional a competencia en materia de urbanismo será competencia exclusiva das CCAA, polo que o Estado carecerá, *a contrario sensu*, de calquera competencia propia do urbanismo e da ordenación do territorio en aplicación da regra 3ª do artigo 148, nunha interpretación maximalista da mesma. A todo iso hai que engadir en materia competencial do urbanismo, o que o artigo 137 proclama respecto á autonomía dos municipios, provincias e CCAA para a xestión dos seus respectivos intereses.

Polo tanto o lexislador estatal só poderá ter competencia para regular cuestións digamos tanxenciais co urbanismo, pero básicas para este, como é o dereito de propiedade en toda a súa extensión (incluída a expropiación forzosa, valoración do solo etc.). As devanditas competencias asúmeas a través de leis do solo ou leis específicas como a Lei de Expropiación forzosa, etc.

Así a *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, que xa na súa Exposición de motivos sinala: “[...] a Historia do Dereito Urbanístico español contemporáneo forxouse na segunda metade do século XIX, nun contexto socio-económico de industrialización e urbanización, en torno a dous grandes tipos de operacións urbanísticas: o ensanche e a reforma interior, a

creación de nova cidade e o saneamento e a reforma da existente. A devandita historia cristalizou a mediados do século XX coa primeira lei completa na materia, da que segue sendo tributaria a nosa tradición posterior. En efecto, as grandes institucións urbanísticas actuais conservan unha forte inercia respecto das concibidas entón: a clasificación do solo como técnica por excelencia da que se valen tanto a ordenación como a execución urbanísticas, onde a clase de urbanizable é a verdadeira protagonista e a do solo rústico ou non urbanizable non merece apenas atención por xogar un papel exclusivamente negativo ou residual; a instrumentalización da ordenación mediante un sistema ríxido de desagregación sucesiva de plans; a execución dos devanditos plans practicamente identificada coa urbanización sistemática, que pode ser acometida mediante formas de xestión pública ou privada, a través dun conxunto de sistemas de actuación”.

A Exposición de motivos antecitada refírese obviamente ao Dereito Urbanístico, un dos aspectos do urbanismo, xusto aquel que regula a todos os demais. Pero a continuación refírese aos dous grandes tipos de operacións urbanísticas: a creación de nova cidade (ensanche) e a reforma das xa existentes.

IV O urbanismo no momento actual. A pequena escala

Podemos concluír que o sistema urbanístico español dende os seus inicios tratou de deixar en mans dos propietarios do solo o dereito - deber de producir solo urbanizado, reservándose a Administración dun lado a vixilancia desa actividade que se deberá adecuar ás preceptivas licenzas administrativas que serán imprescindibles para iniciar calquera actuación urbanística, e de outro o que xa a Lei do Solo do 75 e o Texto Refundido do 76 estableceran respecto do procedemento para urbanizar a súa propiedade que se coñece como sistema de Compensación mediante o cal tal como sinala Gerardo Roger Fernández¹⁰ “Na grande maioría das actuacións urbanizadoras (as de iniciativa privada) a Administración española non participa nin nos custos derivados da xestión nin nos derivados da urbanización, operacións que se atribúen e se realizan de xeito exclusivo polos propietarios do solo”.

Ademais a Administración recibirá en beneficio do interese xeral as infraestruturas axeitadas que se establecesen ao respecto na licenza outorgada como finalización do sistema de compensación ao que nos referimos.

Agora ben, Que acontece cando os propietarios non cumpren co ordenado ou autorizado na correspondente licenza? así por exemplo os prazos para levar a cabo a urbanización, pois como sinala Gerardo Roger Fernández¹¹ “Neses casos, a preceptiva reacción pública que comporta a lexislación tradicional española era a substitución do sistema de execución privada por un de execución pública, fundamentalmente pola expropiación da totalidade dos terreos”.

E, chegamos aquí ao momento máis espiñento da cuestión, cal é o feito incontestable da falta de recursos económicos que dende sempre veu arrastrando a Administración para poder acometer as posibles expropiacións e deste modo xerar terreos para urbanizar.

E se isto foi así dende os albores do urbanismo en España que podemos dicir do que aconteceu dende que se iniciou a chamada “burbulla”, que podemos situar en 1998.

10 ROGER FERNÁNDEZ, G., *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Lustel 2011, páx. 55.

11 ROGER FERNÁNDEZ, Ob. Cit., páx. 56.



De xeito simplista podemos dicir que se trata de que ante a imposibilidade de que as distintas administracións foron incapaces de xerar solo urbano por non poder acometer as expropiacións como sinalamos, os soares seguían en mans dos seus propietarios que alegando que tampouco podían afrontar a urbanización, podían esperar a un momento especulativamente máis propicio para sacar o mellor partido ao solo que acabou producindo vivendas, locais etc. cada día máis caros ata chegar ao momento actual cuxa conxuntura todos coñecemos.

Consecuentemente agora que parece que as grandes actuacións nas cidades van retardarse ou mesmo paralizarse durante uns cantos anos pola crise económica, é posible que a atención municipal se volva ás pequenas actuacións urbanas, en xeral esquecidas a pesar de que os seus presupostos —ou quizais precisamente por iso— serían en xeral bastante modestos. Non estaría mal facer agora da necesidade virtude e resolver situacións urbanas inadecuadas ou pouco aproveitadas. Entre estas actuacións destacan as referidas á peonalización dalgunhas rúas, a regulación do tráfico con carrís para autobuses e taxis ou para bicicletas e as pequenas actuacións en pequenos espazos libres da cidade.

Os americanos denominan ás actuacións ás que nos referimos *SLOAP*, acrónimo de *Space Left Over After Planning*, é dicir, “Espazos excedentes post plan», segundo a definición de James Stevens Curl¹². Un exemplo que pode ilustrar axeitadamente o concepto é o Wlishire Plaza, en Los **Ángeles**, California¹³. Este “parque de peto” (*pocket park*), como o bautizaron os seus promotores, mide unicamente 12 metros de anchura por 18 de profundidade e se construíu sobre a cuberta do aparcamento subterráneo dun edificio a nivel de rúa, pechado lateralmente por unha fachada lisa que parece unha medianeira.

En esencia formulouse un pequeno lugar de descanso a xeito dun oasis de tranquilidade no medio do fragor da rúa, con bancos calefactados, un surtidor e plantas. Integrouse coa beirarrúa existente continuando a súa pavimentación a base de ladrillo visto, que se utilizou tamén nos bancos, na fonte e nas xardineiras. As colocadas contra a medianeira plantáronse con *Ficus* para minimizar o seu impacto visual e ofrecer outra escala visual aos usuarios do pequeno parque¹⁴. Foi un exemplo de colaboración do concello cos particulares para aproveitar un espazo sen un uso definido.

Se a idea era proporcionar un pequeno lugar de descanso ou para xantar, as actuais restricións aos fumadores fomentarían aínda máis a súa utilización. Precisamente estas restricións están a potenciar, nun clima certamente inhóspito nalgunhas épocas do ano, como o galego, a creación de pequenas terrazas, calefactadas ou non, moitas veces cubertas, que antes apenas existían.

En todos as vilas e cidades existen pequenos espazos como o arriba descrito, que son percibidos como mostras de abandono urbanístico e, cunha mentalidade que a crise puxo en cuestión, como espazos desaproveitados e sobre os que se debería construír. Moitas veces estes espazos intersticiais no medio do tecido da cidade son efectivamente soares procedentes da demolición de edificios antigos ou en ruína derrubados para construír outros novos. Agora que parece que moitos deles tardarán en ser edificadas, podería formularse a súa recuperación municipal para construír eses pequenos parques de petos ou zonas de xogo infantís que tanto precisan as cidades.

12 STEVENS, J., *A Dictionary of Architecture and Landscape Architecture*. 2000.

13 Obra do estudio de arquitectura Fong, Preston, Jung Associates.

14 Ver unha descrición detallada en LYALL, S., *Landscape. Diseño del espacio público. Parques. Plazas. Jardines*, GG, 1991, páx. 28.

Poderase argüir que xa existen grandes parques e xardíns, con zonas de xogo infantís, en todas as vilas e cidades. Pero non estarán á volta da esquina, ao lado ou moi preto de casa. Ildefonso Cerdá xa dicía en 1867, na súa *Teoría General de la Urbanización*, que hai que *ruralizar* aquilo que é urbano e *urbanizar* aquilo que é rural. O seu deostado Plan para Barcelona, imposto por decreto do Goberno central, foi dende o principio atacado, denigrado e calumniado polas forzas vivas da cidade¹⁵, á cal dotou dun visionario, aínda que ancorado firmemente na realidade, instrumento que potenciou o seu desenvolvemento ata a converter nunha gran cidade¹⁶.

No seu proxecto, como é sabido, Cerdá creaba *de partida* estes parques de peto, que ocupaban unha parte importante do rueiro. A especulación, apoiada moitas veces en infames xustificacións, converteu estes pequenos parques interiores, na maioría dos casos, en novos soares para edificar, aumentando ademais as alturas coidadosamente calculadas para un axeitado soleamento, de modo que se a superficie edificable orixinal de cada rueiro tipo era duns 67.000 m² se acabou edificando uns 300.000 m², é dicir, case un 500% máis de construción.

Con todo iso eliminouse non só a *ruralización* da cidade que ideara Cerdá senón que tamén se eliminaron os grandes corredores verdes, suma dos pequenos espazos verdes dos rueiros con edificación en dous bloque paralelos, que tiveran atravesado a cidade, así como as prazas de barrio formadas polo conxunto de cada catro rueiros, nos casos da edificación proxectada en L.

En descargo da burguesía barcelonesa cabe citar aquí as palabras de Aldo Rossi¹⁷: “Un plan extremadamente avanzado dende o punto de vista técnico e que respondía completamente ás transformacións económicas que apremiaban á capital catalá. Un plan vasto e oportuno aínda que tomaba o seu pulo nunha valoración demasiado ampla do desenvolvemento demográfico e económico da cidade; un plan, polo tanto, que non foi realizado como debía ser, ou se se quere, non foi realizado completamente en sentido estrito, pero que, non obstante, determinou o desenvolvemento sucesivo de Barcelona. O Plan Cerdá non foi realizado onde as súas visións técnicas eran demasiado avanzadas respecto dos seus tempos e alí onde as solucións que proporcionaba requirían un grao de evolución urbana moi superior ao existente naquela época; un plan certamente máis avanzado que o de Haussmann e que polo tanto non podía ser doadamente realizado, non xa pola burguesía catalá, senón pola de calquera outra cidade europea”.

Poderase obxectar a dificultade, tamén económica, de poder expropiar os espazos residuais da cidade para crear eses pequenos parques de peto. Non obstante, si podería chegarse a acordos puntuais cos propietarios, por outro lado obrigados a construír ou malvender no caso contrario, para que cedesen por un período de anos razoable os seus soares e, pasado o devandito período, o Concello puidese optar entre devolver a propiedade ou adquirirla

15 “[...] o meu proceder e a miña abnegación valéronme as máis duras cualificacións de parte da censura así pública como privada que é o que máis ten amargado a miña existencia durante os últimos dez anos. /Todos estes sacrificios, que non ponderarei, pois abonda indicalos para que sexan comprendidos, parecéronme sempre pequenos, comparados coa magnitude do obxecto altamente humanitario, a cuxa realización aspiro; e todos, e máis que puidera ter feito, dínos por ben empregados, e considereime amplamente satisfeito pola xenerosa acollida e pola eficaz protección que os altos corpos consultivos e o goberno de S. M. dispensaron sempre aos meus humildes traballos». CERDÁ, I., *Teoría general de la Urbanización, y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona*, Tomo I, Imprenta española, Madrid, 1867, páx. 10.

16 Iso si, en 2009, con motivo do 150 aniversario da aprobación do Plan Cerdá, a cidade organizou unha extraordinaria exposición conmemorativa comisariada por Joan Busquets, o catedrático de Urbanismo da ETSA de Barcelona, autor do recente Plan xeral da Coruña, en tramitación.

17 ROSSI, A., *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona, 1971. páx. 216.



definitivamente. É dicir, trataríase dunha expropiación temporal que sería vantaxosa para ambas as dúas partes. Dalgún xeito, isto estase a facer coas concesións de aparcamentos e mesmo de edificios que ao cabo de determinado número de anos reverten ao seu propietario orixinal. Por outro lado, os edificios declarados en ruína e que é preciso derrubar poderían dar lugar a actuacións do tipo que se propón.

Loxicamente, estas pequenas actuacións deberían ser froito dun estudo preliminar que tivese en conta aos cidadáns, a través de enquisas e doutros necesarios estudos previos. Os proxectos non se deberían tampouco limitar ao tratamento superficial do soar, senón, como no caso do exemplo recollido arriba, deberían tratar tamén as medianeiras existentes, con plantacións axeitadas, como no exemplo, ou mesmo con tratamentos máis ambiciosos destas.

Este tratamento podería ir máis alá da súa limpeza superficial, xa que, se a adquisición fose feita polo Concello ao cabo de certo tempo, poderase formular a abertura de ocios nas medianeiras. Deste xeito, sobre todo no casco histórico, edificacións con problemas importantes de axeitado soleamento ou ventilación poderían resolvelo e contribuír indirecta e economicamente á construción dos pequenos parques de peto.

Un condicionante importante para que os urbanistas non teñan en conta estas posibilidades e que non se adoita considerar apenas, é que as solucións deste tipo son eliminadas antes de ser sequera consideradas, dado que para eles non forman parte do medio ambiente urbano tal como o perciben. Como sinala Amos Rapoport¹⁸, “[...] interésanos analizar como aprehendemos o medio ambiente e que parentesco ten esta aprehensión co medio ambiente **«real»**. Por exemplo, unha cuestión importante sería saber se diferentes grupos perciben igual a mesma situación ambiental. En termos antropolóxicos estamos a falar da distinción entre aspectos **«émicos»** (*emic*) (ou sexa, qué significación teñen uns elementos culturais dentro dun sistema) e aspectos **«etísticos»** (*etic*) (ou sexa, o xeito a través do cal un axente exterior avalía este sistema de acontecementos e elementos culturais)”.

O plan realizado polos profesionais adoita ser moito máis acertado cando se trata da media e da grande escala que cando se trata da pequena escala, pero tamén poderíamos falar de plans de Reforma Interior en xeral, necesítase dun profundo coñecemento do tecido urbano sobre o que se pretende actuar. O que é difícil de conseguir, sobre todo por planificadores alleos á vida da cidade; que moitas veces se buscan polo seu renome, pero que necesitan da colaboración de técnicos locais que habiten na cidade e, dende logo e sobre todo, da colaboración cidadá.

Se Cerdá realizou un magnífico plan, á marxe da realidade da súa execución que xa se comentou, foi porque realmente a súa intervención se realizou esencialmente sobre unha extensión virxe ata o momento da presenza humana. Como sinalan David Canter e Peter Stringer, “Os grupos profesionais responsables do plan dos medios ambientes urbanos os ven, e non nos ha de sorprender, de xeito diferente que o público que os utiliza. Tales diferenzas -e a natureza das imaxes que se forma o público- orixinan consecuencias prácticas para os suxeitos decisores e necesitan ser definidos dalgún xeito”¹⁹.

18 RAPOPORT, A., *Aspectos humanos de la forma urbana. Cara una confrontación de las Ciencias Sociales con el diseño de la forma urbana*, GG, 1979, páx. 39.

19 CANTER, D. e STRINGER, P., *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*, Instituto de Estudios da Administración Local, Madrid, 1978, páx. 320.

É evidente que as pequenas intervencións no tecido urbano constitúen en realidade unha especie de microcirurxía que se leva mal coas determinacións moito máis xerais propias do plan de tipo xeral e mesmo parcial. En consecuencia, o seu ensino dificilmente ten cabida dentro do ensino universitario regulado. Pero iso non quere dicir que o futuro planificador non deba coñecelas. Ao contrario e con máis razón aínda dentro dun contexto de crise económica, o seu ensino debería ser cada vez máis unha prioridade dentro da formación dos futuros urbanistas.

Ao contrario que outras actuacións de maior escala, nas que resulta moi difícil prever co tempo a súa conveniencia, dada a complexa evolución das cidades, estas pequenas actuacións teñen a vantaxe de ser doadamente adaptables á evolución dos costumes e, polo tanto, das cidades. Permiten a súa modificación de acordo coa participación dos cidadáns do contorno inmediato en que se propoñen e mesmo de toda a cidade, cando o espazo ten determinadas connotacións culturais ou históricas que fan que sexa percibido como de todos os cidadáns.

Exemplos deste último tipo de intervención cidadá foron as propostas relativamente recentes de intervención en cidades como A Coruña e Vigo, de cubrimento das rúas Real e Príncipe ou a polémica xerada polas pérgolas da praza de María Pita da primeira.

V A dimensión temporal e a memoria colectiva

Se as dimensións clásicas da cidade, referidas a un sistema de coordenadas cartesianas x , y , z , no espazo son evidentes, non o é tanto a súa dimensión oculta, que é o tempo. Análogamente a como a teoría da relatividade modificou a percepción do tempo clásico absoluto introducindo o continuo espazo-tempo, á escala da cidade debemos considerar tamén esta cuarta dimensión.

Cando nunha zona da cidade que frecuentamos se procede á demolición dun edificio situado en esquina ou entre medianeiras experimentamos unha sensación de descompresión e o conxunto da edificación semella moito máis ampla e lixeira, independentemente do seu carácter orixinal. Ao contrario, cando un soar que leva moito tempo sin construír —aínda quedan moitos nas nosas cidades— é edificado, enchendo un espazo anteriormente baleiro entre edificacións existentes, sentimos a sensación contraria, de compresión e de que o espazo cidadán se volve máis denso e opresivo.

Evidentemente, estas sensacións resultan máis ou menos intensas en función do tamaño relativo dos edificios e segundo sexa o seu contorno. Loxicamente, o enchemento dun soar situado nunha fachada fronte a un parque ou unha ampla avenida non producirá a mesma sensación que dentro do casco antigo dos primeiros ensanches da cidade.

O protagonista dunha historia do escritor inglés J. G. Ballard adquire de súpeto, en especiais circunstancias, un novo sentido, o do tempo e no medio dunha paisaxe é capaz de sentir os incontables millóns de anos das escarpaduras, os fondos ou os anos dos túneles da estrada nas abas das montañas, como unha película psíquica tan clara como unha imaxe visual²⁰.

Aínda que non posuamos o sentido do tempo do protagonista a nosa esencia como seres intelixentes descansa en certo xeito nunha especie de aproximación a

20 BALLARD, E. G., *Las voces del tiempo*, Minotauro, 1962.



ese sentido do tempo. Por medio da aprendizaxe podemos reconecer pouco máis ou menos a antigüidade dun edificio polo seu estilo, entendendo por tal as especiais características do lugar e da época en que foi construído. Non en van Platón, no seu diálogo Timeo, ou da natureza, fala da enfermidade propia da alma, a demencia e especifica dúas clases desta: a loucura e a ignorancia: «Hai que admitir que a enfermidade propia da alma é a demencia. Pero hai dúas especies de demencia: unha é a loucura; a outra, a ignorancia»²¹.

E esta segunda clase de demencia é a que axeca aos cidadáns, ignorantes neste aspecto, como noutros importantes das nosas vidas, das súas raíces e da historia da súa cidade. Aínda que existen excepcións: nas cidades xaponesas numerábanse tradicionalmente os edificios segundo a súa época de construción, de modo que os números máis baixos corresponden aos edificios máis antigos.

O cidadán xaponés aprende dende moi novo en que época foron construídos os edificios da súa cidade, pero tamén os doutras cidades que visita. Teóricos como Aldo Rossi formularon explicitamente, por primeira vez, a cidade na súa integridade, resaltando a súa continuidade evolutiva, superando as formulacións esencialmente hixienistas da Carta de Atenas. En Rossi os monumentos constitúen fitos na creación humana e signos tanxibles da memoria colectiva, pero consideraba a vivenda o problema básico que condiciona a estrutura cardinal da cidade organizando e mellorando o espazo que ocupa.

Tamén para Rossi o tempo constitúe unha dimensión importante da cidade. Cando di, por exemplo, que “Agora se pode afirmar que o carácter distintivo de toda cidade, e polo tanto tamén da estética urbana, é a tensión que se creou e se crea entre áreas e elementos, entre un sector e outro; esta tensión vén dada pola diferenza dos feitos urbanos existentes en certo lugar e está medida non só en termos de espazo, senón tamén de tempo. Estes refírense ben ao proceso histórico alí onde hai presentes fenómenos de permanencia, con todas as implicacións que estes posúen, ben en sentido puramente cronolóxico onde se poden achar feitos urbanos acontecidos en tempos sucesivos”²².

As vías para a destrución da memoria colectiva da cidade poden ser enganosas, como certos plans que presumen do contrario e son protexidos polos organismos públicos. Dado que a pesar do DOCOMOMO²³ resulta dificultosa a protección dun edificio de máis de cen anos, ata hai pouco máis de vinte anos resultaba difícil protexer algunhas extraordinarias arquitecturas hoxe desaparecidas, con casos paradigmáticos nas nosas principais cidades como A Coruña e Santiago de Compostela. Todo iso propiciado en ocasións polo plan oficialmente aprobado.

O aparentemente inocuo cambio en 1967 das Ordenanzas do Plan Xeral da Coruña polo que se modificaron as alturas da edificación en toda a zona Z-8 aumentándoas dunha vez —que era unha altura razoable— a vez e media o ancho da rúa, unido ao feito de que as alturas dos pisos antigos eran moito maiores que as das que entón se permitían, propiciou a rendibilidade de numerosas demolicións de edificios neoclásicos, modernistas ou raciona-

21 PLATÓN [393-389 a.C.], “Timeo, o de la naturaleza”, en *Platón, obras completas*. Aguilar, Madrid, 1969, páx. 1.174.

22 ROSSI, A., *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona, 1971, páx. 140.

23 DOCOMOMO é o acrónimo de *Documentation and Conservation of buildings, sites and neighbourhoods of the Modern Movement*, creada en 1990 co obxectivo de inventariar, divulgar e protexer o patrimonio arquitectónico do Movemento Moderno. A Fundación DOCOMOMO Ibérico, creada en 1993, dedícase a catalogar e defender o patrimonio arquitectónico do Movemento Moderno de España e Portugal. <http://www.docomomoiberico.com/>

listas. Estes imprimían o seu selo característico á que poderíamos denominar Cidade Nova, é dicir, a Pescadería e o Ensanche e con eles destruíuse a memoria dun longo e fundamental período da historia arquitectónica da cidade e, polo tanto, da súa memoria colectiva.

Por iso é de agradecer que posteriormente se fose corrixindo esta situación coa creación de catálogos de protección e ordenanzas ao respecto, discutibles moitas veces en canto ao que se protexe é esencialmente a fachada. Non obstante, moitas veces, desgraciadamente, recréanse falsas fachadas antigas, con falsas galerías, creando unha ilusoria cidade antiga con enganosas referencias temporais que vai substituíndo pouco a pouco aos edificios auténticos, desorientando e desvirtuando a memoria colectiva da cidade.

Os edificios “vellos” da cidade supoñen non só un ben cultural inalienable, senón tamén un patrimonio económico cuxa destrución non ten sentido, dado que a maioría se atopan en perfecto estado de uso, mesmo do propio estado de uso para o que no seu día foron proxectados. Como sinala Rossi²⁴, “Os tempos diferentes [...] dannos a imaxe concreta da cultura en transformación, dunha modificación de mesma estrutura social a través dunha fruición estética que está na mesma natureza dos feitos.

VI A peonalización

Resulta evidente que non é o mesmo pasear por unha rúa con tráfico automobilístico que por unha peonil, por moi anchas que sexan as súas beirarrúas. O verdadeiro sentido da rúa só pode apreciarse se esta é peonil. Poderase deducir que antigamente apenas había rúas peonís, salvo que se tratase de canellas estreitas. Pero en realidade acontecía todo o contrario, agás nalgunhas grandes cidades: todas as rúas eran de feito practicamente peonís, que pasara un coche por elas era case un acontecemento.

A recuperación dalgunhas rúas para o peón segue xerando polémicas, mais parece que pouco a pouco se vai aceptando como algo mesmo bo para os negocios, con horarios restrinxidos para o tráfico de mercadorías e dende logo de determinados servizos públicos, como pode ser o acceso dos bombeiros.

Aínda que só fose polos beneficios para a saúde da poboación -perigo de accidentes, diminución do número de decibelios, redución drástica de gases contaminantes, redución polo tanto do estrés dos usuarios da rúa peonil. Que polo menos as zonas máis comerciais da cidade deben ser peonís demóstrao a propia estrutura arquitectónica dos grandes centros comerciais modernos: estrutúranse os comercios, cafetarías, restaurantes aos lados de «rúas» e «prazas» que mesmo dan nome ao complexo.

Un fenómeno sociocultural que se produciu en numerosas cidades, pero que foi levado ao límite en moitas americanas, foi o abandono dos cascos antigos pola burguesía e as clases altas a favor dos sucesivos ensanches modernos. Nestes casos a recuperación mediante a peonalización pode ser problemática. Na América latina a cidade antiga foi ocupada por persoas con poucos ingresos económicos e, no mellor de casos, por algúns hoteis e comercios dedicados ao turismo.

24 ROSSI, A., *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona, 1971, páx. 140. Rossi refírese en concreto a Moscú, pero tamén a Londres, Berlín, Milán.

Entre outros moitos exemplos podería citar o da cidade de Santo Domingo, capital da República Dominicana. A súa antiga Calle Real, denominada na súa época de maior auxe El Conde²⁵, foi o centro da vida cidadá durante séculos, e nela vivían, reuníanse e existían os máis modernos comercios da cidade.

Para o historiador dominicano Eugenio **Pérez** Montás, «A rúa de El Conde é unha especie de tradición dominicana, que pouco a pouco se foi esfumando para deixar á vista un conxunto de estruturas arquitectónicas, que configuran un panorama transformado continuamente por intervencións que requiren un estrito control»²⁶. E engade: “Ao peonalizarse nos nosos días, esta vía recobrou o seu espírito de “rúa maior”, refuxio de poetas e cronistas de pedras. Un deles di que “[...] CONDEAR é o verbo máxico sobre o que se obstinou a pequena burguesía derrotada, porque a rúa El Conde é a nosa canella dos milagres, como unha xigantesca mentira nacional, un inexpugnable discurso de desexos”²⁷.

Efectivamente, o cronista optimista e o poeta anónimo teñen razón. A actual rúa El Conde, certamente peonalizada, é unha especie de Rúa Maior vivida e visitada case exclusivamente por unhas clases sociais de moi baixo poder adquisitivo (a “pequena burguesía derrotada”), dado que as clases medias e altas hai moitos decenios que a abandonaron e se foron aos novos ensanches e urbanizacións residenciais... e non volveron nin parece que o vaian facer nunca. A súa peonalización **só a volveu atractiva para os poucos turistas que van á República Dominicana para algo máis que estar nas súas praias. Pero a súa deterioración urbana impresiona, os seus edificios máis emblemáticos están cada vez en peor estado. Se non foron xa derrubados e substituídos por outros é unicamente porque a inversión non sería produtiva.**

Realmente resulta case imposible esperar que algún día a devandita rúa volva ter algún valor para a vida social dos dominicanos, pero si que se debe conservar como a súa memoria histórica. No seu centro a entusiasta organización denominada Cluster Turístico de Santo Domingo, coincidindo coa designación da cidade como Capital Americana da Cultura en 2010, colocou unha serie de paneis informativos, principalmente sobre a súa arquitectura, que xa están a sufrir o vandalismo urbano²⁸.

Por outro lado, o Proxecto de Recualificación da Rúa El Conde é unha das accións prioritarias do Plan de Revitalización da Cidade Colonial e acertadamente pretende rehabilitar os seus inmobles, que considera, con razón, abandonados ou subutilizados, para “comercios, oficinas profesionais e residencias de alta calidade”. Declaración de intencións verdadeiramente utópica, por pouco que un coñeza a sociedade dominicana.

A pesar de todo, a peonalización da rúa en certo xeito reconverteuna nun paseo cidadán para as clases máis desfavorecidas e nun exótico atractivo turístico, no que os estranxeiros poden sentir o íntimo palpar da vida da xente quizais máis auténtica da cidade.

Sería recomendable a existencia dunha lexislación específica para a conversión dunha rúa en peonil. Neste sentido resulta cando menos curioso comprobar como en Alemaña, e

25 Chamada así en honra do Conde de Peñalba, Bernardino de Meneses Bracamonte, que defendeu con éxito a cidade do asedio inglés capitaneado polo almirante Penn en 1655.

26 PÉREZ MONTÁS, E., *La ciudad del Ozama. 500 años de historia urbana*, Lunwerg Editores, Barcelona, 2007, pág. 251.

27 Ídem nota anterior.

28 A exposición, titulada “El Paseo Comercial El Conde”, foi inaugurada polo ministro de Cultura dominicano a finais de 2010. Estaba previsto que permanecese aberta ata o mes de marzo de 2011, aínda que a finais do ano 2012 continuaba, incompleta pero en pé.

concretamente no estado de Baviera, segundo o Código de Rúas e Camiños de Baviera, unha rúa limitada aos peóns é un camiño independente e xa non se pode considerar como unha rúa do lugar.

En 1966 Nuremberg converteu a *Breite Grasse* en peonil, pero tolerando a circulación en coche de vehículos e subministradores con determinadas condicións. O Tribunal de Ansbach anulou as restricións para os vehículos, pero finalmente, en 1971, o Tribunal Superior de Baviera apoiou á cidade ao considerar que regulara “un obxecto de nova creación non previsto polo lexislador” por medio de “unha interpretación acorde coas necesidades modernas”²⁹. Finalmente, o Tribunal Federal pronunciouse no sentido de que o que debería quedar garantido para os veciños, segundo o artigo 14 da Constitución alemá, é a súa propia circulación e o acceso do tráfico de subministración.

Desta experiencia en Alemaña resulta evidente que a creación de rúas e espazos peonís, como os formulados ao principio deste artigo, debería estar regulada legalmente.

Aínda que en España e, concretamente, en Galicia, a creación de rúas peonís non produciu ata agora grandes enfrontamentos legais entre concellos e veciños, si que podería selo o aproveitamento de determinados espazos coa clasificación de soares como terreos de uso público, temporal ou definitivo.

A creación destes espazos ou as limitacións de tráfico a favor, en última estancia, do benestar dos cidadáns, non debería ser motivo de discusión entre os partidos políticos, como está a acontecer nestes momentos cos carrís bus na cidade da Coruña. Demasiadas veces o urbanismo e máis concretamente os plans de ordenación urbana foron e son a principal arma política dos partidos na oposición, sexan da cor que sexan, para desaloxar do poder municipal aos seus oponentes. Canto mellor se legisle en relación co urbanismo mellor será para todos.

E non se trata de cambiar para volver cambiar novamente a lexislación urbanística con cada novo goberno. Trátase, dende logo, de desenvolver os regulamentos previstos nas leis existentes, o que dificilmente se adoita facer, co fin de aclarar os puntos dubidosos que se poidan presentar e adiantarse aos problemas correspondentes, pero tamén de dar solución a eses espazos baleiros existentes en todas as cidades antes da crise económica, pero moito máis durante esta e aos que nos referimos anteriormente.

VII O dereito *versus* as actuacións urbanísticas

Puxemos algúns exemplos, ao noso entender interesantísimos, de países como Estados Unidos con actuacións como os chamados “parques de peto”. A cuestión en España será determinar ou concretar cal sería a solución xurídica á que se deberá someter a actuación urbanística en cada caso concreto.

Partimos da base de que en todos os supostos nos que nunha relación xurídica na que un dos termos sexa a Administración, cando esta actúe en defensa dos intereses xerais entrará en xogo o Dereito Administrativo, sendo este o propio da Administración pública³⁰.

29 FROMMER, H., “La zona para peatones en el Derecho”, en Peters, P., *La ciudad peatonal*, GG, Barcelona, 1979, pág. 154.

30 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., *Curso de derecho administrativo*, Ed. CIVITAS, Madrid 1981, pág. 21.



Pero a Administración pode utilizar o Dereito privado cando actúe no tráfico xurídico como un particular³¹ e, todo isto nos leva a onde queriamos chegar, é dicir, nesas pequenas actuacións urbanísticas que propoñemos para encher eses baleiros existentes nas cidades, ben por ter quedado fóra de plan ou ben como consecuencia de derrubamentos de edificios ruinosos e que por razóns económicas os propietarios non poden edificar e a Administración expropiar, Cal será a norma que deberá amparar a relación xurídica entre o concello correspondente e o propietario do solo? Naturalmente se o propietario xa é o Concello, é este no que en uso das súas atribucións poderá decidir o destino e usos que se deba dar á intervención de que se trate.

Excluída a expropiación que como xa sinalamos é hoxe un procedemento pouco probable dado que a situación de penuria económica non o facilita, só cabe pensar en recorrer aos convenios entre a Administración e administrados a semellanza do que acontece en EEUU como xa sinalamos.

A vixente *Ley de Contratos del Sector Público* de 30 de outubro de 2007 no seu artigo 2 sinala que "Son contratos do sector público e, en consecuencia, están sometidos á presente Lei na forma e termos previstos nesta, os contratos onerosos, calquera que sexa a súa natureza xurídica, que celebren os entes, organismos e entidades enumerados no Artigo 3", sendo os mencionados no devandito artigo a Administración Xeral do Estado, as Comunidades Autónomas e a Administración Local.

Pola súa parte o artigo 18 do mesmo texto legal di que "Os contratos do sector público poden ter carácter administrativo ou carácter privado". A continuación no artigo 19 enumera os contratos administrativos e no 20 os contratos de carácter privado e neste, o apartado 1 parágrafo segundo último inciso di que terán tal carácter... "así como calquera outros contratos distintos dos contemplados no apartado 1 do artigo anterior" ou o que é o mesmo todos os que non sexan contratos administrativos serán contratos privados.

Pola súa parte as Administracións Locais nas súas leis específicas regulan a contratación de xeito moi semellante á LCE e se nos referimos á galega na *Lei de administración local de Galicia*, do 22 de xullo de 1997, no Capítulo III cuxa rúbrica é CONTRATACIÓN, no artigo 311 apartado 3, con idéntica sistemática á LCE, por exclusión sinala "Os restantes contratos asinados polas corporacións locais terán a consideración de contratos privados, e, en particular, os contratos de compravenda, doazón, permuta, arrendamento e demais negocios xurídicos análogos sobre bens inmoables, propiedades incorporais e valores negociables".

Para concluír debemos preguntarnos, ante a lexislación administrativa que examinamos, cal sería a fórmula contractual máis realista para que as Corporacións Locais puidesen acometer ese pequeno urbanismo ao que nos vimos referindo. É dicir, non hai dúbida de que os convenios entre a Administración e os propietarios correspondentes poderán adoptar a forma de calquera dos contratos ou convenios de Dereito privado, non obstante cremos que de entre todos eles debemos descartar a compravenda xa que economicamente sería tanto ou máis inviable que a expropiación.

En cambio, o arrendamento de soar que quedaría fóra da *Ley de Arrendamientos Urbanos* de 1994, parece o máis apropiado e quedaría suxeito ás disposicións do Código Civil que no artigo 1543 sinala: No arrendamento de cousas, unha das partes obrígase a dar á outra o gozo ou uso dunha cousa por tempo determinado e prezo certo.

31 GARCÍA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ob. Cit., páx. 49: "Sen prexuízo da existencia deste Dereito propio e específico, é posible a utilización do Dereito privado polas Administracións Públicas, en principio con carácter instrumental. As posibilidades de fricción sobre a aplicación dun ou outro Dereito non se estenden, non obstante, a todas as materias ou sectores de actividade, senón soamente a unha zona polémica intermedia: unha parte do Dereito da Organización e o Dereito patrimonial".

Non obstante hai que ter en conta o que dispón a *Lei de Contratos do Sector Público* do 31 de outubro de 2007, no seu artigo 20 apartado 2. “Os contratos privados rexeranse, en canto á súa preparación e adxudicación, en defecto de normas específicas, pola presente Lei e as súas disposicións de desenvolvemento, aplicándose supletoriamente as restantes normas de dereito administrativo ou, no seu caso, as normas de dereito privado, segundo corresponda por razón do suxeito ou entidade contratante. En canto aos seus efectos e extinción, estes contratos rexeranse polo dereito privado”.

Así pois dado que no caso que nos ocupa sería entidade contratante a Administración Local, e polo tanto, no relativo á preparación e adxudicación do contrato proposto deberanse aplicar as normas específicas ou no seu defecto a citada *Lei de Contratos do Sector Público*.

Así, se nos referimos a Galicia, a *Lei de administración local de Galicia*, no artigo 312, apartado 2, contén unha disposición idéntica no inciso primeiro ao citado artigo 20 apartado dous da *Lei de Contratos do Sector Público*, engadindo un último inciso no que especifica que “Os contratos de compravenda, doazón, permuta, arrendamento e demais negocios xurídicos análogos sobre bens inmoables, propiedades incorporais e valores negociables rexeranse pola lexislación patrimonial das administracións públicas aplicable a cada caso”.

VIII Conclusións

Despois do breve percorrido pola lexislación aplicable aos posibles convenios entre a Administración e os particulares podemos concluír o seguinte:

En primeiro lugar o lexislador quixo permitir que a Administración nos contratos privados poida voluntariamente desprenderse dos seus poderes e polo tanto actuar como un particular³². Inténtase, sen dúbida, que no posible se poida eludir a rixidez do ordenamento xurídico administrativo imperativo, que no relativo á dinamización da economía non deixa de ser un corpiño ineficaz para conseguir a colaboración voluntaria dos cidadáns nesta.

En segundo lugar cremos que o devandito intento resulta insuficiente, pois como vimos o lexislador non se resiste a someter estes contratos privados no referente á súa adxudicación e preparación ás normas de Dereito Administrativo.

Por último é preciso sinalar que poden existir múltiples clases de concertos coa Administración que poden ir dende os dirixidos a unha xeneralidade de interesados aos dirixidos a un en concreto. Nos primeiros é claro que o procedemento de adxudicación será necesariamente máis ríxido que no segundo, dentro dos cales se encadraría o pequeno urbanismo ao que nos referimos no presente traballo e no que a Administración terá que facilitar as cousas ao posible arrendador, pois é esta a que necesita negociar aínda que naturalmente sempre estará no fondo como sinala García de Enterría o feito de que “A aplicación do réxime de concertos en substitución do exercicio unilateral dos poderes públicos para convir cos destinatarios a súa extensión concreta só se pode emprender en virtude de habilitacións legais específicas”³³.

32 García de Enterría. E. Ob. Cit. Páx. 569 “a Administración renunciaría a facer valer imperativa e unilateralmente os seus poderes e aviríase a convir cos particulares destinatarios aplicación concreta dos mesmos, gañando, en cambio, unha colaboración activa dos administrados máis beneficiosa (non só na orde social, senón tamén no da pura eficacia) que a pasiva e resignada (cando non eludida ou evadida) submisión”.

33 GARCÍA DE ENTERRÍA. E., Ob. Cit., páx. 571.

Bibliografía

- ALONSO TIMÓN, ANTONIO, "Evolución del Urbanismo en España", en *Manual de Derecho de la Construcción*, La Ley 2008, Madrid.
- ASTENGO, GIOVANNI, 1966, Voz "Urbanística" en la *Enciclopedia Universale dell'Arte*, Vol. XIV, comentado por Luque Valdivia.
- BALLARD, JAMES GRAHAM, *Las voces del tiempo*, Minotauro 1962.
- CERDÁ, ILDEFONSO, *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona*, Tomo I, Imprenta española, Madrid 1867.
- CANTER, DAVID y STRIGER, PETER, *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1978.
- DIEZ PICAZO, LUÍS Y GULLÓN, ANTONIO, *Sistema de Derecho Civil*, Vol. III Derecho de Cosas, Ed. Tecnos.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley / El consultor, 22ª Ed.
- FROMMER, H, "La zona para peatones en el Derecho" en PETERS, P, *La ciudad peatonal*, GG, Barcelona 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Cívitas, Madrid 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de derecho administrativo*, Ed. Cívitas, Madrid 1981.
- LUQUE VALDIVIA, JOSÉ, *Constructores de la ciudad contemporánea*. Departamento de urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Navarra 2004.
- PÉREZ MONTÁS, E., *La ciudad del Ozam. 500 años de historia urbana*, Lunwerg Editores, Barcelona, 2007.
- PLATÓN (393 -389 a.C.), "Timeo, o de la naturaleza", en *Platón, obras completas*, Aguilar, Madrid 1969.
- RAPOPORT, AMOS, *Aspectos humanos de la forma urbana. Hacia una confrontación de las ciencias sociales con el diseño de la forma urbana*, GG, 1979.
- ROGER FERNANDEZ, GERARDO: *Para comprender el urbanismo español. (de una vez por todas)*, lustel 2011.
- ROSSI, ALDO, *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona 1971.
- STEVENS, JAMES, *A Dictionary of Architecture and Landscape Architecture*. 2000.
- STRINGER, PETER y CANTER, DAVID, *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1978.
- SUTHERLAND, LYALL, *Landscape. Diseño del espacio público; parques, plazas, jardines*, GG, 1991.



A ordenación dos recursos naturais nos espazos da Rede Natura 2000 de Galicia

RICARDO GARCÍA-BORREGÓN MILLÁN

Enxeñeiro de Montes

Ex-director xeral de Conservación da Natureza

Consellería do Medio Rural

Xunta de Galicia

Resumo: *A Comisión Europea, promulgou a Directiva 92/43/CEE, coñecida como Directiva Hábitat, que asume como obxectivo fundamental propiciar o mantemento da biodiversidade no ámbito territorial da Unión Europea. Para acadar os obxectivos plantexados, a DC 92/43/CEE crea unha rede ecolóxica europea coherente: a Rede Natura 2000.*

Na devandita rede ecolóxica, xunto ás zonas especiais de conservación para os hábitats do Anexo I e as especies do Anexo II da DC 92/43/CEE, designadas na súa fase inicial como Lugares de Importancia Comunitaria LIC (Sites of Community Importance SCI), e na súa fase final como Zona Especial de Conservación ZEC (Special Area of Conservation SAC), integráranse as Zonas de Especial Protección para as Aves ZEPA.

No artigo 6.2 da DC 92/43/CEE no tocante á designación dos LIC como ZEC, establécese con respecto ás zonas especiais de conservación, que os Estados membros fixarán as medidas de conservación necesarias que implicarán, se é o caso, axeitados plans de xestión, específicos aos lugares ou integrados noutros plans de desenvolvemento.

Plantéxase a elaboración do Plan Director da Rede Natura 2000 de Galicia, como o instrumento de planificación, ordenación e xestión en rede dos Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) e das Zonas de Especial Protección para as Aves (ZEPA) de Galicia, dando cumprimento ás esixencias establecidas nas directivas europeas.

O obxectivo principal do Plan é manter, ou no seu caso restablecer, un estado de conservación favorable dos hábitats naturais e das especies de flora e fauna de interese para a conservación, tendo en conta as esixencias económicas, sociais e culturais, así como as particularidades rexionais e locais.

Palabras clave: *Directiva 92/43 coñecida como Directiva Hábitat ; Directiva 2009/147 CEE coñecida como Directiva Aves; Lugares de Interese Comunitario LIC; Lugares de Especial Protección das Aves ZEPAS;*

Plan Director Rede Natura 2000; Hábitats Comunitarios e Hábitats Prioritarios; Valoración ambiental; Zonificación por áreas de conservación; Medidas de xestión.

Abstract: *The European Commission, promulgated Directive 92/43/CEE, acquaintance as Habitat Directive, that it assumes as basic goal to favor the maintenance of the biodiversity in the territorial area of the European Union. To reach the established goals, to DC 92/43/CEE believes it a coherent European ecological net: the Net Natura 2000.*

In this ecological net, beside the special areas of conservation for the habitats of Annex I and the sorts of the Annex II of the DC 92/43/CEE, designated in his initial phase as Places of Community Importance LIC (Sites of Community Importance SCI), and in his final phase as Special Area of Conservation ZEC (Special Area of Conservation SAC), the Areas of Special Protection for the Birds ZEPA will integrate.

In article 6.2 of the DC 92/43/CEE with regard to the designation of the LIC as ZEC, is established with regard to the special areas of conservation, which the member States will fix the necessary measures of conservation that will imply, if it is the case, adequate plans of management, specific to the places or integrated into other plans of development.

It is established the elaboration of the Directive Plan of the Net Natura 2000 of Galicia, as the instrument of planning, ordering and management in net of the Places of Community Importance (LIC) and of the Areas of Special Protection for the Birds (ZEPA) of Galicia, giving fulfillment to the established demands in the directives European.

The main goal of the Plan is to maintain, or in his case to reestablish, a state of favorable conservation of the natural habitats and of the sorts of flora and fauna of interest for the conservation, taking the economic, social and cultural demands, as well as the regional and local particularities into account.

Key words: *Directive 92/43 known as Habitat Directive; Directive 2009/147 CEE Birds known as Directive; Places of Community Interest LIC; Places of Special Protection of the Birds ZEPAS; Plan Net Director Natura 2000; Community Habitats and Priority Habitats; Environmental valuation; Zoning for areas of conservation; Measures of management.*

Índice: *1. Introducción. 2. A Rede Natura 2000. 3. Constitución da Rede Natura 2000 en Galicia. 3.1. Primeira etapa. 3.2. Segunda etapa. 3.3. Terceira etapa. 4. O Plan director da Rede Natura 2000 de Galicia. 4.1 Obxectivos do plan. 4.2. Ámbito territorial. 4.3. Compoñentes clave para a conservación: especies. 4.4. Compoñentes clave para a conservación: hábitats. 4.5. Inventariación do patrimonio natural e da biodiversidade. 4.6. Valoración ambiental. 4.7. Zonificación. 4.8. Medidas de xestión. 4.8.1. Normativa xeral de ordenación e xestión. 4.8.2. Medidas e normativa por compoñentes. 4.8.3. Normativa zonal. 4.9. Avaliación ambiental. 4.10. Seguimento. 4.11. Desenvolvemento do plan.*

1 Introducción

O Tratado de Funcionamento da Unión Europea establece no seu artigo 191 (antigo artigo 174 do Tratado Constitutivo da Comunidade Europea) que a política da Unión no ámbito do medio ambiente contribuirá a garantir a conservación, a protección e a mellora do medio ambiente; A protección da saúde das persoas; A utilización prudente e racional dos recursos naturais; O fomento de medidas a escala internacional destinadas a facer fronte aos problemas rexionais ou mundiais do medio ambiente. En definitiva, a política da Unión Europea no ámbito do medio ambiente ten como obxectivo alcanzar un nivel de protección elevado, tendo presente a diversidade de situacións existentes nas distintas rexións da Unión. Basearase nos principios de cautela e de acción preventiva, no principio de corrección dos atentados ao medio ambiente, preferentemente na fonte mesma, e no principio de quen contamina paga.



En coherencia con estes aspectos, a Comisión Europea, promulgou a Directiva 92/43/CEE, coñecida como Directiva Hábitat, que asume como obxectivo fundamental propiciar o mantemento da biodiversidade no ámbito territorial da Unión Europea, incluíndo polo tanto no dereito comunitario os criterios establecidos polo Cumio de Río de Xaneiro en 1992, ao tempo que se teñen en conta as esixencias económicas, sociais, culturais e rexionais. En consecuencia, a Directiva Hábitat, deberá contribuír a alcanzar o obxectivo xeral dun desenvolvemento sostible, tendo en conta que o mantemento desta biodiversidade poderá, en determinados casos, requirir o mantemento e mesmo o estímulo de determinadas actividades humanas.

A Directiva 92/43/CEE considera ademais que, no territorio da Unión Europea, os hábitats naturais se seguen degradando e que un número crecente de especies silvestres están gravemente ameazadas; que, habida conta de que os hábitats e as especies ameazadas forman parte do patrimonio natural da Comunidade e de que as ameazas que pesan sobre eles teñen a miúdo un carácter trasfronteirizo, é necesario tomar medidas a nivel comunitario co fin de conservalos. Para iso, e habida conta das ameazas que pesan sobre determinados tipos de hábitats naturais e sobre determinadas especies, é necesario definilas como prioritarias co fin de propiciar a rápida posta en marcha de medidas tendentes á súa conservación, de xeito que as medidas que sexan adoptadas en virtude da DC 92/43/CEE teñan como finalidade o mantemento, ou no seu caso o restablecemento, nun estado de conservación favorable.

2 A Rede Natura 2000

Para acadar os obxectivos plantexados, a DC 92/43/CEE crea unha rede ecolóxica europea coherente: a Rede Natura 2000. Dita rede, composta polos lugares que alberguen tipos de hábitats naturais que figuren no Anexo I da DC 92/43/CEE, ou especies que figuren no Anexo II da mesma, deberá garantir o mantemento e, no seu caso, o restablecemento, nun estado de conservación favorable dos compoñentes citados anteriormente. Na devandita rede ecolóxica, xunto ás zonas especiais de conservación para os hábitats do Anexo I e as especies do Anexo II da DC 92/43/CEE, designadas na súa fase inicial como *Lugares de Importancia Comunitaria* LIC (Sites of Community Importance SCI), e na súa fase final como *Zona Especial de Conservación* ZEC (Special Area of Conservation SAC), integranse as *Zonas de Especial Protección para as Aves* ZEPA (Special Protection Area SPA) designadas en virtude da DC 2009/147/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de novembro de 2009, relativa á conservación das aves silvestres.

A DC 92/43/CEE establece ademais que, cando así o estimen oportuno, os Estados membros se esforzarán en mellorar a coherencia ecolóxica da Rede Natura 2000 mediante o mantemento, e no seu caso, o desenvolvemento dos elementos da paisaxe que xoguen un papel fundamental para a conservación da fauna e flora silvestres. Entre os devanditos elementos cabe salientar aqueles que, pola súa estrutura liñal e continua (como os ríos e as súas ribeiras, ou as sebes tradicionais), ou ben por xogaren un papel destacado como puntos de enlace (como as lagoas) resulten esenciais para a migración, a distribución xeográfica e o intercambio xenético das especies silvestres.

Como medidas esenciais de conservación, a DC 92/43/CEE establece no seu artigo 6 (o cal se atopa trasposto ao marco legislativo estatal a través do artigo 45 da Lei 42/2007), con respecto ás zonas especiais de conservación, os Estados membros fixarán as medidas de



conservación necesarias que implicarán, se é o caso, axeitados plans de xestión, específicos aos lugares ou integrados noutros plans de desenvolvemento, e as apropiadas medidas regulamentarias, administrativas ou contractuais, que respondan ás esixencias ecolóxicas dos tipos de hábitats naturais do Anexo I e das especies do Anexo II presentes nos lugares. Do mesmo xeito, os Estados membros adoptarán as medidas apropiadas para evitar, nas zonas especiais de conservación, a deterioración dos hábitats naturais e dos hábitats de especies, así como as alteracións que repercutan nas especies que motivaran a designación das zonas, na medida en que as devanditas alteracións poidan ter un efecto apreciable no que respecta aos obxectivos da DC 92/43/CEE.

Calquera plan ou proxecto que, sen ter relación directa coa xestión do lugar ou sen ser necesario para esta, poida afectar de forma apreciable aos citados lugares, xa sexa individualmente ou en combinación con outros plans e proxectos, se someterá a unha axeitada avaliación das súas repercusións no lugar, tendo en conta os obxectivos de conservación do devandito lugar. Á vista das conclusións da avaliación das repercusións no lugar e supeeditado ao disposto no apartado 4, as autoridades nacionais competentes só se declararán de acordo co devandito plan ou proxecto tras asegurarse de que non causará prexuízo á integridade do lugar en cuestión e, se procede, tras sometelo a información pública.

Se, a pesar das conclusións negativas da avaliación das repercusións sobre o lugar e a falta de solucións alternativas, se debese realizar un plan ou proxecto por razóns imperiosas de interese público de primeira orde, incluídas razóns de índole social ou económica, o Estado membro tomará cantas medidas compensatorias sexan necesarias para garantir que a coherencia global de Natura 2000 quede protexida. O devandito Estado membro informará á Comisión das medidas compensatorias que adopte.

No caso de que o lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural e/ou unha especie prioritarios, unicamente se poderán alegar consideracións relacionadas coa saúde humana e a seguridade pública, ou relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para o medio, ou ben, logo de consulta a Comisión, outras razóns imperiosas de interese público de primeira orde.

3 Constitución da Rede Natura 2000 en Galicia

A designación dun territorio como ZEPA realízase tras a avaliación da importancia do lugar para a conservación dos hábitats das aves (artigo 4 da Directiva 2009/147/CE), incluídas no anexo I da Directiva Aves, así como de especies migratorias de chegada regular non contempladas no devandito anexo, e consta unicamente dunha etapa. Isto implica que os lugares designados como ZEPA se integran directamente na rede Natura 2000. No ámbito normativo español, son as Comunidades Autónomas as que declaran as ZEPA (Lei 42/2007).

En canto á designación dos LIC e ZEC, o artigo 4 da Directiva 92/43/CEE diseña un protocolo que inclúe tres fases. Na transposición da Directiva Hábitat ao ordenamento xurídico español (Real Decreto 1997/1995, modificado polo RD 1193/1998 e polo RD 1421/2006; Lei 43/2003, do 21 de novembro, de Montes; Lei 42/2007, do 13 de decembro, do Patrimonio Natural e da Biodiversidade), establécese o papel das Comunidades Autónomas e do Estado, na configuración e xestión da Rede Natura 2000. O procedemento para a creación da Rede Natura 2000 recóllese no artigo 4 da DC 92/43/CEE, e consta de tres etapas.

3.1 Primeira etapa

A primeira etapa consistiu na elaboración por parte das Comunidades Autónomas dunha lista provisional de lugares co fin de ser designados como Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). A elaboración das listas autonómicas foi realizada de acordo cos requirimentos técnicos establecidos no Anexo III da DC 92/43/CEE, e a partir da información científico-técnica dispoñible en cada territorio. Propoñendo, para cada unha das Rexións Bioxeográficas, un conxunto de áreas concretas, designadas como pLIC (pSCI = proposed Site of Community Importance) que engloban tipos de hábitats naturais enumerados no Anexo I da DC 92/43/CEE, e tipos de hábitats de especies autóctonas de flora e fauna, enumeradas no Anexo II da mencionada normativa.

Este proceso en Galicia comezaba en marzo de 1999, cando o consello da Xunta de Galicia acordaba remitir ao Estado Español a primeira proposta de lugares seleccionados para formar parte da Rede Europea Natura 2000 para as rexións bioxeográficas Atlántica e Mediterránea, xunto coa información relativa a cada lugar. Esta fase prolongaríase ata o ano 2004, no cal era elaborada a proposta definitiva autonómica da Rede Natura 2000.

No transcurso deste proceso a Xunta de Galicia aprobaba no ano 2001 a Lei 9/2001 de Conservación da Natureza. Esta definía, con carácter xeral, os espazos naturais que se han de considerar merecedores dunha protección especial, establece as súas categorías, regula o seu procedemento de declaración e dispón o seu réxime xeral de protección, considerándose a posibilidade de establecer réximes de protección preventiva. A Lei prevé oito tipos de réximes de protección, entre os cales se atopa o de Zonas de Especial Protección dos Valores Naturais (ZEPVN), na que segundo o seu artigo 16 se inclúen aqueles espazos dos que, polos seus valores ou interese natural, cultural, científico, educativo ou paisaxístico, sexa necesario asegurar a súa conservación e non teñan outra protección específica, e baixo a que tamén se inclúen as zonas que conforman a Rede Natura 2000. Cabe salientar que unha das novidades que incluía esta Lei 9/2001 no ámbito normativo autonómico era a posibilidade da coexistencia no ámbito territorial dun espazo de distintas categorías de protección das previstas na Lei.

Deste xeito, mediante o Decreto 72/2004 (DOG 69, 12/04/2004) decláranse como ZEPVN en coherencia co disposto na Lei 9/2001 os lugares que formaban parte da proposta autonómica da Rede Natura 2000 (59 pLIC e 14 ZEPA), incluíndoos na categoría de Zonas de Especial Protección dos Valores Naturais (ZEPVN). Posteriormente, mediante a Resolución do 30 de abril de 2004, da Dirección Xeral de Conservación da Natureza (DOG 95, 19/05/2004), se publican os límites dos diversos espazos considerados como ZEPVN.

Por outra banda, aprobábase a Lei estatal 42/2007, do patrimonio natural e da biodiversidade, na cal se establece para os LIC e ZEPA a condición de Espazos Protexidos Rede Natura 2000, incluíndo para os mesmos unha serie de medidas de conservación (directamente extraídas da DC 92/43/CEE), así como pautas de mellora da coherencia e conectividade da Rede, vixilancia, seguimento e cambios de categoría.

3.2 Segunda etapa

O artigo 4.2 da Directiva 92/43/CEE, recolle a segunda etapa no procedemento de establecemento dos lugares que conformasen a Rede Natura 2000 designados en función da



distribución dos tipos de hábitats do Anexo I e das especies de flora e fauna do Anexo II. O desenvolvemento desta segunda etapa, leva consigo finalmente a designación de común acordo entre a Unión Europea e cada un dos estados membros dunha lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) para cada unha das cinco rexións bioxeográficas, que alberguen un ou varios tipos de hábitats naturais prioritarios, ou unha ou varias especies prioritarias.

No ano 2002 apróbase o listado inicial de LIC da Rexión Macaronésica. No ano 2004 apróbanse os listados de LIC da Rexión Alpina, Continental e Atlántica. Para finalmente aprobarse no ano 2005 o listado de LIC da Rexión Boreal e no ano 2006 a Rexión Bioxeográfica Mediterránea. Derivada da adhesión á Unión Europea de distintos países do CE (do Continente Europeo), foi necesario modificar o mapa de rexións bioxeográficas, incluíndo a Rexión Bioxeográfica Panónica. Posteriormente, tras a adhesión de Hungría e Romanía á Unión Europea, se modifica o mapa de Rexións Bioxeográficas, incluíndo as do Mar Negro e a Estépica, aprobándose no ano 2008 os listados da Rexión Panónica e Estépica, e no ano 2009 o da Rexión do Mar Negro.

Dúas Rexións atópanse presentes no territorio galego: a Rexión Atlántica e a Mediterránea. Na actualidade, para ambas as dúas está adoptada a cuarta lista actualizada de Lugares de Importancia Comunitaria, segundo as Decisións 2011/63/UE e 2011/85/UE, respectivamente.

O artigo 4.5, da Directiva Hábitat aclara que, dende o momento en que un lugar figure na lista dos Lugares de Importancia Comunitaria aprobados pola Comisión, quedará sometido ao disposto no seu artigo 6, apartados 2, 3 e 4. En consecuencia, o número de espazos que conforman na actualidade a Rede Natura 2000 de Galicia é de 75, compostos por 59 LIC aos que habería que unir 16 ZEPA.

3.3 Terceira etapa

A terceira etapa, establecida no artigo 4.2 da DC 92/43/CEE consiste na designación dos Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) como Zona Especial de Conservación (ZEC). No artigo 1, letra l, da Directiva defínese a ZEC como *"un Lugar de Importancia Comunitaria designado polos Estados membros mediante un acto regulamentario, administrativo e/ou contractual, no cal se apliquen as medidas de conservación necesarias para o mantemento ou o restablecemento, nun estado de conservación favorable, dos hábitats naturais e/ou das poboacións das especies para as cales se designara o lugar"*.

O artigo 4.4, da Directiva Hábitat dispón que, unha vez elixido un Lugar de Importancia Comunitaria conforme ao procedemento regulado no apartado 2 desta mesma disposición, o Estado membro (as Comunidades Autónomas segundo o disposto no artigo 5 do RD 1997/1995) de que se trate dará ao devandito lugar a designación de ZEC o máis rapidamente posible e como máximo nun prazo de seis anos, fixando as prioridades en función da importancia dos lugares, para o mantemento ou o restablecemento, nun estado de conservación favorable, dun tipo de hábitat natural dos do Anexo I ou dunha especie das do Anexo II e para a coherencia de Natura 2000, así como en función das ameazas de deterioración e destrución que pesen sobre eles.

4 O Plan director da Rede Natura 2000 de Galicia

No artigo 6.2 da DC 92/43/CEE no tocante á designación dos LIC como ZEC, establécese con respecto ás zonas especiais de conservación, que os Estados membros fixarán as medidas de conservación necesarias que implicarán, se é o caso, axeitados plans de xestión, específicos aos lugares ou integrados noutros plans de desenvolvemento, e as apropiadas medidas regulamentarias, administrativas ou contractuais, que respondan ás esixencias ecolóxicas dos tipos de hábitats naturais do Anexo I e das especies do Anexo II presentes nos lugares.

O procedemento para a designación das ZEC no ámbito do Estado español está regulado no artigo 5 do RD 1997/1995, conforme ao establecido no artigo 4 da DC 92/43/CEE. De acordo co RD 1997/1995, unha vez que a Comisión Europea, baseándose na lista proposta polo Estado español, seleccione e aprobe a lista de Lugares de Importancia Comunitaria, estes lugares serán declarados pola Comunidade Autónoma correspondente como Zonas Especiais de Conservación, fixando as prioridades en función da súa importancia, para lles aplicar as medidas de conservación necesarias para o mantemento ou o restablecemento, nun estado de conservación favorable, dun tipo de hábitat natural dos do Anexo I da DC 92/43/CEE ou dunha especie das do Anexo II da mesma e para a coherencia de Natura 2000, así como en función das ameazas de deterioración e destrución que pesen sobre eles.

A declaración dun lugar como LIC supón a obriga de establecer medidas preventivas que eviten a súa deterioración, así como dos hábitats e dos núcleos poboacionais das especies para os cales foi designada (artigo 4.5 da DC 92/43/CEE). A designación dun ZEC obriga a adoptar medidas concretas de conservación para os devanditos hábitats e especies, é dicir, plans de xestión e medidas regulamentarias, administrativas ou contractuais (artigo 6.1 e 6.2 da DC 92/43/CEE).

Por outra parte, a Lei 9/2001, de conservación da natureza, establece no seu artigo 31 os instrumentos de planificación dos espazos protexidos, establecendo no artigo 32.2 que os Plans de Ordenación dos Recursos Naturais (PORN), cando existan circunstancias que así o aconsellen, poderán integrar no seu ámbito territorial varios espazos naturais. Pola súa banda, a Lei 42/2007 contempla que os Plans de Ordenación dos Recursos Naturais (PORN) son o instrumento específico para a delimitación, tipificación, integración en rede e determinación da súa relación co resto do territorio, dos sistemas que integran o patrimonio e os recursos naturais dun determinado ámbito espacial, con independencia doutros instrumentos que poida establecer a lexislación autonómica. Os obxectivos destes documentos son os seguintes:

- a) Identificar e xeorreferenciar os espazos e os elementos significativos do Patrimonio Natural dun territorio e, en particular, os incluídos no Inventario do Patrimonio Natural e a Biodiversidade, os valores que os caracterizan e a súa integración e relación co resto do territorio.
- b) Definir e sinalar o estado de conservación dos compoñentes do patrimonio natural, biodiversidade e xeodiversidade e dos procesos ecolóxicos e xeolóxicos no ámbito territorial de que se trate.



- c) Identificar a capacidade e intensidade de uso do patrimonio natural e a biodiversidade e xeodiversidade e determinar as alternativas de xestión e as limitacións que se deban establecer á vista do seu estado de conservación.
- d) Formular os criterios orientadores das políticas sectoriais e ordenadores das actividades económicas e sociais, públicas e privadas, para que sexan compatibles coas esixencias contidas na presente Lei.
- e) Sinalar os réximes de protección que procedan para os diferentes espazos, ecosistemas e recursos naturais presentes no seu ámbito territorial de aplicación, ao obxecto de manter, mellorar ou restaurar os ecosistemas, a súa funcionalidade e conectividade.
- f) Prever e promover a aplicación de medidas de conservación e restauración dos recursos naturais e os compoñentes da biodiversidade e xeodiversidade que o precisen.
- g) Contribuír ao establecemento e a consolidación de redes ecolóxicas compostas por espazos de alto valor natural, que permitan os movementos e a dispersión das poboacións de especies da flora e da fauna e o mantemento dos fluxos que garantan a funcionalidade dos ecosistemas.

En consecuencia, plantéxase a elaboración do Plan Director da Rede Natura 2000 de Galicia, presentado no mes de xuño de 2011 pola Consellería do Medio Rural da Xunta de Galicia, en virtude das competencias establecidas mediante o Decreto 318/2009 (DOG 114, 20/06/2009), como o instrumento de planificación, ordenación e xestión en rede dos Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) e das Zonas de Especial Protección para as Aves (ZEPA) de Galicia, dando cumprimento ás esixencias establecidas nas directivas europeas (DC 92/43/CEE, DC 2009/147/CE, DC 2000/60/CE), así como na normativa estatal (Lei 42/2007) e autonómica (Lei 9/2001), a fin de asegurar o mantemento nun estado de conservación favorable dos hábitats do Anexo I da DC 92/43/CEE e dos hábitats das especies silvestres de flora e fauna establecidas no Anexo II da DC 92/43/CEE e no Anexo I da DC 2009/147/CE. Medidas orientadas a evitar que nos devanditos lugares, e as futuras zonas especiais de conservación, se produzan alteracións ou deterioracións significativas no que respecta aos obxectivos de conservación contemplados en ambas as dúas directivas europeas.

A articulación das medidas de xestión require, de acordo coa DC 92/43/CEE, a realización dun plan de xestión específico para os lugares da Rede Natura 2000, así como o establecemento de medidas regulamentarias e administrativas, acordadas coas esixencias ecolóxicas dos tipos de hábitats e especies de interese para a conservación, e especialmente as contempladas nos anexos das DC 92/43/CEE e da DC 2009/147/CE. Instrumento de planificación e xestión, que se estrutura e adapta no Plan Director da Rede Natura 2000 de Galicia, á figura do "Plan de Ordenación dos Recursos Naturais", prevista na Lei 9/2001 de Conservación da Natureza, e na Lei 42/2007 de Patrimonio Natural e da Biodiversidade, complementando os obxectivos formulados nas propias normativas autonómica e estatal, cos obxectivos e directrices da Rede Natura 2000.

4.1 Obxectivos do plan

O obxectivo principal do Plan é manter, ou no seu caso restablecer, un estado de conservación favorable dos hábitats naturais e das especies de flora e fauna de interese para a

conservación, tendo en conta as esixencias económicas, sociais e culturais, así como as particularidades rexionais e locais. Este Plan cumpre, ademais, a función pública do goberno do territorio para a organización racional e equilibrada da súa utilización e, en xeral, dos recursos naturais.

O Plan Director da Rede Natura 2000 de Galicia integra no seu ámbito da planificación, ademais dos criterios emanados das disposicións que conforman o marco vixente en materia de conservación da biodiversidade, aqueles plans, programas ou proxectos con incidencia na conservación e xestión de medio ambiente natural. Entre estes instrumentos, posúen unha especial relevancia os Plans Hidrolóxicos de Cuncas, as Directrices de Ordenación do Territorio, ou o Plan de Ordenación do Litoral, así como aqueles plans de ordenación dos recursos naturais no ámbito dos distintos Parques Naturais e do Parque Nacional.

Cabe salientar que no ámbito do territorio español a planificación das áreas protexidas da Rede Natura 2000 se realiza seguindo distintos modelos, que responden ás esixencias e criterios técnicos derivados da norma europea e estatal, e que representan un proceso “**en ferverza**” que se pode descompoñer en tres grandes niveis:

- **Nivel 1.** Planificación a nivel de rede de espazos protexidos
- **Nivel 2.** Planificación para unha área protexida concreta.
- **Nivel 3.** Planificación para unha representación dun ecosistema particular ou dun biotipo dunha especie protexida (micro-reservas), incluído ou non, nunha área protexida, ou ben planificación para determinado tipo de actividades.

O Plan Director da Rede Natura 2000 adáptase a este proceso en ferverza, constituíndo o primeiro nivel da planificación dos espazos protexidos Rede Natura 2000 de Galicia. Deste xeito, este documento constitúe o marco rector para o conxunto de 59 LIC e 16 ZEPA galegos, que servirá de base para que nos niveis 2 e 3 se poidan desenvolver os instrumentos de planificación e xestión correspondentes a espazos individuais, grupos de espazos, así como partes ou determinados tipos de actividades dos mesmos.

Neste mesmo esquema conceptual, a Lei 42/2007 do Patrimonio Natural e da Biodiversidade fortalece e promove a homologación internacional na planificación e xestión dos espazos naturais, e dos compoñentes da biodiversidade, xa que establece no seu artigo 50 que para os efectos de homologación e do cumprimento dos compromisos internacionais na materia, os espazos naturais inscritos no Inventario Español de Espazos Naturais protexidos se asignarán, xunto coa súa denominación orixinal, ás categorías establecidas internacionalmente, en especial pola Unión Internacional para a Natureza (UICN).

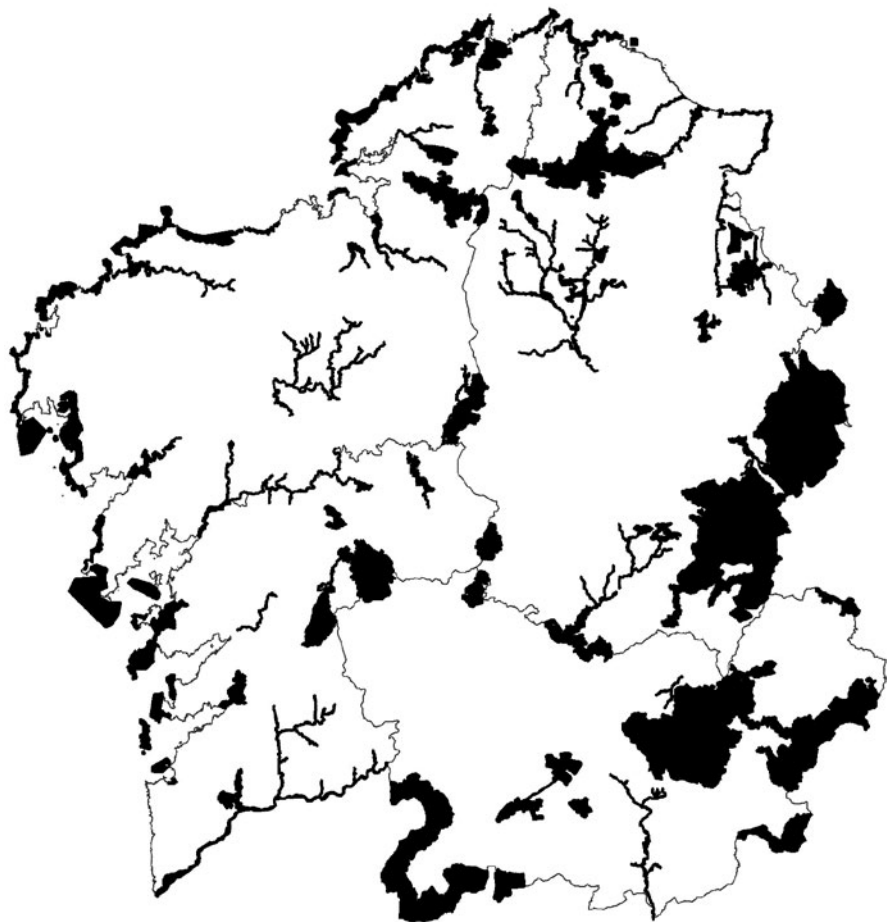
4.2 Ámbito territorial

O ámbito territorial do Plan Director da Rede Natura 2000 de Galicia, corresponde aos 59 Lugares de Importancia Comunitaria (Decreto 72/2004) e ás 16 Zonas de Especial Protección para as Aves (Decreto 72/2004, Decreto 131/2008, Decreto 411/2009). Estes espazos na actualidade posúen a condición de Espazos Protexidos Rede Natura 2000, ao abeiro da Lei 42/2007, e con arranxo á Lei 9/2001 están declarados como Zonas de Especial Protección dos Valores Naturais (Decreto 72/2004, do 2 de Abril. DOG 69, 12/04/2004) salvo as ZEPA Pena Trevinca e A Limia.

Os límites territoriais de cada un dos espazos aquí considerados aparecen publicados na Resolución do 30 de Abril de 2004, da Dirección Xeral de Conservación da Natureza, pola que se dispón a publicación no Diario Oficial de Galicia, da cartografía onde se recollen os límites dos Espazos Naturais declarados Zonas de Especial Protección dos Valores Naturais (ZEPVN) polo Decreto 72/2004, do 2 de Abril (DOG 69, 12/04/2004); así como nos anexos dos Decretos 131/2008 e 411/2009.

O conxunto de espazos da Rede Natura 2000 en Galicia abrangue unha superficie total de 389.565,9 ha, das que 34.990,3 ha corresponden a medios mariños, e 354.575,6 pertencen a medios terrestres, o que supón o 12% da superficie continental galega. Dentro deste ámbito territorial conflúen outro tipo de figuras de Espazos Naturais Protexidos ademais dos ZEPVN, tales como Parques Nacionais, Parques Naturais, Monumentos Naturais e Brañais Protexidos.

Tamén é posible identificar diversos tipos de Áreas Protexidas por Instrumentos Internacionais, de acordo á Lei 42/2007, como as Reservas de Biosfera, os Brañais Protexidos de Importancia Internacional do Convenio de Ramsar, ou as Áreas Protexidas do Convenio para a protección do medio ambiente mariño do Atlántico Nordés.



Rede Natura 2000 en Galicia. LIC e ZEPA

4.3 Compoñentes clave para a conservación: especies

No ámbito territorial da Rede Natura 2000, dentro dos denominados compoñentes clave para a conservación, existe un notable conxunto de especies catalogadas legalmente como protexidas ou ameazadas polas normativas comunitarias, as comunmente chamadas Directiva Hábitat [DC 92/43/CEE] e Directiva Aves [DC 2009/147/CE], así como aquelas especies incluídas no Catálogo Español de Especies Ameazadas [RD 139/2011] e o Catálogo Galego de Especies Ameazadas [D 88/2007].

En total, contabilízanse máis de 500 especies de interese para a conservación, das que máis da metade pertencen ao grupo das aves, contando entre estas un total de 80 incluídas no Anexo I da DC 2009/147/CE. Así mesmo, o grupo de flora é especialmente salientable, con un total de 126 taxóns, entre os que cabe salientar 3 especies prioritarias, 19 incluídas no Anexo II da DC 92/43/CEE, e a práctica totalidade (112) das mesmas incluídas nalgún dos anexos do CGEA.

Con respecto ao resto de grupos, cabe citar os mamíferos, que reúnen 31 especies continentais (entre as que se atopa unha especie prioritaria), e 26 especies de hábitos mariños. Pola súa banda, os invertebrados inclúen un total de 25 especies, das que a metade se inclúe no Anexo II. No tocante aos hérxpetos, entre os réptiles inclúense 21 especies continentais, e 5 de hábitos mariños, das que 2 son prioritarias; finalmente, un total de 14 anfíbios, dos que 8 se inclúen no CGEA nalgunha das súas categorías de ameaza.

Especies protexidas de Galicia

	DC 92/43/CEE				DC 2009/147/CE						RD 139/2011			D 88/2007			TOT
	P	II	IV	V	1	2.A	2.B	e	3.A	3.B	En	Vu	PE	E	V	III	
Flora	3	19	21	10	-	-	-	-	-	-	5	-	23	49	63	2	126
Invertebrados	-	11	7	3	-	-	-	-	-	-	1	3	11	8	8	-	25
Peixes	-	7	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3	-	12
Anfíbios	-	2	8	2	-	-	-	-	-	-	-	1	11	-	8	-	14
Réptiles continentais	-	4	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	2	9	-	21
Réptiles mariños	2	2	5	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4	1	1	-	5
Aves	-	-	-	-	80	19	50	15	4	16	9	8	191	13	15	-	261
Mamíferos continentais	1	12	25	5	-	-	-	-	-	-	1	9	16	1	10	-	31
Mamíferos mariños	-	4	21	5	-	-	-	-	-	-	-	9	9	-	2	-	26
TOTAIS	6	61	94	29	80	19	50	15	4	16	16	31	288	74	119	2	527

Directiva Hábitat [DC 92/43/CEE]: Especie Prioritaria [P] Anexo II [II]. Anexo IV [IV]. Anexo V [V]. Directiva Aves [DC 2009/147/CE]: Anexo I [1]. Anexo II-A [2.A]. Anexo II-B [2.B]. Especies do Anexo II-B referidas a España [e]. Anexo III-A [3.A]. Anexo III-B [3.B]. Listaxe de Especies Silvestres en Réxime de Protección Especial [RD 139/2011]: En Perigo de Extinción no Catálogo Español de Especies Ameazadas [En]. Vulnerable no Catálogo Español de Especies Ameazadas [Vu]. Especie en Réxime de Protección Especial non recollida no Catálogo Español de Especies Ameazadas [PE]. Catálogo Galego de Especies Ameazadas [D 88/2007]: En Perigo de Extinción [E]. Vulnerable [V]. Susceptibles de aproveitamento discreto [III].

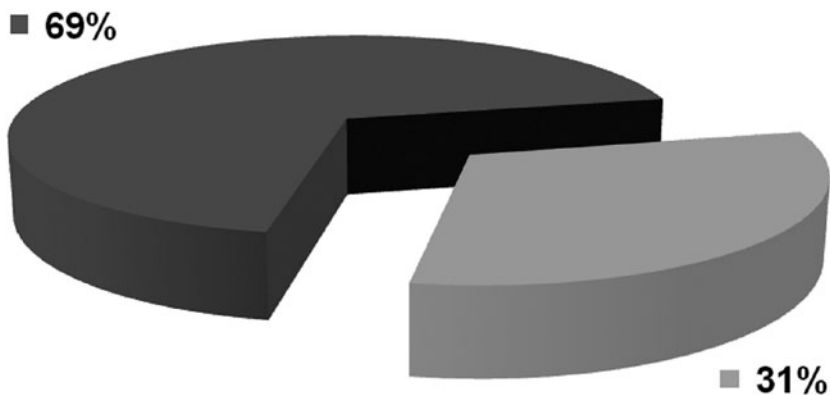
4.4 Compoñentes clave para a conservación: hábitats

A Directiva 92/43/CEE define como “hábitats naturais de interese comunitario”, os que no territorio da Unión Europea se atopan ameazados de desaparición na súa área de distribución natural; ou ben; presentan unha área de distribución natural reducida a causa da súa regresión ou debido á súa área intrinsecamente restrinxida; ou ben constitúen exemplos representativos de características típicas dunha ou de varias das nove rexións bioxeográficas seguintes: alpina, atlántica, boreal, continental, macaronésica, do Mar Negro, mediterránea, panónica e estépica”.

Como “hábitats prioritarios” considéranse os tipos de hábitats naturais ameazados de desaparición presentes no territorio considerado no artigo 2 cuxa conservación supón unha especial responsabilidade, habida conta da importancia da proporción da súa área de distribución natural incluída no territorio considerado no artigo 2. No Anexo I da mencionada Directiva Comunitaria enuméranse os hábitats considerados de interese comunitario así como os prioritarios, sinalando estes últimos mediante un asterisco [*].

O Anexo I da DC 92/43/CEE engloba 231 tipos de hábitats de interese comunitario, dos que 71 tipos son considerados como hábitats prioritarios. En Galicia, e en consecuencia no Plan Director, están presentes 72 tipos de interese comunitario (o 33% do total europeo), dos cales 18 son considerados como prioritarios (o 25% de todos os considerados no territorio da Unión Europea). Todos os tipos de hábitats naturais do Anexo I da DC 92/43/CEE, mostran unha presenza significativa dentro dos Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), así como nas Zonas de Especial Protección para as Aves, declarados en Galicia.

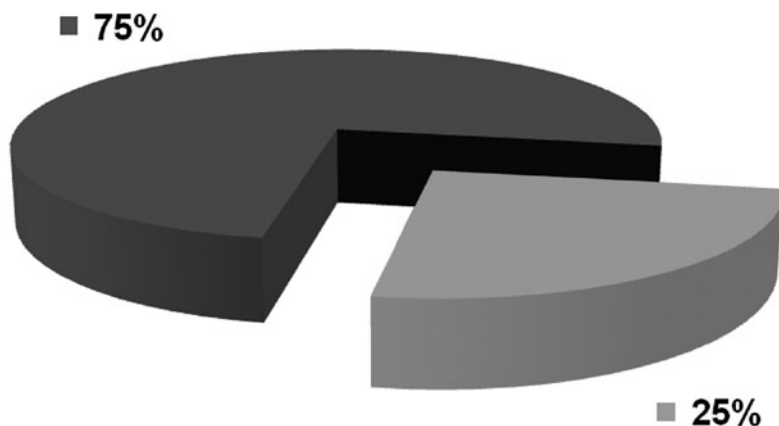
Tipos de hábitats do Anexo I da DC 92/43/CEE da Unión Europea



Hábitats de interese comunitario (■) do anexo I da DC 92/43/CEE.
Hábitats prioritarios do anexo I da DC 92/43/CEE. (■)

Proporción de hábitats prioritarios e de interese do comunitario do Anexo I da DC 92/43/CEE presentes na Unión Europea.





Habitats de interese comunitario (■) do anexo I da DC 92/43/CEE. Habitats prioritarios do anexo I da DC 92/43/CEE. (■)

Proporción de hábitats prioritarios e de interese do comunitario do Anexo I da DC 92/43/CEE presentes en Galicia.

4.5 Inventariación do patrimonio natural e da biodiversidade

A planificación e xestión dos Espazos Naturais Protexidos require un coñecemento obxectivo e realista dos compoñentes clave da biodiversidade presentes en cada lugar, así como no conxunto da rede da que forma parte o devandito lugar. A planificación e xestión débese facer dende unha óptica integradora, evitando a concepción do Espazo Natural como unha área illada, independente do resto do territorio e do resto dos espazos naturais. Neste contexto, o Plan Director da Rede Natura 2000 debe ser capaz de responder a unha serie de retos fundamentais, identificando con claridade os elementos clave para a xestión dos lugares, centrándose naqueles compoñentes que motivaron a declaración do lugar como Espazo Natural da Rede Natura 2000.

O primeiro obxectivo dos Plans de Ordenación dos Recursos Naturais segundo o artigo 17 da Lei 42/2007, sen prexuízo do que dispoña a normativa autonómica, é o de identificar e xeorreferenciar os espazos e os elementos significativos do Patrimonio Natural dun territorio e, en particular, os incluídos no Inventario do Patrimonio Natural e a Biodiversidade, os valores que os caracterizan e a súa integración e relación co resto do territorio. A inventariación, identificación e xeorreferenciación dos elementos máis significativos do patrimonio natural é un factor clave de cara á avaliación ambiental do territorio, e por tanto dos lugares da Rede Natura 2000, o cal está incorporado ao marco normativo español a través da Lei 42/2007. Neste proceso, adquire un papel relevante, a dispoñibilidade de mapas de hábitats elaborados con criterios cartográficos e ecolóxicos coherentes, e a unha escala de detalle axeitada ás dimensións do espazo e á propia representación espacial dos tipos de hábitats.

Os Estados Membros da Unión Europea adquiriron, de acordo á DC 92/43/CEE, o compromiso de avaliar periodicamente os lugares da Rede Natura 2000, así como os tipos de hábitats naturais e especies considerados de interese comunitario nos diferentes anexos



da citada directiva. Para este fin desenvolvéronse unha serie de criterios comúns, co fin de avaliar o estado de conservación destes elementos. Cabe resaltar tamén que, de acordo á Lei 42/2007 do Patrimonio Natural e da Biodiversidade, as Administracións Públicas do Estado Español teñen a obriga de se dotar de ferramentas para coñecer o estado de conservación do seu patrimonio natural e da biodiversidade, e as causas que determinan os seus cambios. Afondar neste coñecemento ten como función servir de base á xestión e planificación do medio natural co gallo de asegurar o seu mantemento nun estado de conservación favorable.

Tras unha análise de diversas metodoloxías de elaboración de cartografía e sistemas de información xeográfica vinculados coa xestión do territorio e dos espazos naturais, propónse finalmente un sistema de unidades ambientais adaptado á realidade galega, composto por 73 tipos de unidades clasificados en 9 grupos, e compatible cos sistemas existentes actualmente a nivel europeo. Do mesmo modo establécense como compoñentes clave para a conservación os tipos de hábitats do Anexo I da DC 92/43/CEE, xunto con aquelas especies catalogadas legalmente como protexidas ou ameazadas polas normativas comunitarias (DC 2009/147/CE, DC 92/43/CEE) así como aquelas especies incluídas no Catálogo Español de Especies Ameazadas (RD 139/2011) e o Catálogo Galego de Especies Ameazadas (Decreto 88/2007).

A dispoñibilidade dunha información global para toda a Rede Galega de Espazos Protexidos relativa á presenza de tipos de hábitats e especies de interese para a conservación e o emprego de Sistemas de Información Xeográfica é unha parte fundamental da metodoloxía de valoración ambiental. Así, mediante este sistema obtense, por un lado, a diagnose e importancia para a conservación dos lugares da Rede Natura 2000 en base ás súas especies e hábitats consideradas de interese para a conservación, e por outro, a cartografía de valoración ambiental dos diferentes espazos que compoñen a Rede Natura 2000 en Galicia. Para as unidades ambientais empregadas estableceuse unha correspondencia a hábitats e especies albergadas, xunto á información da distribución territorial destes compoñentes, o que permite a súa integración con outras capas de información cartográfica (unidades paisaxísticas, unidades lito-estratigráficas, mapas de distribución, etc), e ser empregadas como unidades básicas para a xestión e planificación dos espazos protexidos Rede Natura 2000.

A necesidade de integrar espacialmente os compoñentes da biodiversidade, así como contar cunha visión de conxunto da Rede Natura 2000, fai preciso efectuar unha estruturación da información dentro dunha plataforma na que sexa posible combinar estes elementos e que permita a súa consulta e manexo. O instrumento resultante é o Sistema de Información Territorial da Biodiversidade de Galicia (SITEB), dependente da Dirección Xeral de Conservación da Natureza (Consellería do Medio Rural, Xunta de Galicia), que se constitúe como unha potente ferramenta para a análise da información e a obtención de resultados, co obxectivo de orientar e formular as actuacións de xestión dos Espazos Naturais, sen esquecer a achega da información ambiental ao público en xeral ao permitir o acceso dende internet.

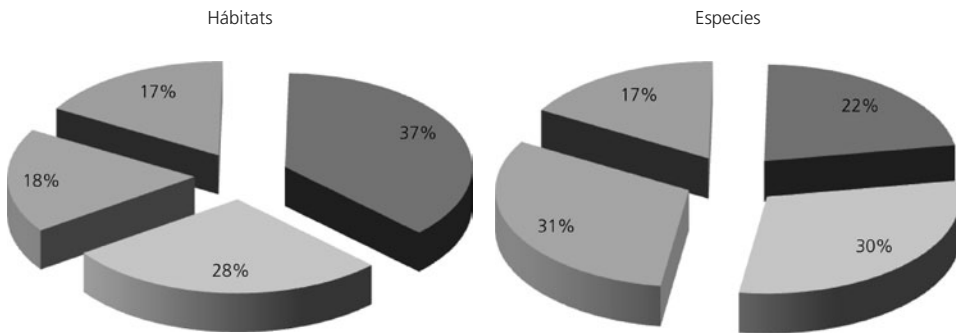
4.6 Valoración ambiental

A Rede Natura 2000 pretende establecer unha rede coherente constituída por zonas especiais de conservación e zonas de especial protección para as aves, nas que se deberá garantir o mantemento ou, o restablecemento nun estado de conservación favorable dos

hábitats e especies de importancia comunitaria. A implantación da Rede Natura 2000 serviu de estímulo para a investigación ambiental dirixida á valoración espacial de hábitats e especies en áreas de interese ambiental, cuxos datos son á súa vez aplicados na avaliación da eficiencia das redes de conservación dos recursos biolóxicos.

No Plan Director preséntase unha metodoloxía de valoración ambiental integral, orientada á xestión do territorio e apoiada na utilización de Tecnoloxías de Información Xeográfica e na dispoñibilidade da mellor información ambiental dispoñible, tanto para os lugares da Rede Natura 2000 como para o territorio galego en xeral. Esta metodoloxía integra os criterios de avaliación que establece a Directiva Hábitat no Anexo III, así como os derivados da avaliación do estado de conservación dos tipos de hábitats e especies de interese comunitario na Unión Europea, centrándose polo tanto na avaliación da biodiversidade dos seus tipos de hábitats, das plantas vasculares e dos animais macroscópicos. O fundamento desta selección vén establecido polo programa europeo CORINE-Biotopes por criterios de escala e pola dispoñibilidade de información científica. Situación que se repite en grande medida na elaboración das listas vermellas de especies ameazadas tanto a nivel mundial, como europeo e español. Mediante o sistema adoptado obtense por un lado a diagnose das especies e hábitats de interese para a conservación para cada lugar, e por outro a cartografía de valoración ambiental dos diferentes espazos que compoñen a Rede Natura 2000 en Galicia.

Avaliación do Estado de Conservación na Unión Europea



■ Favorable / ■ Desfavorable-Insuficiente / ■ Desfavorable-Malo / ■ Descoñecido

Avaliación do estado de conservación dos hábitats e especies de interese comunitario na UE de acordo ao artigo 17 da DC 92/43/CEE. (Porcentaxe sobre o número de avaliacións).

O esquema metodolóxico de valoración ambiental empregado neste Plan constrúese en tres niveis de análise. Con iso preténdese obter un procedemento homoxéneo que permita a consecución da valoración integral dun Espazo Natural e dos seus compoñentes de interese, e que á vez xere criterios obxectivos para establecer a súa zonificación. O primeiro nivel corresponde á “Valoración absoluta das unidades ambientais” [V1], establecida para o conxunto da Rede Natura 2000, a partir de criterios de carácter ecolóxico, cultural e económico das distintas unidades ambientais do territorio. A partir desta valoración e tendo en conta a importancia do lugar para os tipos de hábitats e especies, e o grao de conservación das unidades ambientais de cada Espazo Natural obtense a “Valoración ambiental do Espa-



zo Natural" [V2]. O terceiro nivel da valoración incide a nivel das unidades cartográficas presentes en cada Espazo Natural, é dicir da representación territorial das unidades ambientais "Valoración relativa das unidades cartográficas" [V3], obtendo así un mapa de valoración do Espazo Natural, que actuará como referencia para unha correcta zonificación do lugar.

Valoración ambiental

V1	VALORACIÓN ABSOLUTA DAS UNIDADES AMBIENTAIS	RN	EN	Map
V1a	Valoración Ecolóxica da unidade ambiental	•		
V1b	Valoración Cultural da unidade ambiental	•		
V1c	Valoración Económica da unidade ambiental	•		
V1	Cálculo da valoración absoluta das UA	•		
V2	VALORACIÓN AMBIENTAL DO ESPAZO NATURAL	RN	EN	Map
V2a	Valor do lugar para a conservación dos hábitats		•	
V2b	Valor do lugar para a conservación das especies		•	
V2c	Valoración relativa das unidades ambientais do lugar		•	•
V3	VALORACIÓN RELATIVA DAS UNIDADES CARTOGRÁFICAS	RN	EN	Map
V3a	Valor de conservación da tesela		•	
V3b	Valor de Impacto da tesela		•	
V3	Cálculo da valoración relativas das teselas		•	•

Valoración establecida para o conxunto da Rede Natura 2000 [RN]. Valoración independente de cada Espazo Natural [EN]. Representación cartográfica da valoración [Map].

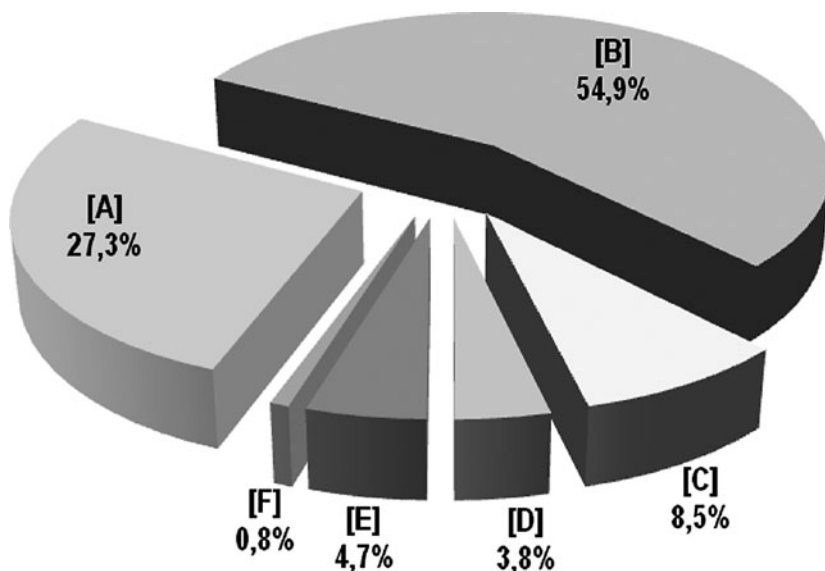
Os resultados da valoración ambiental, ademais de poder ser consultados nos correspondentes documentos do Plan Director, atópanse a disposición pública na páxina web da Xunta de Galicia do Sistema de Información Territorial da Biodiversidade de Galicia (SITEB) [<http://inspire.xunta.es/siteb/acceso.php>]. Nesta ferramenta web que inclúe un Sistema de Información Xeográfica visualízanse os diferentes compoñentes clave para a conservación dos lugares da Rede Natura 2000, a súa avaliación e a cartografía resultante. Deste modo, garántese o acceso e difusión pública da información ambiental tal e como o establece a Directiva 2003/4/CE relativa ao acceso do público á información ambiental.

No tocante á avaliación global da importancia dos lugares para a conservación dos Hábitats de Interese Comunitario [V2a] e das Especies de Interese para a Conservación [V2b], con respecto ao número de elemento nas clases máis altas da avaliación por espazo, cabe salientar que os espazos LIC Os Ancares-O Courel (85), o LIC Costa Ártabra (66) e o LIC Complexo Ons-O Grove (69) presentan máis elementos que presentan unha avaliación excelente ou boa.

De acordo aos resultados obtidos da aplicación dos diferentes índices e criterios empregados no cálculo da Valoración relativa das Unidades Cartográficas [V3], é posible elaborar a representación cartográfica da valoración ambiental en cada lugar da Rede Natura 2000 de Galicia. Obtense por tanto unha cartografía de valoración, a cal constitúe unha ferramen-

ta básica para a xestión e planificación destes espazos. Atendendo aos datos de [V3] no conxunto da Rede Natura 2000, obsérvase que o 27,3% do territorio da Rede Natura 2000 obtén un valor de conservación Moi Alto [V3=5], mentres que máis do dobre do valor anterior (54,9 %) presenta un valor de conservación Alto [V3=4,5-4]. Sumando estas dúas clases de valor o resultado acádase o 82,2% de superficie da Rede Natura coas clases de valor de conservación máis elevadas. O 17,8% da superficie restante distribúese maioritariamente na clase de valor Medio [V3=3,5-3], co 8,5%, deixando a clase de valor Baixo [V3=2,5-2] co 3,8% da superficie e con valor de conservación Moi Baixo [V3=1] o 4,7%.

Valoración relativa das Unidades Cartográficas [V3]



[A] (5)	Valor de conservación moi alto	[D] (2-2,5)	Valor de conservación baixo
[B] (4-4,5)	Valor de conservación alto	[E] (1)	Valor de conservación moi baixo
[C] (3-3,5)	Valor de conservación medio	[F] (-)	Non available

Reparto superficial da Valoración relativa das Unidades Cartográficas [V3] nos lugares da Rede Natura 2000

4.7 Zonificación

A Lei 9/2001 establece a necesidade de que os Plans de Ordenación dos Recursos Naturais conteñan unha zonificación dos espazos naturais protexidos, entendida esta como a delimitación de diferentes áreas para as que se designan limitacións xerais e específicas derivadas de necesidades de conservación dos compoñentes da biodiversidade. De acordo cos obxectivos de conservación da Rede Natura 2000, e unha vez identificados os principais compoñentes e valores de cada un dos espazos naturais, así como as principais afeccións e ameazas, procédense a definir os obxectivos e directrices que se adoptarán na ordenación dos usos e das actividades a desenvolver nos espazos obxecto do Plan Director. A orientación principal da ordenación será o mantemento nun estado de conservación favorable da



biodiversidade dos espazos e, en especial, dos tipos de hábitats de interese comunitario e das especies protexidas existentes neles.

As necesidades de conservación e restauración deberán compatibilizarse cos aproveitamentos tradicionais, cuxo mantemento é fundamental para garantir o desenvolvemento das comunidades que viven neste territorio. Como resultado da identificación e xeorreferenciación dos compoñentes do patrimonio natural, así como das afeccións e impactos no territorio, xorde a necesidade de dotar aos espazos dunha serie de medidas de ordenación e xestión dos usos e actividades que garantan un desenvolvemento socioeconómico sostible das comunidades que viven neste territorio, que sexa compatible coa distribución territorial dos valores de conservación dos recursos naturais.

A zonificación é un elemento clave e característico dos PORN, ou de certos espazos naturais de ámbito internacional (Reservas da Biosfera-UNESCO) que non se recoñece como tal na DC 92/43/CEE ou na DC 2009/147/CE, normativas europeas que fixan *a priori* criterios globais e homoxéneos de conservación para todo o ámbito dos espazos da Rede Natura. Baixo estes condicionantes, pódese considerar o seguinte:

- A zonificación do Plan Director concíbese como unha ferramenta fundamental para a xestión e planificación dos espazos e da propia Rede de espazos naturais a curto ou longo prazo.
- Ten un valor estratéxico na definición e avaliación de alternativas de plans e proxectos con incidencia nos espazos naturais, en coherencia coas normativas europeas, nacionais e galega de impacto ambiental e da propia DC 92/43/CEE.
- Reflicte diferenzas territoriais en relación á distribución dos compoñentes da biodiversidade e do patrimonio natural, e en consecuencia, reflicte a diferente capacidade de carga ecolóxica para o desenvolvemento ou regulación de determinadas actividades.
- No Plan Director da Rede Natura 2000 de Galicia, adóptase un sistema xerarquizado de zonas, dando cumprimento ao establecido na Lei 9/2001, como ferramenta básica para a planificación e xestión dos compoñentes da biodiversidade co fin de asegurar os obxectivos de conservación e uso sostible dos recursos naturais en cada espazo protexido e no conxunto da Rede Natura 2000.

UNIDADES DE ZONIFICACIÓN

Código	Nome da zona	Descrición
Zona 1	Área de protección	Valor de conservación moi alto. Usos tradicionais compatibles.
Zona 2	Área de conservación	Valor de conservación alto e medio. Aproveitamento ordenado dos recursos naturais.
Zona 3	Área de uso xeral	Valor de conservación medio e baixo. Asentamentos e núcleos rurais.

No Plan Director da Rede Natura 2000 de Galicia, a Área de Protección (Zona 1) estrutúrase sobre territorios cun valor de conservación moi alto, constituídos por unha porción significativa de hábitats prioritarios ou hábitats de interese comunitario ou ben de núcleos poboacionais e hábitats de especies de interese para a conservación (especies dos anexos II e IV da DC 92/43/CEE, especies de aves migratorias e aves do anexo I da DC 2009/147/CE, especies incluídas no Catálogo nacional de especies ameazadas e no Catálogo galego de

especies ameazadas). A configuración destas zonas e, consecuentemente, a súa biodiversidade está ligada ao mantemento dos usos tradicionais compatibles que posúen un elevado grao de compatibilidade co mantemento dos compoñentes, a estrutura e o funcionamento dos ecosistemas.

A Área de Conservación (Zona 2) inclúe territorios cun valor de conservación alto e medio, cunha porción variable de hábitats do anexo I da DC 92/43/CEE, cunha elevada naturalidade e diversidade, que mostran, xeralmente, unha maior representación territorial dos hábitats de interese comunitario fronte aos de carácter prioritario, ou ben, unha porción significativa das áreas prioritarias das especies silvestres de flora e fauna de interese para a conservación. Diferéncianse, non obstante, porque estas unidades se integran nun territorio cun nivel importante de humanización, no que existe unha porción tamén significativa de hábitats de interese comunitario, cuxa composición, estrutura e dinámica está intimamente ligada ao mantemento dos sistemas de aproveitamento tradicional.

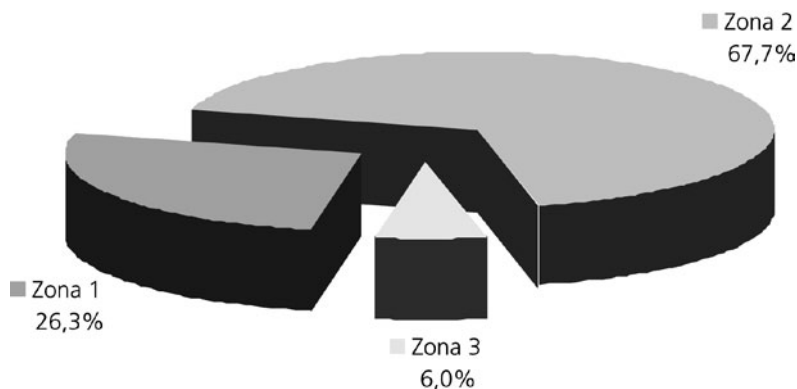
As Zonas 2 están intimamente relacionadas coa existencia e desenvolvemento de pequenos asentamentos rurais de carácter tradicional, incluíndo tanto as vivendas como as construcións vinculadas a este tipo de actividade, cuxa distribución espacial vertebrou, ao longo da historia, a configuración da paisaxe destas zonas e, en consecuencia, a súa biodiversidade. Nestas áreas regúlanse as actividades non tradicionais que poidan levar consigo unha min-gua ou diminución do estado de conservación dos hábitats e das poboacións de especies de flora e fauna de interese para a conservación, co obxectivo fundamental de conseguir o aproveitamento ordenado dos recursos naturais. A Zona 2 actúa a xeito de área de amortecemento entre a Zona 1 e a Zona 3.

A Área de Uso Xeral (Zona 3), abrangue territorios cun valor de conservación medio ou baixo nos que predominan os medios seminaturais cunha reducida naturalidade e medios sinantrópicos desvinculados, na maioría dos casos, dos sistemas de explotación tradicional dos recursos naturais. Inclúense tamén dentro desta zona as áreas cun importante nivel de urbanización, igualmente afastado dos parámetros que caracterizan os asentamentos e núcleos rurais tradicionais, así como grandes áreas destinadas ao uso público. A xestión destas zonas débese orientar a evitar a fragmentación e o illamento das zonas de maior valor.

Na Zona 3 inclúense, por tanto, os territorios que nos instrumentos ou plans urbanísticos vixentes, adaptados e conformes á normativa estatal e autonómica en materia de ordenación do territorio e urbanismo, teñan a cualificación e delimitación de solo de núcleo rural ou de solo urbano consolidado. Asimesmo, tamén abrangue as zonas de dominio público das infraestruturas de comunicación de titularidade estatal, autonómica, provincial ou local. En consecuencia, na planificación de cada espazo protexido, a Zona 3 debe ser capaz de absorber a maior parte das actividades de carácter recreativo, co fin de reducir a presión destas sobre as áreas que posúen hábitats ou especies cunha elevada fraxilidade.

Naquelas áreas dos espazos protexidos Rede Natura 2000 que forman parte de Parques Naturais ou do Parque Nacional, a zonificación establecida nos seus correspondentes instrumentos de planificación (PORN, PRUX) foi adoptada no Plan Director establecendo as correspondencias necesarias coa zonificación establecida neste documento. Deste xeito, a zonificación establecida no Plan Director considérase como complementaria coa establecida nos instrumentos específicos de planificación e xestión de acordo coa Lei 9/2001 e coa Lei 42/2007.

Zonificación da Rede Natura 2000 de Galicia



Como resultado do Plan Director dispónse dunha zonificación homoxénea da totalidade dos espazos protexidos Rede Natura 2000 (LIC e ZEPA) de Galicia, a cal provén de integrar as zonificacións establecidas nos territorios do Parque Nacional e dos Parques Naturais que forman parte da Rede Natura 2000, coa establecida no Plan Director para o resto de superficies da Rede Natura 2000. A superficie ocupada pola Zona 1 (Área de Protección) ascende a 102.339,9 ha, o que supón algo máis dunha cuarta parte (26,3 %) dos territorios da Rede Natura 2000. A Zona 2 (Área de Conservación) é a zona de maior representatividade superficial, cun total de 263.695,6 ha, o que supón algo máis de dous terzos (67,7 %) da superficie ocupada polos espazos protexidos Rede Natura 2000 en Galicia. Finalmente, a Zona 3 (Área de Uso Xeral) ocupa unha superficie de 23.530,4 ha, o que representa o 6% do ámbito territorial do Plan Director da Rede Natura 2000 de Galicia.

4.8 Medidas de xestión

As medidas de xestión do Plan Director artículanse en conformidade coas disposicións legais e criterios técnicos que sustentan á Rede Natura 2000 e os instrumentos de planificación e xestión en rede das áreas protexidas. No artigo 6 da DC 92/43/CEE establécese con respecto ás zonas especiais de conservación, que os Estados membros fixarán as medidas de conservación necesarias que implicarán, se é o caso, axeitados plans de xestión, específicos aos lugares ou integrados noutros plans de desenvolvemento, e as apropiadas medidas regulamentarias, administrativas ou contractuais, que respondan ás esixencias ecolóxicas dos tipos de hábitats naturais do Anexo I e das especies do Anexo II presentes nos lugares.

Deste xeito, unha vez identificados os principais compoñentes e valores de cada un dos espazos naturais, as principais afeccións e ameazas, e a elaboración da zonificación, procédese a definir os obxectivos e directrices que se adoptarán na ordenación dos usos e das actividades a desenvolver nos espazos obxecto do Plan Director.

A ordenación basearase nos principios de cautela e de acción preventiva, así como nos criterios establecidos polo artigo 6 da DC 92/43/CEE, de xeito que a súa orientación principal será o mantemento nun estado de conservación favorable da biodiversidade dos espazos e, en especial, dos tipos de hábitats de interese comunitario e das especies protexidas existentes neles. As necesidades de conservación e restauración deberán ser conxugadas cos aproveitamentos tradicionais, cuxo mantemento é fundamental para garantir o desenvolvemento



mento das comunidades que viven neste territorio. Para a súa consecución, o Plan Director apóiase nos seguintes instrumentos:

- 1) Unha zonificación do territorio comprendido pola Rede Natura 2000, de carácter homoxéneo para o conxunto da rede de espazos, a partir da cal se definen as diferentes categorías de protección que condicionen os usos, aproveitamentos e actuacións en cada unha delas.
- 2) Unha regulación de usos e actividades, co fin de garantir os obxectivos de conservación da Rede Natura 2000, propostos pola DC 92/43/CEE e a DC 2009/147/CE, así como na normativa de ámbito estatal (Lei 42/2007) e autonómica (Lei 9/2001). Regulación que se establece de forma xenérica para todo o ámbito dos espazos protexidos Rede Natura 2000 ou ben de forma específica para as diferentes unidades territoriais fixadas na zonificación do espazo.

O Plan Director prima fundamentalmente a inclusión de obxectivos e directrices que sirvan de orientación na ordenación e xestión do conxunto da Rede Natura 2000 e dos seus espazos, incluíndo en menor medida un breve conxunto de normas que garantan o desenvolvemento sostible en compatibilidade coa conservación dos recursos naturais. Para a súa mellor comprensión, o Plan Director estrutura as directrices e obxectivos de xestión en tres niveis.

4.8.1 Normativa xeral de ordenación e xestión

O primeiro nivel corresponde á normativa xeral de ordenación e xestión, que marca os obxectivos xerais de conservación dos espazos protexidos Rede Natura 2000 (contemplando os correspondentes aos LIC e ZEPAs), así como o desenvolvemento das actuacións nos devanditos espazos protexidos e das políticas sectoriais que incidan sobre estes e sobre os seus valores. As normas xerais elabóranse a partir dos obxectivos e criterios orientadores derivados da normativa comunitaria (DC 2009/147/CE, DC 92/43/CEE, DC 2000/60/CE), estatal (Lei 9/2006, Lei 42/2007, Real decreto legislativo 1/2008) e autonómica (Lei 9/2001, Lei 9/2002, Lei 7/2008), así como criterios propios relativos á exclusión ou, no seu caso, regulación de determinadas actividades.

A promoción da custodia do territorio é un dos aspectos máis novidosos e interesantes que contempla a promoción de medidas de xestión e planificación do Plan Director da Rede Natura 2000. A custodia do territorio é un conxunto de estratexias e instrumentos que pretenden implicar aos propietarios e usuarios do territorio na conservación e o bo uso dos valores e os recursos naturais, culturais e paisaxísticos. Para conseguilo, promove acordos e mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia e outros axentes públicos e privados. Un acordo de custodia é un procedemento voluntario entre un propietario e unha entidade de custodia para pactar o modo de conservar e xestionar un territorio, podendo ser o pacto verbal ou escrito. As entidades de custodia son organizacións públicas ou privadas sen ánimo de lucro que participan activamente na conservación do territorio mediante as técnicas de custodia do territorio. Poden actuar de entidade de custodia organizacións tan diversas como unha asociación de veciños, unha organización conservacionista, unha fundación, un concello, un consorcio ou outro tipo de ente público. Na actualidade, esta ferramenta está a xogar un relevante papel nos espazos da Rede Natura 2000 de toda Europa así como noutras figuras de conservación, como nas Reservas

de Biosfera, así como en zonas nas que existen importantes valores que merecen ser conservados e que poden estar baixo determinados tipos de ameazas.

4.8.2 Medidas e normativa por compoñentes

Nun segundo nivel desenvólvese a normativa xeral para cada un dos compoñentes que conforman os espazos protexidos Rede Natura 2000, definindo, en consecuencia, obxectivos, directrices e normas de aplicación das principais actividades e proxectos elaboradas a partir da lexislación sectorial vixente. A normativa por compoñentes inclúe un primeiro grupo denominado “medio físico”, no que se integran a atmosfera, a xea, os ecosistemas subterráneos, as augas continentais e as augas e recursos mariños. Nun segundo grupo inclúense os compoñentes da biodiversidade, que abranguen a paisaxe, os hábitats e as especies, facendo un tratamento independente para cada un dos subgrupos dentro dos dous últimos. Finalmente, inclúese a normativa xeral dos usos agropecuarios e forestais, do urbanismo e ordenación territorial, das infraestruturas e obras, do uso público e actividades deportivas, dos compoñentes culturais e das actividades científicas e de monitoraxe.

A formulación das normativas de ordenación e xestión, en relación con plans, proxectos e actividades que, sen ter relación directa coas necesidades de xestión, puidesen provocar unha afección significativa sobre a integridade do espazo ou dos seus compoñentes, realízase en conformidade co artigo 6 da DC 92/43/CEE (Directiva Hábitat) e do artigo 45 da Lei 42/2007, do 13 de decembro, de patrimonio natural e da biodiversidade, así como pola propia normativa de impacto ambiental. Isto permite incrementar a seguridade xurídica de certas actividades e, en concreto, daquelas de carácter tradicional, vinculadas ao sector primario (agricultura, gandería, montes, pesca, marisqueo, etc.), promovéndose aquelas de carácter sostible.

4.8.3 Normativa zonal

O terceiro nivel vén marcado pola normativa zonal, de modo que para cada unha das unidades de zonificación contempladas no Plan, e delimitadas no conxunto de espazos protexidos Rede Natura 2000 en función da expresión territorial dos compoñentes da biodiversidade, propónse un réxime de ordenación e xestión específico das actividades de ordenación territorial e urbanismo, infraestruturas e obras e uso público, que responde, en consecuencia, ás diferentes necesidades de conservación e xestión e a diferentes graos de aproveitamento dos recursos naturais.

En cumprimento do establecido na Lei 9/2002 (modificada pola Lei 15/2004 e pola Lei 2/2010), o Plan Director desenvolve un réxime de usos e actividades no ámbito territorial dos espazos que conforman a Rede Natura 2000, na súa condición de espazos naturais protexidos, a partires da normativa de usos e actividades establecidas no artigo 39 da Lei 9/2002 para o Solo Rústico de Especial Protección de Espazos Naturais.

Deste xeito, o Plan, en coherencia coa Lei 9/2002, desenvolve un réxime de usos e actividades que non supoñan a transformación da natureza rústica do solo e quede garantida a integridade dos valores de protección. Para levalo a cabo tense en conta a distribución territorial dos hábitats naturais e das especies de interese para a conservación, do estado de conservación dos mesmos e da súa valoración ambiental, das principais afeccións, impactos e ameazadas, e da zonificación establecida no Plan Director, harmonizando as necesidades



de conservación e restauración cos aproveitamentos tradicionais, cuxo mantemento é fundamental para garantir o desenvolvemento das comunidades que viven neste territorio.

4.9 Avaliación ambiental

O Plan Director da Rede Natura 2000 tamén contempla que, ao abeiro da lexislación vixente en materia de avaliación de impacto ambiental, o Organismo autonómico competente en materia de conservación da natureza adoptará as medidas apropiadas para evitar nos lugares que conforman a Rede Natura 2000 (LIC, ZEPA), a deterioración dos hábitats naturais e das especies que motivaran a súa declaración, na medida en que as devanditas alteracións poidan ter un efecto negativo apreciable no que respecta aos obxectivos de conservación establecidos polas directivas DC 2009/147/CE, a DC 92/43/CEE, a DC 2000/60/CE, así como pola normativa estatal (Lei 42/2007) e galega (Lei 9/2001).

A avaliación dos plans e proxectos á que fai referencia o artigo 6.3 da DC 92/43/CEE, incluírá de forma obrigatoria unha análise obxectiva e fundamentada sobre o grao de afección individual e sinérxico da actividade, sobre o estado de conservación dos hábitats do Anexo I da DC 92/43/CEE, das poboacións e hábitats das especies contempladas no Anexo II da DC 92/43/CEE, e do Anexo I da DC 2009/147/CE, así como sobre as especies incluídas no Catálogo Nacional de Especies Ameazadas e no Catálogo Galego de Especies Ameazadas, tanto para o ámbito territorial da zona ou zonas onde se pretende desenvolver a actividade, plan ou proxecto, como para o conxunto do lugar e da Rede Natura 2000.

O órgano ambiental competente, fixará en coherencia coa lexislación comunitaria (DC 85/337/CEE e DC 97/11/CE), estatal (Lei 9/2006, do 28 de abril, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio; Lei 42/2007 do 13 de decembro, do Patrimonio Natural e da Biodiversidade; Real Decreto Lexislativo 1/2008, do 11 de xaneiro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de Avaliación de Impacto Ambiental de proxectos, modificado pola Lei 6/2010, de 24 de marzo) e autonómica (Lei 1/1995, Decreto 442/1990, Decreto 327/1991), o procedemento administrativo para desenvolver a devandita avaliación, garantindo en todo momento o cumprimento dos criterios e obxectivos establecidos na Rede Natura 2000.

4.10 Seguimento

De acordo coas disposicións do Artigo 47 da Lei 42/2007, o Organismo autonómico competente en materia de conservación da natureza, efectuará unha vixilancia periódica sobre o estado de conservación dos tipos de hábitats de interese comunitario e das especies de interese para a conservación, tendo especialmente en conta aos hábitats prioritarios, ás especies prioritarias e ás especies tipificadas catalogadas en perigo ou vulnerables.

A avaliación do estado de conservación axustarase ás condicións establecidas nas directivas 2009/147/CE e 92/43/CEE e ás que se poidan propoñer no Plan Estratéxico Estatal do Patrimonio Natural e da Biodiversidade, empregando para iso os indicadores e métodos de análises máis axeitados.

O Organismo autonómico competente en materia de conservación da natureza, comunicará ao Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural e Mariño os cambios que se produzan anualmente en relación cos hábitats e especies de interese para a conservación para os



efectos do seu reflexo no Inventario Español do Patrimonio Natural e da Biodiversidade, e remitirá información sobre as medidas de conservación ás que se refire o artigo 45.1 da Lei 42/2007, a avaliación dos seus resultados e as propostas de novas medidas a aplicar, ao obxecto de que o devandito Ministerio poida remitir á Comisión Europea, cada tres e seis anos respectivamente, os informes nacionais esixidos polas Directivas Comunitarias 2009/147/CE e 92/43/CEE reguladoras das zonas da Rede Natura 2000.

4.11 Desenvolvemento do plan

O Plan Director da Rede Natura 2000 de Galicia indica que se poderá desenvolver para determinados espazos ou grupos de espazos incluídos no seu ámbito territorial, a través da elaboración dunha serie de instrumentos específicos, elaborados en conformidade coa normativa comunitaria (DC 2009/147/CE, DC 92/43/CEE, DC 2000/60/CE), estatal (Lei 42/2007) e autonómica (Lei 9/2001, Lei 7/2008) en materia de conservación do patrimonio natural, da biodiversidade e da paisaxe:

- a) Instrumentos de planificación e xestión dos espazos naturais protexidos (PORN, PRUX, PC).
- b) Instrumentos de planificación das especies de interese para a conservación (plans de recuperación, reintrodución, protección, conservación ou manexo).
- c) Instrumentos estratéxicos de desenvolvemento socioeconómico vinculado á xestión racional dos recursos naturais (PDS).
- d) Instrumentos de ordenación do uso público baixo criterios de sostibilidade (Plans de Uso Público).

Disciplina urbanística na Comunidade Autónoma galega

MARÍA MARTÍNEZ ALLEGUE

Funcionaria da Administración local con
habilitación de carácter estatal
Directora da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística

Resumo: *O presente traballo analiza a disciplina urbanística en Galicia, debullando para iso o contido do Capítulo III, Seccións 1, 2 e 3, do Título VI de la Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia. En apoio á regulación normativa recóllese un elevado número de sentenzas do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia dos últimos anos.*

Palabras clave: *Inspección urbanística, reposición da legalidade urbanística vulnerada, imposición de sancións, competencia.*

Abstract: *This paper analyzes planning discipline in Galicia, reeling to do the content of Chapter III, Sections 1, 2 and 3 of Title VI of the Law 9/2002 of 30 December on urban planning and protection of the Galicia rural environment. Supporting the legislation regulating, there are a large number of judgments of the Galicia's Court of Justice in recent years.*

Key words: *Urbanistic inspection, replacement of the urbanistic legality interfered with, imposition of sanctions, competence*

Índice: *1. Introducción: marco normativo. 2. Tricotomía funcional. 2.1. Inspección urbanística. 2.1.1. Concepto. 2.1.2. Órganos competentes. 2.1.3. Funcións. 2.2. Protección da legalidade urbanística. 2.2.1. Ámbito competencial. 2.2.2. Procedemento administrativo: casuística. 2.2.2.1. Obras en curso de execución. 2.2.2.2. Obras rematadas. 2.2.2.3. Breves comentarios sobre o "fóra de ordenación". 2.2.2.4. Outros actos sen licenza. 2.2.2.5. Licenzas ou ordes de execución ilícitas. 2.3. Potestade sancionadora. 2.3.1. Infraccións. 2.3.1.1. Concepto. 2.3.1.2. Tipicidade. 2.3.1.3. Responsables. 2.3.1.4. Proporcionalidade. 2.3.1.5. Irretroactividade. 2.3.1.6. Prescrición. 2.3.2. Sancións. 2.3.2.1. Tipicidade. 2.2.2. Sancións accesorias. 2.3.2.3. Circunstancias modificativas. 2.3.2.4. Prescrición. 2.3.2.5. Procedemento. 2.3.2.6. Órganos competentes. 3. Reflexións conclusivas. 4. Bibliografía.*

1 Introducción: marco normativo

O dereito a gozar dun medio axeitado para o desenvolvemento da persoa, así como o seu deber de conservación é un dos principios reitores que recolle a nosa Carta Magna e que, como tal, vincula a todos os poderes públicos e informará a lexislación positiva, a práctica xudicial e a actuación dos poderes públicos (artigo 45)¹.

Dentro do amplísimo elenco material que conflúe no Medio encadramos ao “Urbanismo”, que, parafraseando ao noso Tribunal Constitucional, sentenza 61/1997, do 20 de marzo, fundamento xurídico 6º, definimos como “*disciplina xurídica do feito social ou colectivo dos asentamentos de poboación no espazo físico*”.

En termos xerais, por “actividade urbanística” entendemos aquela que ten por obxecto a organización, dirección e control da ocupación e uso do solo, voo e subsolo; a transformación deste mediante actuacións de urbanización, edificación e rehabilitación; a protección da legalidade urbanística e o réxime sancionador correspondente². Deste modo, a citada sentenza sinala: “*Sen propósito definitorio, o contido do urbanismo tradúcese en concretas potestades (en canto atribuída a ou controladas por Entes públicos), tales como as referidas ao plan, a xestión ou execución de instrumentos planificadores e a intervención administrativa nas facultades dominicais sobre o uso do solo e edificación, ao servizo da cal se arbitran técnicas xurídicas concretas; ao que se engadirá a determinación, non pertinente, do réxime xurídico do solo en tanto que soporte da actividade transformadora que implica a urbanización e edificación*”.

É por iso que, no marco do dereito urbanístico, podemos diferenciar sistematicamente, entre outras, as competencias referidas a plan, xestión, execución e intervención urbanística.

Dentro da intervención administrativa ten o seu encaixe a disciplina urbanística, obxecto do presente estudo.

Disciplina urbanística como un conxunto de medidas, técnicas e facultades que as normas atribúen ás Administracións Públicas con competencias urbanísticas, que teñen por finalidade garantir o cumprimento da legalidade urbanística e outorgando para iso unhas prerrogativas (dereito/deber) funcionais que a nosa normativa autonómica divide en:

1. Inspección: inspeccionar as obras, edificacións e usos do solo para comprobar o cumprimento da legalidade urbanística.
2. Protección: adoptar as medidas necesarias para a restauración da orde urbanística vulnerada e repoñer os bens afectados ao estado anterior á produción da situación ilegal.
3. Sanción: sancionar os responsables das infraccións urbanísticas.

Da repartición competencial constitucionalmente establecida nos artigos 148 e 149, corresponde ás Comunidades Autónomas, se así o asumen estatutariamente, a competencia en materia de urbanismo (xunto con ámbitos intimamente relacionados como a vivenda

1 Artigo 45.2 da Constitución Española: “Os poderes públicos velarán pola utilización racional de todos os recursos naturais, co fin de protexer e mellorar a calidade da vida e defender e restaurar o medio, apoiándose na indispensable solidariedade colectiva”.

2 Artigo 2 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.



ou a ordenación do territorio). A nosa Comunidade Autónoma asumiu vía estatutaria esta competencia no artigo 27.

En virtude á devandita asunción competencial Galicia tivo diferente normativa sectorial no campo do urbanismo, así a lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da lei do solo a Galicia (LASGA), a lei 1/1997, do 24 de marzo, de Solo de Galicia e finalmente a Lei 9/2002, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUG en diante) actualmente en vigor e que foi obxecto de diversas modificacións (a lei 15/04, 6/07, 3/08, 6/08, 18/08, 2/2010, 15/2010 e 8/2012).

Esta normativa debemos completala, en canto a disciplina propiamente dita, co Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de disciplina urbanística de Galicia, que, se ben xorde en desenvolvemento da lei 1/1997, non foi expresamente derogado e como tal é aplicable en todo o que non se opoña a normativa con rango de lei (disposición transitoria sexta de la LOUG).

A disciplina urbanística, como as restantes atribucións no campo do urbanismo, descansa, competencialmente falando, no ámbito da Administración Local e/ou Autonómica. Por iso debemos de ter en conta a Lei 7/1985 do 2 de abril, reguladora de bases de réxime local (LRBRL), normativa básica e cabeceira das administracións locais, cuxo artigo 25 establece competencias no campo da disciplina urbanística³

A regulación e creación “ex novo” da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística vén materializada a través do Decreto Autonómico 213/2007, do 31 de outubro, polo que se aproban os estatutos da Axencia de protección da legalidade urbanística (coas modificacións operadas no Decreto 450/2009, do 23 de decembro) e do Decreto 51/2008, do 6 de marzo, polo que se establece a estrutura orgánica desta⁴.

Non podemos tampouco perder como referencia básica o Real Decreto Lexislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da lei do solo, nin esquecer o Real Decreto 1093/1997, do 4 de Xullo, polo cal se aproba o regulamento sobre a inscrición no rexistro da Propiedade dos actos de Natureza urbanística.

No campo sancionador propiamente dito, e, sen perder a perspectiva do sinalado no artigo 45.3 da Constitución o principio de “non bis in idem e a prexudicialidade penal”, convén destacar a LO 5/2010, de 22.06, pola que se modifica a LO 10/1995, de 23.11, do Código Penal.

2 Tricotomía funcional

Definiamos a disciplina urbanística como aquel conxunto de medidas, técnicas e facultades que as normas atribúen ás Administracións públicas con competencias urbanísticas, co fin de garantir o cumprimento da legalidade urbanística.

Para dar cumprimento a esta finalidade o artigo terceiro, apartado quinto da LOUG recolle a seguinte división funcional:

3 Artigo 25 da Lei 7/1985, do 21 de abril: O Municipio exercerá en todo caso, competencias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, nas seguintes materias: ... d) Ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística...

4 DOGA nº 222 de 16.11.2007 e nº 9 de 15.01.2010.

1. Inspeccionar as obras, edificacións e usos do solo para comprobar o cumprimento da legalidade urbanística (*inspección urbanística*).
2. Adoptar as medidas necesarias para a restauración da orde urbanística vulnerada e re-poñer os bens afectados ao estado anterior á produción da situación ilegal (*protección da legalidade urbanística*).
3. Sancionar aos responsables das infraccións urbanísticas (*infraccións e sancións*).

2.1 Inspección urbanística

2.1.1 Concepto

Actividade que os órganos administrativos competentes, locais e autonómicos, exercen en materia de edificación e uso do solo, coa finalidade de comprobar se os actos en que se materializan se axustan á legalidade urbanística e ás especificacións do plan⁵. Para iso a Administración competente deberá⁶:

- Vixiar e controlar a actuación de todos os implicados no proceso construtivo e de utilización do solo e informalos e asesoralos sobre os aspectos legais relativos á actividade inspeccionada.
- Constatar e denunciar todas as anomalías que se observen.
- Informar sobre a adopción de medidas preventivas, correctivas e sancionadoras que se xulguen convenientes para o mantemento da urbanística.
- Calquera outras funcións asesoras, inspectoras e de control urbanístico que lle sexan encomendadas pola autoridade da que dependa.

2.1.2 Órganos competentes

Así as cousas, a primeira cuestión que se formula é a determinación do órgano competente. A resposta achéganola o RDUG⁷ no seu artigo 108 cando establece que, a función inspectora da legalidade urbanística, será desenvolvida, no ámbito das súas respectivas competencias por: concellos e órganos da comunidade autonómica competentes en materia de urbanismo.

Na **administración local**, máis concretamente, nos Concellos, é a LRBRL⁸ a que determina este ámbito competencial. En virtude da denominada “competencia residual” do artigo 21.1.s é o Alcalde o órgano competente; se ben debemos de entender que o labor será desempeñado polo persoal ao que se lle atribúa este labor.

5 O artigo 208 da LOUG, define a inspección urbanística como a actividade que os órganos administrativos competentes en materia de edificación e uso do solo han de realizar coa finalidade de comprobar que un e outro se axustan ao ordenamento urbanístico.

6 Artigo 107 RDUG.

7 Decreto 28/1999, do 21 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento de disciplina urbanística de Galicia.

8 Lei 7/1985 do 2 de abril, reguladora de bases de réxime local.

Sabida é a dificultade que leva aparelada a realización destas funcións nos concellos, principalmente nos de menor poboación. Esta dificultade vén motivada non só pola escaseza de recursos económicos senón tamén pola escaseza de recursos de persoal, e, principalmente de persoal cualificado dende o punto de vista urbanístico. A isto hai que sumar que en Galicia, dos 315 municipios que temos, 200 teñen menos de 5.000 habitantes⁹, o que leva consigo que carezan mesmo de policía local. Esta escaseza de recursos motiva que os labores inspectores queden ao arbitrio da denominada “acción pública”, é dicir, o labor inspector pódese ver cinguido á denuncia de particulares que motivan a correspondente incoación de expedientes. Isto pode supoñer que infraccións urbanísticas de maior envergadura queden impunes por canto non son dadas a coñecer no concello, e pola contra, actuacións de menor enxulla sexan obxecto de tramitación.

Na **Administración autonómica** estas funcións inspectoras están atribuídas á Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU en diante).

A Axencia de Protección da Legalidade Urbanística é un instrumento organizativo de colaboración da Consellería de Medio, Territorio e Infraestruturas e dos concellos, para mellorar a calidade da ordenación urbanística e poñela ao servizo de todos os cidadáns.

Coa aprobación da lei 9/2002, do 30 de decembro, no seu **artigo 226** (logo modificado pola 15/2004) créase a Axencia de Protección da Legalidade Urbanística como instrumento fundamental para velar pola utilización racional do solo conforme co disposto no ordenamento urbanístico: *A Axencia de Protección da Legalidade Urbanística é un ente público de natureza consorcial, dotado de personalidade xurídica, patrimonio e presuposto propios e plena autonomía no cumprimento das súas funcións, para o desenvolvemento en común pola Administración autonómica e os municipios que voluntariamente se integren na mesma das funcións de inspección, restauración da legalidade e sanción en materia de urbanismo e o desempeño de cantas outras competencias lle asignen os seus estatutos.*

A finalidade da Axencia é velar pola utilización racional do solo conforme ao disposto na normativa reguladora do urbanismo, a ordenación do territorio e do litoral, especialmente no medio rural e na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre. Para levar a cabo o cumprimento desta finalidade a LOUG dota á APLU de determinadas competencias. Estas competencias teñen o carácter de mínimas por canto se establece que serán exercidas “en todo caso”, e, entre estas competencia encádrase a **inspección e vixilancia** urbanística sobre os actos de edificación e uso do solo.

Así, o artigo 3 dos seus estatutos (aprobados por Decreto Autonómico 213/2007, do 31 de outubro) dispón que, entre as funcións da APLU, se atopan a inspección e vixilancia urbanística sobre actos de edificación e uso do solo.

Debemos de ter en conta que as funcións de execución da actividade de inspección e control do cumprimento da normativa urbanística nos actos de edificación e uso do solo serán desempeñadas por funcionarios das correspondentes escalas de inspección e de subinspección.

É a Lei 15/2004, do 29 de decembro (DA 2ª) a que crea estas escalas. En concreto, a escala de subinspección urbanística, desenvolverá as funcións de *execución da actividade de ins-*

9 Cifras de poboación referidas a 01.01.2010 do INE.

pección e control do cumprimento da normativa urbanística nos actos de edificación e uso do solo que se realicen na Comunidade Autónoma.

Corresponde aos servizos provinciais da APLU, as funcións de inspección e vixilancia dos actos de edificación e uso do solo (Decreto 51/2008, do 6 de marzo, polo que se establece a estrutura orgánica da APLU).

2.1.3 Funcións

As funcións de inspección e vixilancia capacitan para requirir e examinar toda clase de documentos relativos ao plan, comprobar a adecuación dos actos de edificación e uso do solo á normativa urbanística aplicable, solicitar canta información, documentación e axuda material precise para o axeitado cumprimento das súas funcións¹⁰.

Para a realización destas funcións a normativa aplicable establece unha serie de, o que poderíamos denominar “prerrogativas”:

- a. Os inspectores urbanísticos están **autorizados para entrar e permanecer en terreos, construcións e demais lugares suxeitos á súa actuación inspectora**, se ben, cando para o exercicio desas funcións inspectoras fose precisa a entrada nun domicilio, se solicitará a oportuna autorización xudicial. (artigo 208.3 LOUG).

O artigo 18.2 da C.E. dispón que «o domicilio é inviolable. Ningunha entrada ou rexistro se poderá facer sen o consentimento do titular ou resolución xudicial, salvo en caso de flagrante delito».

A situación deste dereito fundamental tras o recoñecemento do dereito á honra, integridade persoal e familiar e propia imaxe (artigo 18.1) non é casual por canto a propósito deste dereito declarou o Tribunal Constitucional (Sentenza 136/2000, do 29 de maio) que «a norma constitucional que proclama a inviolabilidade do domicilio e a consecuente interdicción da entrada e rexistro nel (Art. 18.2 CE) non é senón unha manifestación da norma precedente que garante o dereito á intimidade persoal e familiar (Art. 18. CE). Esta manifestación non se concibe como un dereito absoluto, senón que vén configurada con atención a outros dereitos. Os límites ao ámbito fundamental da privacidade teñen un carácter rígidamente taxativo (SSTC 22/1984, de 17 Feb., F. 3, 160/1991, de 18 Xul., F. 8, 341/1993, de 18 Nov., F. 8 a)». De igual modo a sentenza 22/1984, do 17 de febreiro establece que existe un nexo indisoluble entre ambos os dous preceptos por canto “o domicilio inviolable é un espazo no cal o individuo vive sen estar suxeito aos usos e convencións sociais e exerce a súa liberdade máis íntima”.

O domicilio protexido constitucionalmente hai que enténdelo como “un espazo apto para desenvolver vida privada” (STC 94/1999, do 31 de maio), pois “o núcleo esencial do domicilio constitucionalmente protexido é o domicilio en canto morada das persoas físicas e reduto último da súa intimidade persoal e familiar”, toda vez que tal domicilio “en canto morada ou cuarto da persoa, entraña unha estreita vinculación co seu ámbito de intimidade” (STC 22/1984, 60/1991 e 50/1995, entre outras).

¹⁰ Artigo 208.2 da Lei 9/2002, do 30 de decembro.



O concepto constitucional de domicilio é de maior amplitude que o concepto xurídico privado e o xurídico administrativo. Agora ben, non todo local sobre cuxo acceso posúe poder de disposición o seu titular debe ser considerado como domicilio aos fins de protección que o artigo 18.2 da C.E. garante e a razón que impide esta extensión é que o dereito fundamental consagrado por este artigo non se pode confundir coa protección da propiedade dos inmobles nin doutras titularidades reais e obrigacionais relativas aos devanditos bens que poidan outorgar unha facultade de exclusión de terceiros. Partindo de tal afirmación, non foron considerados domicilio, por exemplo, un almacén (STC 228/1997, do 16 de decembro), un bar (STC 283/2000, do 27 de novembro), unhas oficinas e uns locais abertos ao público ou de negocios. Agora ben, a Sentenza do Tribunal Constitucional 69/1999, formulouse se cabía considerar ás persoas xurídicas como titulares do dereito de inviolabilidade do domicilio. O Tribunal resolveu que, nestes casos, cabía recoñecer un ámbito de intimidade que só se estende aos **“espazos físicos que son indispensables para desenvolver a súa actividade sen intromisións alleas, por constituír o centro de dirección da sociedade ou dun establecemento dependente desta ou servir á custodia dos documentos ou outros soportes da vida diaria da sociedade ou do seu establecemento que queden reservados ao coñecemento de terceiros”**.

A autorización para entrada en domicilio necesita consentimento do titular, non sendo suficiente o consentimento do responsable da obra ou actividade (sentenza do TS 17.05.2001: *“... Aínda dando por certo que o Sr. R. fose «o responsable nese momento da obra xa executada» (afirmación da sentenza de instancia que non pode ser contradita en casación como non sexa a través da alegación da infracción dalgún dos escasos preceptos que outorgan eficacia privilexiada a certos medios de proba, o que non é o caso), aínda dando iso por certo, violárase o precepto constitucional, porque o consentimento debe ser dado polo titular, non por un empregado nin por un encargado dunhas obras”*).

De carecer do consentimento do titular, serán os xulgados do contencioso administrativo os competentes para a citada autorización (artigo 8 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa: *“Coñecerán tamén os Xulgados do Contencioso-Administrativo das autorizacións para a entrada en domicilios e restantes lugares cuxo acceso requira o consentimento do seu titular, sempre que iso proceda para a execución forzosa de actos da Administración pública”*).

b. Funcionarios con recoñecemento **de condición de autoridade**.

O artigo 137.3 da Lei 30/1992 establece que os feitos constatados por funcionarios aos que se recoñece a condición de autoridade (a LOUG outorga especificamente o carácter de autoridade ao persoal adscrito á inspección e vixilancia urbanística, no exercicio das súas funcións¹¹), e que se formalicen en documento público observando os requisitos legais pertinentes, terán valor probatorio sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou achegar os propios administrados.

É por iso que o exercicio das funcións inspectoras en materia de urbanismo se debe instrumentar e formalizar a través de documentos, nos que se deixe constancia das visitas realizadas e do resultado destas (actas de inspección, dilixencias, informes, etc.).

11 A APLU, por resolución do 26 de novembro de 2009, aproba un modelo de documento acreditativo dos inspectores e subinspectores urbanísticos.



En concreto, unha acta de inspección adoita ser o elemento que determina o inicio do expediente de reposición da legalidade polo que debe ter un contido mínimo aconsellable: lugar e data da súa formalización, identificación do persoal que a formaliza, nome e apelidos, número de documento nacional de identidade e domicilio das persoas que interveñen nas actuacións, descrición sucinta dos elementos esenciais da actuación, lugar da actuación urbanística, información que se dispoña sobre a solicitude de licenza ou autorización, manifestacións dos intervinientes, mesmo de veciños ou testemuñas, documentación gráfica e fotográfica, que acredite o estado das obras na data da inspección, réxime de clasificación e cualificación urbanística do solo, normativa infrinxida, etc.

As actas de inspección urbanística serán asinadas polo persoal que a levante e pola persoa/s obxecto de inspección, se ben a sinatura da acta por este último non implica aceptar o seu contido¹².

- c. Presunción de veracidade** (artigo 208.4): Os feitos constatados polo persoal funcionario da inspección e vixilancia urbanística no exercicio das competencias propias en materia de disciplina urbanística gozan de valor probatorio e presunción de veracidade, sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou achegar os propios administrados, é, a denominada, presunción “*iuris tantum*”.

Resume o anterior a sentenza do TSXG do 1 de marzo de 2010: “*Mentres o Art. 137,3 da Lei núm. 30/92, do 26 de Novembro, do Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo común, prevé que “os feitos constatados por funcionarios aos que se recoñece a condición de Autoridade e que se formalicen en documento público observando os requisitos legais pertinentes —como sen dúbida acaece—, terán valor probatorio sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou achegar os propios administrados”, o Art. 208,4 daqueloutra ulterior Lei núm. 9/02, do 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia, senta tamén que “os feitos constatados polo persoal funcionario da inspección e vixilancia urbanística no exercicio das competencias propias en materia de disciplina urbanística gozan de valor probatorio e presunción de veracidade, sen prexuízo das probas que en defensa dos respectivos dereitos ou intereses poidan sinalar ou aportar os propios administrados”...*”

4.- *Así, á luz da proba practicada resulta evidente que non se desmentiron en modo ningún aquelas irregularidades administrativas determinantes da suspensión e anulación “ex-oficio” daquela licenza outrora outorgada por parte daquela referida Administración municipal...*”.

En virtude de principios administrativos como a lealdade institucional ou a colaboración interadministrativa, para a realización destas funcións inspectoras, as forzas e corpos da seguridade das diferentes Administracións Públicas, incluída a policía municipal, están obrigados a prestar o suficiente auxilio administrativo necesario¹³.

Neste sentido, a “Consellería de Presidencia, Administración Pública e Xustiza” e a “Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas”, en data 3 de xuño de 2010, asinan un convenio de colaboración no que se recollen as distintas actuacións da UPA (Unidade

¹² Artigo 113 do RDUG.

¹³ Artigo 111.4 do RDUG.

do corpo nacional da policía adscrita á Comunidade Autónoma) cuxa cláusula segunda, apartado 5, regula a colaboración coa APLU nos seguintes termos:

- Vixilancia do territorio para comprobar que as obras de nova edificación que se están a executar en rústico e na zona de servidume de protección do dominio público marítimo terrestre están amparadas en licenza municipal e a preceptiva autorización autonómica cando sexan esixibles segundo a Lei 9/2002 e a Lei 22/1998.
- Identificación de presuntos responsables de infraccións urbanísticas e da lei de costas.
- Comprobación do cumprimento das resolucións da Axencia que ordenan a suspensión ou paralización das obras ilegais.
- Execución material do precintado das obras ordenado pola APLU.
- Comprobación do cumprimento das resolucións da Axencia que ordenan a demolición de obras ilegais.
- Auxilio para levar a cabo a execución forzosa de ordes de demolición do indebidamente construído e da restauración dos bens ao estado anterior.

2.2 Protección da legalidade urbanística

Para o desenvolvemento das funcións encomendadas a Administración goza dunha serie de potestades e prerrogativas, entre as que encontramos a potestade que ten por finalidade previr e impedir calquera forma de transgresión da legalidade xurídico-urbanística, ou, se esta se chega a producir, remover os seus efectos danosos para a ordenación establecida.

Esta protección da legalidade urbanística está formada por un conxunto de medios de actuación administrativa que, sen entrar no ámbito sancionador, tenden ao restablecemento da legalidade urbanística que foi vulnerada.

Esta “potestade” non ten carácter facultativo ou discrecional, moi ao contrario, atopámonos ante unha verdadeira **obriga** para a Administración. *(O TSXG en sentenza 61/2010 estima o recurso contencioso-administrativo e condena á Administración a incoar, tramitar e resolver un expediente de reposición da legalidade urbanística en relación con obras de muro, alteración de rasantes, segregación e construcións dunha parcela, etc).*

Por outro lado, esta “potestade” de reposición **non supón “per se” un exercicio dunha potestade sancionadora**, xa que teñen por obxecto restablecer a orde xurídica e física vulnerada mediante a súa reposición.

O procedemento de reposición da legalidade e o procedemento sancionador constitúen dous procedementos independentes, o primeiro en exercicio da potestade de protección e restauración da legalidade urbanística vulnerada (Art. 209, 210 e 211 da LOUG), e, o segundo en exercicio da potestade sancionadora (artigo 223 da LOUG). Cada un ten un réxime substantivo propio e diferenciado e con procedementos administrativos separados¹⁴.

¹⁴ (Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, recurso ordinario 4046/2006, “a vulneración do ordenamento xurídico urbanístico produce dous tipos de consecuencias xurídicas administrativas de distinta natureza e tratamento, que se materializan a través do correspondente procedemento, en primeiro lugar a adopción das medidas para a restauración da orde xurídica infrinxida, e da realidade material alterada a consecuencia da actuación ilegal, e en segundo lugar, a imposición de sancións cando a actuación axuzada, ademais de ilegal,



Agora ben, debemos ter en conta que toda infracción urbanística implicará a imposición de sancións aos responsables (Art. 216 da LOUG), de modo que, a Administración devén obrigada á adopción de medidas tendentes a restaurar a orde urbanística que sexa vulnerada. É dicir, a comisión dunha infracción urbanística dá lugar a dúas consecuencias: a reposición da legalidade e a imposición dunha sanción.

Para a exposición do presente apartado analizaremos, en primeiro lugar, o órgano competencial para a resolución do procedemento establecido “ad hoc” na lexislación urbanística; posteriormente analizaremos os trámites e peculiaridades máis destacables do devandito procedemento diferenciando, por un lado, as obras en curso de execución ou as obras rematadas e por outro lado as actividades. Farase unha breve referencia á situación denominada “fóra de ordenación”, así como ás licenzas outorgadas pero que constitúan infracción grave ou moi grave, para finalizar analizando as parcelacións ilegais.

2.2.1 Ámbito competencial

En relación cos expedientes de **reposición da legalidade** a propia LOUG establece a competencia do Alcalde como órgano competente para a resolución así como para a adopción dos acordos de suspensión previos ou paralelos ao acordo de incoación correspondente.

Agora ben, fronte a esta regra xeral de competencia do Alcalde, existen casos particulares regulados na propia LOUG onde o campo competencial non reside na administración municipal (artigos 213, 214 e 215).

- **Art. 213:** Actos de edificación e uso do solo que se realicen sen licenza ou orde de execución sobre terreos cualificados polo plan como zonas verdes, espazo libre, dotacional ou equipamento público.

Son tres as características a destacar:

- I. Sen licenza ou orde de execución.
- II. Necesaria cualificación do plan.
- III. Non existe límite temporal para a incoación do expediente.

Neste suposto establece a LOUG que a competencia lle corresponde ao Conselleiro competente en materia de urbanismo. (Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas), se ben hoxe en día, en función do Decreto 213/2007, do 31 de Outubro, a competencia se residencia na APLU.

Coa modificación operada na LOUG tras a Lei 2/2010 é este o único suposto no que non existe prazo temporal para o exercicio da acción de reposición da legalidade.

- **Art. 214:** Obras e actividades realizadas en solo rústico, en calquera das súas categorías (tanto en protección ordinaria como especialmente protexido), sempre que nos atopemos nun dos seguintes supostos:

como é o caso, se atopa axeitadamente tipificada como infracción administrativa. Trátase polo tanto de dúas consecuencias xurídicas derivadas dun acto de natureza e tratamento distinto e diferenciado”.

1. Sexan actos realizados sen a preceptiva autorización autonómica ou sen se adaptar ao establecido nela.
2. Trátase de actividades prohibidas.

Neste suposto a competencia correspóndelle á persoa titular da “consellería” competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio, se ben, ao igual que no artigo 213, e en función do Decreto 213/2007, do 31 de Outubro, a competencia se residencia na APLU.

Non obstante, sinala a LOUG que o alcalde ou alcaldesa, *en calquera caso*, adoptará as medidas necesarias para a paralización das obras e actividades en execución sen autorización autonómica previa, sen licenza municipal ou sen se axustar ás condicións de calquera delas, dando conta, no seu caso, de forma inmediata á persoa titular da consellaría competente en materia de urbanismo.

Do texto do precepto despréndese que, nestes casos, o alcalde unicamente ten competencia para ordenar a paralización ou suspensión da obra e actividade dando traslado das actuacións á APLU. A orde de suspensión nestes casos é adoptada como medida provisional previa á incoación e que polo tanto deberá de ser ratificada, se é o caso, polo órgano competente (APLU) tras a correspondente incoación. Trátase dunha medida provisional nos termos previstos do artigo 72 da lei 30/1992¹⁵. A ratificación da orde adoptada deberá ser confirmada no acordo de incoación, quedando noutro caso sen efecto, ao igual que quedará sen efecto se a incoación non se realiza no prazo dos quince días seguintes.

Habemos de destacar, aínda que moi brevemente, as consecuencias que se producen pola modificación da lei operada pola 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da lei 9/2002.

Consecuencias directas (por canto se establecen no propio precepto): O artigo 214, tras a modificación, establece a necesidade de tramitar expedientes de reposición da legalidade en solo rústico se ben suxeito ao prazo xeral de caducidade de seis anos. A diferenza da regulación anterior que excepcionalizaba o límite temporal de seis anos, a regulación actual suprime a parte “in fine” do art. 214, apartado primeiro, parágrafo primeiro do precepto anterior que establecía que non lle sería de aplicación o límite temporal do art. 210.

Consecuencia “indirecta”, non derivada da modificación do artigo 214, pero si producida pola modificación dos usos autorizables e permitidos que a lei 2/2010 introduce nos artigos 33 a 39. Estas modificacións alteran o réxime competencial por canto agora é maior o número de usos que son autorizados directamente polo Municipio sen necesidade de autorización autonómica e que, como consecuencia diso, non estarán incluídas neste artigo 214, é dicir, non será a Axencia a competente para desenvolver estes expedientes, o que leva consigo implicitamente un maior campo competencial do Alcalde¹⁶.

15 “Antes da iniciación do procedemento administrativo, o órgano competente, de oficio ou a instancia de parte, nos casos de urxencia e para a protección provisional dos intereses implicados, poderá adoptar as medidas correspondentes nos supostos previstos expresamente nunha norma con rango de lei”.

16 STSXG 293/2003 do 27 de marzo: “... a competencia para a súa aprobación corresponde ao órgano que a ditou, é dicir, ao Alcalde, a teor do artigo 21.1.j) da Lei de Bases de Réxime Local na redacción dada pola Lei 11/1999 que xa estaba en vigor nese momento, e que estándoo é de aplicación inmediata aos procedementos en trámite, a diferenza das normas procedimentais que poden respectar a persistencia de trámites obviados pola nova lei coa finalidade de non romper a unidade e coherencia do procedemento, o que non existe no caso de normas de contido orgánico, debendo dende o primeiro momento as autoridades e funcionarios, en cumprimento do artigo 12.1 da Lei 30/1992, asumir as competencias que lles sexan atribuídas polo ordenamento”.



- **Art. 215:** Subrogación da *consellería* competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio cando se dean os seguintes requisitos:
 1. Casos de infraccións graves ou moi graves.
 2. Logo de requirimento ao Alcalde.
 3. Alcalde non adopta medidas oportunas no prazo dun mes.

Iniciado o correspondente expediente pola *consellería*, o municipio deberá absterse de toda actuación no mesmo asunto dende o momento en que reciba a oportuna comunicación, remitindo á citada *consellería* cantas actuacións practícase.

Como nos anteriores supostos, hoxe en día, e, en función do Decreto 213/2007, do 31 de Outubro, a competencia se residencia na APLU.

2.2.2 Procedemento administrativo: casuística

Para dar cumprimento á función regulada en materia de disciplina de adopción de medidas precisas para a restauración da orde urbanística vulnerada e a reposición dos bens afectados ao estado anterior á produción da situación ilegal a LOUG establece a seguinte casuística:

1. Obras en curso de execución carentes de licenza.
2. Obras en curso de execución, amparadas en licenza, se ben non se axustan ás condicións establecidas nesta.
3. Obras rematadas sen licenza.
4. Obras rematadas con licenza pero incumprindo as condicións sinaladas nela.
5. Outros actos sen licenza.

2.2.2.1. Obras en curso de execución

O **artigo 209** establece o procedemento a seguir nos expedientes de reposición da legalidade para os dous primeiros supostos:

1. Obras en curso de execución carentes de licenza.
2. Obras en curso de execución incumprindo as condicións establecidas nesta.

Á execución de obras sen licenza se poden equiparar os casos en que preexistindo o devandito título o mesmo devíñese ineficaz por algunha causa legal: nulidade, caducidade, revogación...

A sentenza da Sala do Contencioso administrativo do 31 de xaneiro de 1997 do TS, conclúe *"o titular da licenza atópase suxeito aos termos desta de tal modo que única e exclusivamente poderá executar aquelas obras que a licenza autoriza, cumprindo escrupulosamente*

STSXG 378/2001: "... as normas de procedemento e as orgánicas gozan de autonomía entre si, de tal forma que a circunstancia de que un expediente se siga tramitando polas normas procedimentais que rexían ao tempo da súa incoación non necesariamente implica que non poida ser resolto por un órgano distinto do que primeiramente estaba chamado, sempre que aquel asumira legalmente as competencias deste "...".

as dimensións, características e localización das obras autorizadas. O contrario é un suposto de obras sen licenza...”.

De igual modo, o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia:

- Sentenza do 2 de abril de 2009 (rec. núm. 4112/2007), declara que *“o recorrente solicitou licenza para un pendello de 25 m² de superficie e construíu unha vivenda de 290 m² de superficie, polo que de contar con licenza, non existiría un exceso construtivo senón unha construción radicalmente diferente”*.
- Sentenza do 31 de outubro de 2006, (rec. núm. 4078/2004), que establece *“que non é admisible que se fale dun exceso sobre a licenza, cando o construído foi algo para o que nunca se solicitou”*.
- Sentenza do 16 de xullo de 2009 (rec. núm. 4242/2007), *“a construción non está amparada nunha licenza concedida para que fose edificada nun lugar distinto e con diferente clasificación urbanística”*.
- Sentenza do 6 de marzo de 2008, (rec. núm. 4317/2005), *“a licenza outorgada en decembro do 2002 non ampara as obras executadas pois se emprazan fisicamente en lugar distinto ao salientado no proxecto técnico autorizado”*.

Un posible esquema procedemental do artigo 209 podería ser o que segue:

Primeiro. - **Orde de suspensión con adopción de medidas preventivas.**

Cando, tras os labores de inspección, ben de oficio ou ben como consecuencia do exercicio da acción pública, se detecten estas obras en curso de execución ditarase orde de suspensión inmediata polo órgano competente: alcalde ou dirección da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU en diante).

Ao respecto desta orde de suspensión convén destacar dúas características:

1. Non ten que ir precedido de audiencia do interesado (que só se ha de producir no seo do expediente de reposición da legalidade).
2. Esta orde de suspensión, se ben é un acto de trámite, ten o carácter de cualificado (artigo 107 da Lei 30/1192) polo que se deberá dar o oportuno réxime de recursos.

A STS de 2-3-09 resume a doutrina sinalada:

“non é necesaria unha tramitación específica nin, en particular, o trámite de audiencia, para a adopción da medida preventiva e urxente de suspensión de obras realizadas sen licenza”;

“a suspensión das obras realizadas sen licenza ou orde de execución ou sen se axustar ás condicións sinaladas nestas, se ben é unha medida preventiva de carácter urxente que se pode considerar acto de trámite, é perfectamente impugnabile polo afectado se este estima que non concorre o esixible presuposto habilitante, ben porque se atope en posesión de licenza ou orde de execución, xa porque non exista exceso construtivo, ou ben porque a obra se atope xa concluída”.



Ao se tratar dun acto de trámite cualificado os afectados pola medida estarán lexitimados para impugnar autonomamente, en vía administrativa e xurisdiccional, a decisión de suspensión, iso si, adiantando que o precedente xurisprudencial outorga prelación ao «*interese público que demanda a executividade do acordo de suspensión [...] e só prexuízos dunha excepcional entidade poderán provocar a suspensión xurisdiccional do devandito acordo*». En todo caso a resolución ao recurso interposto non pode entrar a valorar o fondo do asunto (sentenza de 01.10.2003 do TS: “*as medidas cautelares van dirixidas a garantir a efectividade do eventual resultado dun procedemento administrativo ou xudicial, polo que son procedentes cando hai un serio perigo de que os intereses ou dereitos subxectivos que puidesen ser recoñecidos ou amparados na futura resolución final resultasen xa irrealizables ou gravemente lesionados; e deben ser acordados cando aínda por non ter finalizado o procedemento, non se pode anticipar un xuízo sobre o problema de fondo... Todo iso fai que, salvo os casos en que xa existan elementos que de xeito ostensible apunten cara á alta probabilidade dunha concreta solución para o problema de fondo na decisión final do procedemento, esa tutela preventiva deba ser decidida en función dunha mera valoración indiciaria da importancia que presenten os concretos intereses en conflito*”).

Co acordo de suspensión se poderán e deberán adoptar as medidas necesarias para garantir a total interrupción da actividade. Para estes efectos poderase:

- a) Ordenar a retirada dos materiais preparados para ser utilizados na obra ou actividade suspendida e a maquinaria afecta á esta.
- b) Ordenar o precintado das obras, instalacións e elementos auxiliares das actividades obxecto de suspensión.
- c) Ordenar a suspensión de subministracións de auga, electricidade, gas e telecomunicacións das actividades e obras cuxa paralización se tivese ordenado.
- d) Proceder á execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas por importe de e 600 a 6.000 euros, reiterables ata lograr o cumprimento da orde de paralización.
- e) Adoptar calquera outra medida que sexa conveniente en orde á efectividade da suspensión.

Unha das medidas non especificadas na LOUG pero que é conveniente adoptar é a *anotación preventiva no Rexistro*. O Real Decreto 1093/1997, do 4 de xullo, polo cal se aproba o regulamento sobre a inscrición no Rexistro da propiedade dos actos de Natureza urbanística, establece como acto susceptible de inscrición no Rexistro da propiedade a *incoación de expedientes que se instrúan en materia de disciplina urbanística sobre terreos determinados*¹⁷. A inscrición, ademais de ser constitutiva da cautela, é preventiva, na medida en que permite opoñer a medida a terceiros de boa ou mala fe que, amparándose nos principios de lexitimación e fe pública rexistral, pretendan alegar a inopoñibilidade do acto anotado. Como se trata de cautelas ordenadas dentro do procedemento administrativo de disciplina urbanística adiantados pola propia Administración, a tutela cautelar, cambia a súa función

17 Artigo 56: “*A Administración legalmente competente, co fin de asegurar o resultado dos expedientes de disciplina urbanística e a reposición dos bens afectados ao estado que tiveran con anterioridade á infracción, poderá acordar que tome anotación preventiva da incoación dos devanditos expedientes. A anotación só se poderá practicar sobre o terreo en que se presuma cometida a infracción ou incumplida a obriga de que se trate en cada caso*”.

de contrapeso do privilexio de autotutela administrativa para cumprir co **obxectivo de protección do interese xeral defendido pola Administración competente**.

É a Administración a que poderá ordenar a inscrición no Rexistro co propósito de asegurar o resultado dos procedementos de protección de legalidade que se adianten e de manter a situación dos bens afectados ata a resolución definitiva.

Ao ser preventiva e provisional, a inscrición no Rexistro realízase por un prazo máximo de catro anos, prorrogables por un máis se a Administración o considerase necesario; isto, sen prexuízo de que se poida prolongar en vía contencioso-administrativa cando se interpoña recurso contra o acordo que motivou a anotación, en cuxo caso se manterá ata que recaese resolución administrativa firme.

Por regra xeral, esta medida preventiva cesa os seus efectos coa terminación normal do procedemento administrativo. Neste caso, trátase da decisión de fondo que permita a cancelación da medida ou que conteña a orde de repoñer os bens afectados ao estado en que se encontraren antes da infracción. Non obstante, o Art. 62 RD 1093/1997 contempla a posibilidade de terminación anormal dos efectos da cautela por: caducidade, por solicitude da Administración que a ordenou, cando así se ordene por resolución xudicial, ou porque concluíu o procedemento sen resolución expresa sobre o fondo. Nestes casos, será necesario novamente un título para que a inscrición preventiva sexa borrada; esta pode ser unha certificación administrativa que conteña, ou ben a orde de cancelación, ou ben a declaración de sobreesamento do expediente; ou tamén o mandamento xudicial ditado en execución da sentenza ou do auto en que se tivese ordenado a cancelación.

Segundo. - **Incoación** do expediente de reposición da legalidade e a súa comunicación ao interesado (acto de trámite non susceptible de recurso).

Terceiro. - **Instrución** do procedemento, coa correspondente posibilidade de realizar alegacións, achega de documentos ou proposicións de proba oportunas.

Trátase de practicar os actos de instrución necesarios para a determinación e comprobación dos datos en virtude dos cal a administración dite a resolución. Neste sentido é importante que o expediente se dote de documentos que reforcen a posición da administración. É conveniente que o expediente conteña informes xurídicos e técnicos, documentos gráficos que poidan verificar fidedignamente o estado de execución da obra en diferentes datas, voos aéreos que poidan incluírse, etc.

Cuarto. - No seu caso, realización da práctica de **proba**, ben porque a Administración non ten por certos os feitos alegados polos interesados, ben porque a natureza do procedemento así o esixa, ou ben por ter sido proposta polo interesado e non ser manifestamente improcedente ou innecesaria.

O instrutor poderá rexeitar a práctica da proba solicitada no caso contrario se ben require a oportuna resolución motivada (Art. 80 Lei 30/1992).

A sentenza do 31 de outubro de 2007 do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia considera, seguindo criterios do Tribunal Constitucional, que o dereito fundamental a utilizar os dereitos de proba non comprende un hipotético dereito a unha actividade probatoria ilimitada en virtude da cal as partes estean facultadas para esixir calquera proba que teñan a ben poñer, *senón que atribúe dereito á recepción e práctica das probas que sexan pertinentes*.



Quinto. - **Audiencia** ao interesado por un prazo non inferior a dez días nin superior a quince, durante o cal se poderán alegar e presentar os documentos e xustificacións que se consideren pertinentes.

Sexto. - O órgano instrutor elevará a **proposta de resolución** ao órgano competente para a súa adopción.

Sétimo. - Adopción da **resolución** por órgano competente (Alcalde ou Director/a da APLU).

A resolución dimanante do procedemento variará en función do carácter legalizable ou non legalizable das obras, así:

- Se as obras non fosen legalizables por ser incompatibles co ordenamento urbanístico, se acordará a súa demolición a custa do interesado e se procederá a impedir definitivamente os usos a que desen lugar ou, no seu caso, á reconstrución do indebidamente demolido.
- Se as obras fosen legalizables por ser compatibles co ordenamento urbanístico, se requirirá ao interesado para que no prazo de tres meses presente a solicitude da oportuna licenza, manténdose a suspensión das obras en tanto esta non sexa outorgada.
- Se as obras non se axustan ás condicións sinaladas na licenza ou orde de execución, se ordenará ao interesado que as axuste no prazo de tres meses, prorrogables por outros tres a petición do interesado, sempre que a complexidade técnica ou envergadura das obras a realizar faga inviable a súa acomodación ás previsións da licenza no prazo previsto.

Se transcorrido o prazo de tres meses dende o requirimento o interesado non solicitase a oportuna licenza ou, no seu caso, non axustase as obras ás condicións sinaladas nesta ou na orde de execución, se acordará a demolición das obras a custa do interesado e se procederá a impedir definitivamente os usos a que desen lugar.

De igual modo procederase no suposto de que a licenza fose denegada por ser o seu outorgamento contrario á legalidade.

Por outro lado, en caso de incumprimento da orde de demolición, a Administración competente procederá á execución subsidiaria ou á execución forzosa mediante a imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente ata lograr a execución polo suxeito obrigado, en contía de 1.000 a 10.000 euros cada unha.

A **multa coercitiva** non constitúe en si mesma unha sanción propiamente dita, non ten natureza sancionadora xa que non nos atopamos ante un procedemento sancionador senón ante un procedemento de execución forzosa dunha resolución que puxo fin á vía administrativa. É por iso que non require da tramitación de ningún procedemento. Trátase dun medio de execución forzosa xa recollido na Lei 30/1992, se ben si que se trata dunha resolución autónoma e polo tanto tamén susceptible de recurso (sentenza 904/2007 do TSX de Galicia de 08.11.2007).

Tribunal Constitucional (sentenza de 14/12/1988) a propósito da natureza xurídica das multas coercitivas, "...consiste nunha medida de constrinximento económico, adoptada despois do oportuno apercibimento (...). Non se inscriben, polo tanto, estas multas no exercicio da potestade administrativa sancionadora, sen a autotutela executiva da Adminis-

tración previstas no noso ordenamento xurídico con carácter xeral polo artigo 102 da Lei 30/92, do 26 de novembro, a constitucionalidade delas foi expresamente recoñecida por este Tribunal (SSTC 22/1984, do 17 de febreiro; 137/1985, do 17 de outubro, e 144/1987, do 23 de setembro)...”.

Convén destacar o feito de que o procedemento de execución forzosa dunha resolución administrativa é un procedemento diferenciado da resolución da que trae causa, tal e como sinala a xurisprudencia¹⁸, polo que as únicas alegacións sobre as que procede resolver son aquelas que se susciten en relación con este acto novado; é dicir, co procedemento de execución, pero en modo ningún se poden reproducir neste procedemento cuestións que son propias do procedemento de reposición da legalidade urbanística que serve de presuposto. Non se pode converter o procedemento de execución forzosa dunha resolución administrativa nunha segunda instancia revisora¹⁹.

Ao respecto da execución forzosa debemos de ter en conta o artigo 18.2 da C.E. e todo o sinalado anteriormente aos efectos de posibilitar a entrada en domicilio.

En canto ao **suxeito destinatario** destes requirimentos de legalización ou demolición é o propietario actual, aínda cando non sexa o responsable da execución da obra sen licenza. En consecuencia, as medidas de protección da legalidade urbanística operan como unha auténtica carga real, de modo que unha orde de demolición se lle impón ao titular da obra como unha obriga “ob rem”, con independencia de quen fose o infractor material, propietario ou titulares anteriores ou posteriores, polo que a acción dirixida a restaurar a legalidade se entende co propietario ou posuidor actual, aínda que non fose o responsable das obras levadas a cabo sen licenza, por canto só el ten a posibilidade de levar a cabo a restauración da orde urbanística infrinxida (o artigo 8 da LOUG así o reflicte cando regula a subrogación real).

O **prazo** establecido na Lei para a resolución do expediente é o dun ano dende o acordo de incoación, é dicir, dende a data de incoación ata a oportuna notificación da resolución.

Diferente do prazo establecido para o procedemento de reposición é o prazo para a execución dunha orde de demolición. Nin a lexislación xeral de procedemento administrativo, nin a específica urbanística conteñen unha regulación de prazo. Existiu un cambio de rumbo marcado por unha sentenza da sala segunda do contencioso administrativo do TSX de Madrid de 17.01.2008 onde se sinalaba que as administracións disporían dun prazo de cinco anos para executar unha orde de demolición en aplicación do 518 da lei de axuízamento civil, se ben, tradicionalmente se viña aceptando, mesmo polo TS, un prazo de quince anos en aplicación do artigo 1964 do Código Civil.

A citada sentenza do TSX de Madrid de 17.01.2008 resultaba de grande interese por canto realizaba un percorrido xurisprudencial de aplicación do prazo de quince anos previsto no 1964 do CC. Tamén recorda como a sentenza do TS de 17.02.2000 sinala o carácter inme-

18 Sentenza do Tribunal Supremo de 12/01/2006.

19 Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 06/11/2008, que sinala no seu fundamento de dereito segundo o que segue: “Dúas precisións deben realizarse á parte recorrente. Unha. - Que non é ámbito este recurso o lugar acertado para cuestionar e solicitar a anulación das resolucións recalcadas no expediente de reposición de legalidade urbanística infrinxida, obxecto de recurso nº 4924/2002 e no que por sentenza firme do 30 de xuño de 2005 foi desestimado. Dous. - Que as multas coercitivas non participan da natureza das sancións administrativas. Trátase dun medio de execución forzosa expresamente previsto no artigo 209.1.d) da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia e antes no artigo 175.5 da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia”.



diatamente executivo dos actos administrativos o que significa que se deben levar a efecto de xeito inmediato sendo toda demora irrazoable contraria ao artigo 102 da C.E.

A sentenza do TSX de Madrid matiza que tras a entrada en vigor da Lei de Axuizamento Civil de 2001 xa non é necesario acudir a unha interpretación analóxica do CC senón que se aplicará o prazo de cinco anos para a execución dunha orde de demolición posterior á entrada en vigor da LEC en aplicación supletoria do seu artigo 518 (*A acción executiva fundada en sentenza, en resolución do Tribunal ou do Secretario xudicial que aprobe unha transacción xudicial ou un acordo alcanzado no proceso ou en resolución arbitral, caducará se non se interpón a correspondente demanda executiva dentro dos cinco anos seguintes á firmeza da sentenza ou resolución.*)

Sinalaba a sentenza que o prazo de prescrición de cinco anos para executar unha orde de demolición operaría para ordes de demolición ditadas tras a entrada en vigor da LECivil 1/2000 (08.01.2008), non para ordes anteriores onde o prazo seguiría sendo o de quince anos.

Agora ben, toda esta polémica quedou resolta coa sentenza do TS de 29.12.2010 que sinala a inaplicabilidade de 518 da LEC e a aplicación do 1964 do CC coa conseguinte consecuencia da determinación dun prazo de quince anos para a execución de sentenzas de ordes de demolición.

2.2.2.2. Obras rematadas

Art. 210: É este un artigo que foi modificado pola Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da lei 9/2002.

A redacción anterior establecía o seguinte:

1. *Se se rematasen as obras sen licenza ou incumprindo as condicións sinaladas na mesma ou na orde de execución, o alcalde, dentro do prazo de seis anos, a contar dende a total terminación das obras, incoará expediente de reposición da legalidade, procedendo segundo o disposto nos números 3, 4, 5, 6 e 7 do artigo anterior.*
2. *Transcorrido o prazo de seis anos sen que se adoptasen as medidas de restauración da legalidade urbanística, non se poderán realizar outras obras que as pequenas reparacións esixidas por razóns de seguridade e hixiene e en ningún caso as de consolidación, aumento de valor ou modernización nin cambio do uso existente, agás as necesarias para a adecuación á legalidade urbanística vixente.*

Agora, tras a modificación producida, establécese o seguinte:

1. *Se se rematasen as obras sen licenza ou incumprindo as condicións sinaladas na mesma ou na orde de execución, o alcalde ou alcaldesa, dentro do prazo de seis anos, a contar dende a total terminación das obras, incoará expediente de reposición da legalidade, procedendo segundo o disposto nos apartados 3, 4, 5, 6 e 7 do artigo anterior. Tomarase como data de terminación das obras a que resulte da súa efectiva comprobación pola administración actuante, sen prexuízo da súa acreditación por calquera outro medio de proba válido en dereito.*

2. Transcorrido o prazo de caducidade de seis anos sen que se adoptasen as medidas de restauración da legalidade urbanística, *quedarán incursas na situación de fóra de ordenación e suxeitas ao réxime previsto no artigo 103º da presente lei.*

Á vista das modificacións operadas establécese textualmente a facultade da administración de determinar a data da total terminación das obras: *o resultante da efectiva comprobación que realice a propia Administración.*

Non é este un aspecto banal por canto determina a posible caducidade do exercicio da acción para repoñer a legalidade urbanística, e é que, en reposición de legalidade, os prazos para o exercicio da acción de protección da legalidade son de caducidade mentres que os propios do exercicio da potestade sancionadora para reprimir a infracción son de prescrición (TS 14.03.1995; 5.06.91; 22.01.92). Ademais, non debemos esquecer que a modificación operada no artigo 214 (pola Lei 2/2010) suprime a ilimitación temporal para a incoación do procedemento de reposición en solo rústico.

Neste sentido debemos destacar o criterio sentando xurisprudencialmente de que as obras se entenden totalmente rematadas cando estean “en condicións de ser ocupadas e dispostas para servir ao fin ao que estaban destinadas”:

- A sala do contencioso do TSX de Galicia dita sentenza do 8 de marzo de 2009 que establece “... Nesta analízanse dúas hipóteses sobre a norma aplicable para a tramitación do expediente (Lei 1/1997 ou Lei 9/2002), pero afirmase que as obras estaban xa rematadas antes de 2002 e que por iso é de aplicación o disposto nos artigos 176 e 180 da Lei 1/1997. Non existe proba ningunha de que as obras litixiosas se atopasen o 1-1-03, data de entrada en vigor da Lei 9/2002, en condicións de ser ocupadas e disposta para servir ao fin ao que estaban destinadas, como sería necesario para que se puidesen considerar totalmente rematadas (artigo 56.2 do Regulamento de Disciplina Urbanística de Galicia).
- Sentenza 920/2009 do TSX de Galicia, que sinala no seu fundamento de dereito segundo: “das actuacións levadas a cabo en vía administrativa e neste proceso non resulta acreditado que a obra se atopase rematada na data que indica o recorrente. Segundo o artigo 56 do RDU de Galicia unha obra está rematada cando se atopa disposta para servir ao fin ao que está destinada e en condicións de ser ocupada sen necesidade de obra complementaria de ningún tipo. Malia o doado que sería facelo o actor non achegou elemento de proba ningún de carácter obxectivo que determinase que o 31.12.02 a vivenda contaba xa con subministración de enerxía eléctrica e de auga (...)”.
- Sentenza do TSX de Galicia do 7 de maio de 2009, rec 4122/2008, onde se sinala que a caducidade do procedemento non impide a iniciación doutro polos mesmos feitos se non se produciu a prescrición e destaca que esta non se produce dado que **o día inicial para o cómputo dos prazos é o da total terminación das obras:** “a caducidade do procedemento non impide a iniciación doutro polos mesmos feitos se non se produciu a prescrición da facultade da Administración para a reposición da legalidade urbanística (artigo 92 da Lei 30/92). Por iso hai que examinar se se produciu a prescrición que a Administración considera concorrente, malia o que alega a súa defensa, ao non dispoñer a incoación dun novo expediente... Tanto o artigo 185.1 da Lei do Solo de 1976, como os artigos 176 da Lei 1/1997 e 210.1 da Lei 9/2002,



establecen como día inicial do prazo de prescripción da referida facultade da Administración o da total terminación das obras. O informe pericial emitido no proceso, e en especial as fotografías a el unidas, poñen de manifesto que a obra litixiosa non está rematada, non só porque os seus paramentos exteriores carezan de revocadura e pintura senón porque o aumento da edificación que se iniciou pola súa parte posterior non se concluíu (fotografías números 5, 6, 7 e 8). Por iso a decisión de non proceder ao inicio dun novo expediente de reposición da legalidade é contraria a dereito e a súa anulación ten que ser confirmada...

Resulta contundente e quizais desmesurada a sentenza 9/2004 do xulgado Contencioso-administrativo nº 1 de Vigo do 13 de xaneiro de 2004 así como a sentenza que a confirma do 23 de novembro de 2006 do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia: *“as varandas ás que se refire o perito xudicial non soamente estaban previstas no proxecto senón que a súa instalación é inescusable por razóns de seguridade, e por iso non se pode manter que sen elas a casa estea en condicións de ser ocupada”*.

A casuística é inmensa, así, por exemplo o feito de que as edificacións foran utilizadas en época estival non implica, por si mesmo, o remate das obras, dado que unha edificación non rematada pode estar a ser utilizada. A xurisprudencia do TSX de Galicia así o recoñece cando di *“a utilización da construción non implica necesariamente que se atope totalmente rematada para os efectos analizados, pois nada impediría que se comezase a usar malia que quedasen por concluír algún extremo como xa tivemos ocasión de declarar en varias sentenzas, por exemplo, as do 25 de setembro de 2002, 29 de xuño e 20 de xullo de 2006”* (sentenza do 13 de decembro de 2007).

Cando a infracción sexa a realización de parcelacións ilegais, o «dies a quo» da prescripción da infracción será o día de outorgamento da última escritura pública: *sentenza do TSXG de 29.04.2004: “A parcelación urbanística, ou división dun terreo en dous ou máis parcelas independentes destinadas a edificación e que poidan dar lugar á formación dun núcleo de poboación, tanto se se realiza de forma simultánea ou sucesiva non se produce coa simple división física do terreo, senón que se completa coa división xurídica do dereito de propiedade sobre o solo, de sorte que este pase a ser material e xuridicamente terreos independentes, sigan ou non pertencendo a un mesmo propietario, constituíndo unha actuación continuada á que cabe considerar complexa (STS 13.III.90). E este carácter acentúase cando a parcelación é sucesiva no sentido de que os 28 lotes produto da división pasan a allearse a terceiros, como sucede no caso de autos. Do que resulta, en virtude do art. 92 RDU que, sendo unha actividade permanente e continuada a que aquí se axuiza, o cómputo do día inicial do prazo de prescripción deba necesariamente referirse aos actos finais ou de terminación da operación cos que esta se consuma, actos finais que a xurisprudencia fai coincidir cos de outorgamento das escrituras públicas de venda das parcelas resultantes da parcelación. Así, se establecerá como día inicial do cómputo de prazo de prescripción o 7-5-98 data do outorgamento da última das escrituras públicas de venda segundo certificación expedida polo Rexistro da Propiedade de data 7-2-00, coa consecuencia de non se producir a prescripción o 18-11-99, día en que se incoou o procedemento sancionador.*

Por outro lado, e a maiores da potestade administrativa para determinar estes días “ad quo”, non podemos obviar que a carga da proba en contrario recae no administrado: *corresponde a carga da proba da data de terminación das obras para os efectos da prescripción*

das infraccións urbanísticas ao administrado que voluntariamente se colocou en situación de clandestinidade (sts do 14 de maio de 1990).

Transcorrido o prazo de caducidade, as obras quedarán en situación de fóra de ordenación. A modificación operada remite directamente ao Art. 103 da LOUG, tanto ás obras que queden en situación de total incompatibilidade como ás só parcialmente incompatibles.

2.2.2.3. Breves comentarios sobre o “fóra de ordenación”

A situación de *fóra de ordenación* é aquela que se produce polo xeral, con carácter so-brevido, respecto de edificacións e construcións erixidas con anterioridade á aprobación definitiva do plan de que se trate ou da súa modificación ou revisión.

Desta forma o edificio que foi conforme á ordenación urbanística vixente nun momento dado, deixa de selo por virtude de aprobación ou alteración do plan urbanístico (STS 7.3.92 e 24.05.00).

A razón de ser desta figura legal é o desexo de que o edificio ou instalación fóra de orde-nación non prolongue a súa existencia máis alá do que cabe esperar, atendendo ao estado de vida e conservación dos seus elementos compoñentes.

Debemos de ter en conta que esta desordenación dun edificio non implica automatica-mente a súa desaparición nin condena como ben económico - social, (sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Castela a Mancha de 8.04.1999).

Como regra xeral, son edificacións en fóra de ordenación, por total incompatibilidade, aquelas que así se estableza no respectivo plan. Pode acontecer que o plan non determi-ne cando é total ou parcialmente incompatible. Neste sentido, e atendendo a doutrina e xurisprudencia, podemos sinalar como totalmente incompatibles, entre outras: as que se atopen fóra de aliñación (STS 7.12.1989), as situadas dentro dun espazo reservado a vias ou zona verde polo plan (Comentario de Memento de Urbanismo, 4.721), as que carezan das condicións mínimas de habitabilidade ou hixiene, (Comentario non Memento de Urba-nismo, 4.721), etc.

Esta situación “en fóra de ordenación” non require de declaración formal expresa, devén automática do resultado de contrastar a situación preexistente coa nova planificación (STX Murcia 20.12.1999).

Por outro lado, convén recordar que non soamente estaremos ante un caso de fóra de ordenación cando exista desconformidade cun novo plan, tamén nos supostos en que nos atopemos ante unha comisión de infracción urbanística en que transcorrese o prazo de legalización, STS 5.12.1987.

Este fóra de ordenación por caducidade da acción para o exercicio de reposición da lega-lidade recóllese no artigo 210.2²⁰. Cando transcorra o prazo de caducidade, a normativa remítese expresamente ao artigo 103, o que supón a posibilidade de poder realizar, non

20 Convén destacar tamén a DT3ª da lei 2/2010: “ Sen prexuízo do disposto no artigo 213º. 1 da presente lei, as edificacións e construcións realizadas sen licenza ou sen a autorización autonómica preceptiva, existentes con anterioridade ao 1 de xaneiro de 2003, e respecto das cales no momento de entrada en vigor da presente lei transcorrese o prazo legalmente establecido no seu artigo 210º. 2 sen que a administración adoptara ningunha medida dirixida á restauración da legalidade urbanística ou ambiental, quedarán incorporadas ao patrimonio do seu titular e suxeitas ao réxime previsto no artigo 103º. 2 desta, coa particularidade de que as obras de mera conservación só se poderán autorizar cando se acredite a preexistencia dun uso continuado.

só obras de pequenas reparacións esixidas por razóns de seguridade e hixiene (como se establecía antes da modificación operada pola Lei 2/2010), senón tamén as establecidas no 103.2, é dicir, cando a construción sexa só parcialmente incompatible se poderán autorizar obras parciais e circunstanciais de consolidación, obras de mellora e de reforma, e, en casos xustificadas, obras de ampliación da superficie construída que se determine no correspondente Plan Xeral²¹.

2.2.2.4. Outros actos sen licenza

O **artigo 211** regula o procedemento de reposición para actos distintos dos regulados no 210 e que necesiten de licenza cando se realicen sen esta ou en contra das determinacións establecidas na mesma.

Os trámites procedimentais son substancialmente iguais se ben existe diferenciación na posible resolución para o caso de que a ACTIVIDADE non fose legalizable. Así:

- Se a actividade se realizase sen licenza ou sen se axustar ás súas determinacións, requirirase ao interesado para que solicite a oportuna licenza ou axuste a actividade á xa concedida. Se transcorrido o prazo de tres meses dende o requirimento o interesado non solicita a oportuna licenza ou, no seu caso, non se axusta a actividade ás condicións sinaladas nesta, se adoptará polo órgano competente acordo polo cal se procederá a impedir definitivamente a actividade e ordenarase a reposición dos bens afectados ao estado anterior. De igual modo se procederá no suposto de que a licenza fose denegada por ser o seu outorgamento contrario á legalidade.
- Se a actividade non fose legalizable por ser incompatible co ordenamento urbanístico, se procederá a impedir definitivamente a actividade e a ordenar a reposición dos bens afectados ao estado anterior ao incumprimento daquela.

A diferenza fundamental cos apartados anteriores (artigos 209 e 210) estriba en que, no caso de que non sexa legalizable ou, aínda séndoo non se legalice, non se procede á demolición como no suposto anterior senón que “se procederá a impedir definitivamente a actividade e ordenar a reposición dos bens ao estado anterior”.

2.2.2.5. Licenzas ou ordes de execución “ilícitas”

O **artigo 212** da LOUG regula os supostos en que o ilícito urbanístico provén dos propios actos administrativos.

Atopámonos ante supostos en que unha licenza ou orde de execución se poderá cualificar como “irregular” porque o contido dos devanditos actos administrativos constitúe unha infracción urbanística grave ou moi grave²².

21 Artigo 103.2: *Nas construcións e edificacións que queden en situación de fóra de ordenación por total incompatibilidade coas determinacións do novo plan só se poderán autorizar obras de mera conservación e as necesarias para o mantemento do uso preexistente. Salvo que no plan se dispoña xustificadamente o contrario, en ningún caso se entenderán incluídas na situación prevista neste apartado as edificacións ou instalacións en solo rústico que obtivesen legalmente a preceptiva licenza urbanística e que se executasen de conformidade coa mesma.*

Artigo 103.3: *Nas construcións só parcialmente incompatibles co novo plan se poderán autorizar, así mesmo, obras parciais e circunstanciais de consolidación, así como as de mellora, reforma e, en casos xustificadas, ampliación da superficie construída que se determinen polo plan xeral respectivo.*

22 Artigo 217 de la LOUG.

Os afectados polas medidas reparadoras atópanse en situación diferente aos casos en que se actúan sen licenza por canto aquí poden resultar alleos ao ilícito administrativo podendo xerar unha responsabilidade patrimonial a cargo da Administración actuante. *“A este respecto, débese ter en conta que os danos que, logo de ser efectivos e avaliábeis na súa integridade, constitúan lesión indemnizable polo seu carácter antixurídico tiveron directa orixe ou causa no funcionamento dos servizos públicos, sen intervención de forza maior, e, polo tanto, deben correr a cargo das Administracións titulares ou responsables dos devanditos servizos (arts. 139 e 140 da Lei de Réxime Xurídico e Procedemento Administrativo Común). Os aludidos danos traen causa da anulación da licenza (e da consecuente orde de demolición do construído) outorgada polo Concello de Arnueiro por acordo do 4 de xuño de 1991. A devandita licenza foi anulada por Sentenza desta Sala do 4 de maio de 1994 porque autorizaba a construción de vivendas en terreo que carecía da condición de soar (Tribunal Superior de Xustiza de Cantabria o 9 de marzo de 2005).*

Seguindo principios de seguridade xurídica, proporcionalidade e boa fe entendo que non será posible a reposición material sen que previamente se anule a licenza ou orde de execución que contravén a normativa urbanística. (Nos supostos nos que a reposición provén do órgano que dita o ilícito).

Pois ben, en tales supostos, o artigo 212 da LOUG, prevé unha dobre canle procedimental para a revisión das licenzas:

a) A suspensión en vía administrativa dos efectos da licenza ou orde de execución, e a conseguinte paralización das obras, seguida do traslado directo do acto suspenso, no prazo de dez días, ao órgano xurisdiccional competente, na forma e cos efectos previstos na lexislación reguladora da xurisdición contencioso administrativa.

Este prazo de dez días para que se poña en coñecemento do tribunal a suspensión é un prazo de caducidade (STS 28.01.1993) de modo que, de non se cumprir, se producirá un levantamento da medida de suspensión acordada.

A facultade de suspensión da licenza ou orde de execución poderá exercitarse en calquera momento, e en tanto que as obras continúen executándose, sexa cal for a data de outorgamento do título habilitante (art. 62 do RDUG).

b) A revisión da licenza ou orde de execución a través dalgún dos procedementos de revisión de oficio considerados nos artigos 102 e 103 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXPAC), ou polo procedemento do artigo 127 da Lei de xurisdición contencioso administrativa.

O apartado segundo do art. 213 sinala que serán nulas de pleno dereito as licenzas ou ordes de execución que se outorgasen con infracción da zonificación ou uso urbanístico das zonas verdes, espazos libres, dotacións ou equipamentos públicos previstos no plan. Nestes casos, o “Conselleiro” competente en materia de urbanismo requirirá ao alcalde para que proceda segundo o disposto no artigo anterior. (Se ben, *conforme establece a letra f) do artigo 3 do Decreto 213/2007, do 31 outubro, polo que se aproban os estatutos da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística, son funcións da citada Axencia, entre outras, as que o artigo 213 asigna á comunidade autónoma para restaurar a legalidade urbanística).*



2.3 Potestade sancionadora

Como sinalabamos anteriormente, procedemento de reposición da legalidade e procedemento sancionador constitúen dous procedementos independentes, o primeiro en exercicio da potestade de protección e restauración da legalidade urbanística vulnerada (Art. 209, 210 e 211 da LOUG), e, o segundo en exercicio da potestade sancionadora (artigo 223 da LOUG). Cada un ten un réxime substantivo propio e diferenciado e con procedementos administrativos separados. Así, o noso Tribunal Superior de Xustiza, no recurso ordinario 4046/2006, destaca *“a vulneración do ordenamento xurídico urbanístico produce dous tipos de consecuencias xurídicas administrativas de distinta natureza e tratamento, que se materializan a través do correspondente procedemento, en primeiro lugar a adopción das medidas para a restauración da orde xurídica infrinxida, e da realidade material alterada a consecuencia da actuación ilegal, e en segundo lugar, a imposición de sancións cando a actuación axuizada, ademais de ilegal, como é o caso, se atopa axeitadamente tipificada como infracción administrativa. Trátase polo tanto de dúas consecuencias xurídicas derivadas dun acto de natureza e tratamento distinto e diferenciado”*.

Do mesmo modo a STSX Galicia 652/2008, do 25 de setembro de 2008, ditada no procedemento ordinario 4242/2006, establece que *“Aínda que o expediente en que se ditou é independente do sancionador era esixible, por motivos de obvia racionalidade, que aquel se resolvese antes —ou simultaneamente— que o sancionador, e así se fixo. A impugnación xurisdiccional de acordo de reposición da legalidade urbanísticas non impide á Administración resolver o expediente sancionador, pois non hai norma ningunha que así o estableza, e na medida preventiva referida só significa que as actuacións necesarias para a restauración da legalidade non poden ser levadas a cabo”*.

Por outro lado, e por mandato legal, toda infracción urbanística implicará a imposición de sancións aos responsables (Art. 216 da LOUG), de modo que, a Administración devén obrigada á adopción de medidas tendentes a restaurar a orde urbanística que sexa vulnerada. Ao igual que o procedemento de reposición, o sancionador, se ben provén dunha potestade administrativa, non ten carácter discrecional; ante a comisión dun ilícito urbanístico a administración competente devén obrigada á tramitación do procedemento sancionador correspondente. Isto é, a comisión dunha infracción urbanística dá lugar a dúas consecuencias: reposición da legalidade e imposición de sanción correspondente no seu caso.

Para os efectos expositivos da potestade sancionadora trataremos separadamente as infraccións tipificadas, os suxeitos responsables, principios de proporcionalidade, irretroactividade e prescrición, para continuar establecendo a tipificación das sancións, graduación, prescrición, procedemento e órganos competentes. Farase unha breve referencia ás parcelacións ilegais.

2.3.1 Infraccións:

2.3.1.1. Concepto: A nosa normativa urbanística autonómica define as infraccións urbanísticas como as accións ou omisións que vulneren as prescricións contidas tanto na lexislación coma no plan urbanístico.

2.3.1.2. Tipicidade: O principio procedementaL de tipicidade das infraccións establecido na Lei 30/1992 ten o seu cumprimento no artigo 127 da LOUG, onde se fai unha clasificación das infraccións en moi graves, graves e leves. Esta clasificación é relevante non só para os

efectos de imposición da correspondente sanción senón tamén á hora de determinar o órgano competente para a súa imposición.

En virtude deste principio de tipicidade unicamente son constitutivas de infracción urbanística aquelas condutas descritas na lei como tales e sancionadas nos termos previstos na propia lei, que poden ser concretados e/ou desenvolvidos regulamentariamente.

As disposicións regulamentarias de desenvolvemento poderán introducir especificacións ou graduacións ao cadro das infraccións ou sancións establecidas legalmente, sen constituír novas infraccións ou sancións, nin alterar a natureza ou límites que a lei considera, de modo tal que se contribúa á máis correcta identificación das condutas ou á máis precisa determinación das sancións correspondentes.

A clasificación das infraccións é a que segue:

Moi graves:

- a) As accións e omisións que constitúan incumprimento das normas relativas ao uso e edificación que afecten a terreos cualificados como zonas verdes, espazos libres, dotacións ou equipamentos públicos.
- b) As obras e actividades realizadas en solo rústico que estean prohibidas pola presente lei e en todo caso as parcelacións urbanísticas.
- c) A realización de obras de urbanización sen a previa aprobación do plan e proxecto de urbanización esixibles.

Graves:

- a) As accións e omisións que constitúan incumprimento das normas relativas a parcelacións, aproveitamento urbanístico, uso do solo, altura e número de plantas, superficie e volume máximo edificables, localización das edificacións, distancias mínimas de separación a lindes e outros elementos e ocupación permitida da superficie das parcelas ou de habitabilidade das vivendas, cando non teñan o carácter de moi graves.
- b) O incumprimento das condicións de uso e edificación establecidas na presente lei para o solo rústico e o solo de núcleo rural e a realización de actividades sen a preceptiva autorización da Comunidade Autónoma, cando esta sexa esixible de acordo con esta lei, ou incumprindo as súas condicións.
- c) O incumprimento da orde de corte de subministración dos servizos de auga, electricidade e outros.
- d) O incumprimento do réxime establecido pola presente lei para as edificacións fóra de ordenación e para as edificacións ilegais a que fai referencia o artigo 210.
- e) O incumprimento dos deberes de urbanización e edificación nos prazos establecidos polo plan.



Leves:

- a) As infraccións do ordenamento urbanístico que non teñan o carácter de graves ou moi graves (carácter residual que favorece a tipificación das actuacións contrarias á normativa).
- b) A execución de obras ou instalacións realizadas sen licenza ou orde de execución cando sexan legalizables por ser conformes co ordenamento urbanístico (A posibilidade de legalizar supón a tipificación da infracción como leve).
- c) O incumprimento das ordes de execución ou demolición.
- d) O incumprimento da obriga da inspección periódica das edificacións.

Breve referencia ás parcelacións ilegais:

Podemos entender como parcelación, con independencia da clase de solo e da finalidade, toda división simultánea ou sucesiva de terreos en dous ou máis lotes independentes.

Atendendo á finalidade da parcelación esta pode ser rústica ou urbanística.

Podemos definir a unha parcelación como urbanística cando se trate dunha división ou segregación simultánea ou sucesiva de terreos urbanos ou urbanizables en dous ou máis lotes, cando teña como fin a realización de actos de edificación ou uso do solo ou subsolo sometido a licenza, ou a constitución dun núcleo de poboación.

Como di a sentenza do Tribunal Supremo do 23 de novembro de 1983 «*a parcelación é unha actividade tipicamente privada, realizada polos particulares conforme ás normas de dereito común, xa en forma simultánea ou sucesiva. Cando con estas operacións de división de terreos se pode dar lugar a constituír un núcleo de poboación, a parcelación recibe a cualificación de urbanística, definida (sentenza do Tribunal Supremo do 27 de febreiro de 1980) como unha operación técnico-xurídica suxeita a intervención administrativa...*» e engade que «*quen cos seus actos poida realizar unha parcelación desta natureza, deberá obter a correspondente licenza que non pode confundirse coa de edificación*». En igual sentido pode tamén verse a sentenza do Tribunal Supremo do 30 de xaneiro de 1979.

A LOUG establece en que non se poderá efectuar ningunha parcelación urbanística sen que previamente fose aprobado o plan urbanístico esixible segundo a clase de solo de que se trate.

Toda parcelación urbanística quedará suxeita a licenza ou á aprobación do proxecto de compensación ou reparcelación que a conteña.

En ningún caso se considerarán solares, nin se permitirá edificar neles, os lotes resultantes dunha parcelación efectuada con infracción das disposicións da presente lei.

Os notarios e rexistradores da propiedade esixirán para autorizar e inscribir escritura de división de terreos que se acredite previamente o outorgamento da licenza municipal, que se deberá testemuñar no documento.

Unha parcelación será rústica cando teña por obxecto a división ou segregación simultánea ou sucesiva de terreos en dous ou máis lotes sempre que teña unha finalidade vinculada á explotación agraria da terra.

Queda prohibida en solo rústico a realización de parcelacións urbanísticas (Art. 207).

A maiores a nosa lexislación autonómica establece a prohibición con carácter xeral das parcelacións, divisións e segregacións no solo rústico (**artigo 206** da LOUG), se ben coas seguintes excepcións:

1. aquelas que se deriven da execución, conservación ou servizo de infraestruturas públicas,
2. da execución de equipamentos públicos,
3. da realización de actividades extractivas ou enerxéticas,
4. da execución do plan urbanístico,
5. ou que teñan por obxecto a mellora das explotacións agropecuarias existentes.

Non obstante, poderá autorizarse a división de parcelas vacantes de edificación por razón de partición de herdanzas, sempre que se faga constar o compromiso expreso de non edificar os lotes resultantes e non afecte a solos de especial protección agropecuaria (a modificación operada coa Lei 2/2010 suprime o límite mínimo de 15.000 m² por lote). Esta condición de inedificabilidade dos terreos debe facerse constar expresamente no rexistro da propiedade e en todos os actos de transmisión da propiedade.

Tamén se poderá autorizar, coa exclusiva finalidade de regularizar a configuración de parcelas lindantes, a segregación e simultánea agregación en unidade de acto.

Os actos de segregación ou de división da propiedade que se puidesen permitir por aplicación do disposto nos números anteriores estarán suxeitos en todo caso a licenza municipal. Para a tramitación e obtención desta, haberá de solicitarse coa documentación escrita e gráfica necesaria para a identificación precisa do acto que se instou.

2.3.1.3. Responsables: Non podemos esquecer tampouco outro principio básico da potestade sancionadora como é o principio da culpabilidade.

A responsabilidade derivada da comisión dunha infracción urbanística ten que ser imputada ao seu autor. Tan só a persoa que cometeu tal ilícito é a que pode ser sancionada²³.

A concorrencia dunha infracción urbanística leva consigo a depuración das responsabilidades dun modo obxectivo e real- respecto do feito-, de tal maneira que as alegacións baseadas na ausencia dunha intención dolosa, o descoñecemento do impacto ou repercusión urbanística do feito, o descoñecemento da lei, a falta de medios económicos ou dificultades familiares e persoais, resultan inaceptables á administración que precisa da aplicación obxectiva dos medios de corrección e restauración que para tal efecto establece a lexislación.

²³ Segundo establece o propio art. 130 da Lei 30/1992, "Só poderán ser sancionadas por feitos constitutivos de infracción administrativa as persoas físicas e xurídicas que resulten responsables destes aínda a título de simple inobservancia".



Así, a sentenza do TSX Galicia de 4647/2007 do 8 de abril de 2009, sinalou que non cabe apreciar principio de inocencia cando se solicita licenza para un pendello de 25 metros cadrados e se remata construíndo unha vivenda unifamiliar de 290 metros cadrados.

A lei diferencia os suxeitos responsables en función de se as actuacións se realizan amparadas en licenza ou se aquelas se executan sen a mesma ou con inobservancia das prescricións que nela se establecesen.

Para as obras executadas sen licenza ou con inobservancia das condicións que se establecesen nela serán responsables as persoas físicas e xurídicas en calidade de promotor da obra, propietario dos terreos ou empresario das obras e os técnicos redactores de proxecto ou directores das obras.

Para estes efectos podemos acudir ás definicións que nos dá a Lei 38/1999, do 5 de novembro, de Ordenación da Edificación: **Promotor** (calquera persoa, física ou xurídica, pública ou privada, que, individual ou colectivamente, decide, impulsa, programa e financia, con recursos propios ou alleos, as obras de edificación para si ou para a súa posterior alienación, entrega ou cesión a terceiros baixo calquera título), redactor de proxecto ou **proxectista** (o axente que, por encarga do promotor e con suxeición á normativa técnica e urbanística correspondente, redacta o proxecto), **construtor** (o axente que asume, contractualmente ante o promotor, o compromiso de executar con medios humanos e materiais, propios ou alleos, as obras ou parte das mesmas con suxeición ao proxecto e ao contrato) e o **director de obra** (o axente que, formando parte da dirección facultativa, dirixe o desenvolvemento da obra nos aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos ambientais, de conformidade co proxecto que a define, a licenza de edificación e demais autorizacións preceptivas y as condicións do contrato, co obxecto de asegurar a súa adecuación ao fin proposto).

A xurisprudencia estableceu que esta asunción non ten porque constar nun oficio de dirección de obras ou da súa execución, sendo suficiente que apareza como tal. Neste sentido a sentenza do TSX Galicia 977/2006, P.O.4001/2002, establece *"Por outro lado, era dunha evidencia manifesta que o técnico - director das mesmas era a persoa individualmente sancionada, pois, ademais de estar á fronte delas, entendeuse directamente cos inspectores asumindo unha responsabilidade e protagonismo incompatible coa dun simple empregado, do que, polo xa dito, había que considerar probado que debían de responder como autores da infracción cometida tanto a empresa como o que actuaba como director responsable das obras ilegais que se estaban a realizar"*.

A figura do promotor foi perfilada pola xurisprudencia como a persoa titular da actuación no aspecto xurídico e económico e que non necesariamente ha de coincidir coa figura do propietario nin a do petionario da licenza. Por outro lado o técnico director ha de referirse á dirección técnica tanto superior (arquitecto ou enxeñeiro) como de grao medio (arquitecto técnico ou enxeñeiro técnico).

Para o caso de que a obra estea amparada en licenza pero sexa unha obra constitutiva de infracción grave ou moi grave serán igualmente sancionados os técnicos que emitisen informe favorable ao proxecto e as autoridades ou membros da corporación que resolvesen ou votasen a favor do outorgamento de licenza sen os preceptivos informes ou cando existindo estes sexan desfavorables.

Por outro lado a lei posibilita a imposición de sancións tanto a persoa física como a xurídica. Neste último suposto sinala que se a persoa xurídica, autora dunha infracción, se extingue antes de ser sancionada, se considerarán autores ás persoas físicas que, dende os seus órganos de dirección ou actuando ao seu servizo ou por elas mesmas, determinaron coa súa conduta a comisión da infracción.

En caso de extinción da persoa xurídica responsable, os socios ou partícipes no capital responderán solidariamente, e ata o límite do valor da cota de liquidación que lles adxudicase, do pagamento da sanción ou, no seu caso, do custo de reposición da realidade física alterada.

Debemos ter en conta tamén a posibilidade de impoñer sancións a distintos responsables por unha mesma infracción: artigo 220.4: *“As sancións que se impoñan aos distintos suxeitos por unha mesma infracción terán entre si carácter independente”*.

A LOUG define ás persoas responsables dende o punto de vista do procedemento sancionador administrativo se ben non debemos de perder de vista o campo do dereito penal e os *“delitos contra a ordenación do territorio e urbanismo”* recollidos nos artigos 319 e 320 do Código Penal (modificado pola LO 2/2010) e a imposibilidade de sancionar cando existe identidade de suxeito, feito e fundamento con prevalencia e prexudicialidade do sancionador penal.

2.3.1.4. Proporcionalidade: Segundo o principio de **proporcionalidade** debe de existir adecuación entre a gravidade do feito constitutivo da infracción e a sanción aplicada, considerándose especialmente criterios de graduación como a existencia de intencionalidade ou reiteración, a natureza dos prexuízos causados ou a reincidencia.

A LOUG (art. 220) e RDUG (art. 79) establecen en concreto que para graduar as multas se atenderá primordialmente á gravidade da materia, a entidade económica dos feitos constitutivos de infracción, a súa reiteración por parte da persoa responsable e o grao de culpabilidade de cada un dos infractores.

2.3.1.5. Irretroactividade: O principio de **irretroactividade** vén determinado a través da Disposición Transitoria 10ª da LOUG que establece que *“en todo caso, os procedementos sancionadores e de reposición da legalidade por infraccións cometidas con anterioridade á entrada en vigor desta lei rexeranse pola lexislación vixente no momento da súa comisión, sen prexuízo de lle aplicar aos expedientes sancionadores a norma máis favorable ao sancionado”*.

O criterio que determina a lexislación aplicable en cada momento é a data de finalización das obras ou a data na que se realizou o último acto de edificación (Sentenza do TSXG 31/10/2007 P.O. 4398/2004: *“as infraccións urbanísticas réxense pola normativa vixente cando remataron, aínda que empezasen antes da entrada en vigor desta última”*).

Agora ben, a disposición transitoria décima fai referencia só aos aspectos substantivos da infracción perseguida, pero non aos procedementais, que han seguir as normativa vixentes ao tempo da súa incoación.

Así en sentenza do 18 de marzo de 2009 (recurso de apelación 4236/2007): *“...en 1 de xaneiro de 2003 entrou en vigor a Lei 9/2002, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia, coa prescrición sexenal establecida no artigo 210: como esta Sala*

tivo ocasión de manifestar en diversas ocasións, o campo de aplicación da súa disposición transitoria 10ª, referida á incidencia do cambio normativo nos procedementos sancionadores ou de reposición da legalidade, é unicamente o dos aspectos substantivos ou de fondo, quedando excluídos os meramente procedementais, é dicir, que coa entrada en vigor desta Lei, é aplicable o seu prazo prescricional ás obras ou actividades executadas ou iniciadas con anterioridade que non visen consumada a súa prescrición cuatrienal conforme ao artigo 176 da Lei 1/1997. Non existe ningún dereito xa adquirido a prescribir nun determinado tempo futuro, polo que a ampliación do prazo de prescrición respecto daquelas situacións que aínda non a houberen gañado non infrinxe nin descoñece dereitos subxectivos susceptibles de protección, nin existe aplicación retroactiva de norma menos favorable: como moito, poderíase falar dunha retroactividade de grao mínimo --aplicación da nova norma ás situacións futuras orixinadas por feitos pretéritos-- que goza do recoñecemento xurisprudencial; desta forma, posto que en 1 de xaneiro de 2003 non se consumara a prescrición con cómputo iniciado no mes de setembro de 2000, a pretensión debe decaer”.

Ou a STSX Galicia, número 491/2006, ditada no procedemento ordinario 5533/2003: “Tampouco merece ser acollida a alegación sobre prescrición sendo de aplicación o prazo de 4 anos previsto na Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia, debéndose recordar que segundo o establecido na disposición transitoria cuarta da devandita lei, a mesma será aplicable ao procedemento que estivese en tramitación á entrada en vigor da devandita Lei, pero é que nin resulta acreditada a total terminación das obras antes da entrada en vigor da Lei 9/2002 e mesmo aínda que se lograse tal acreditación en todo caso sería evidente que na data de tal entrada en vigor non se tería gañado a prescrición conforme á normativa anterior”.

2.3.1.6. Prescrición: Establece o artigo 132 da Lei 30/1992 que as infraccións e sancións **prescribirán** segundo o disposto nas leis que as establezan, establecendo uns prazos supletorios en caso da correspondente normativa sectorial non determine prazo ningún. En materia de infraccións (non así en sancións como veremos) non teremos que acudir á aplicación supletoria por canto a LOUG sinala os seguintes prazos de prescrición das infraccións:

- Infraccións moi graves: quince anos.
- Infraccións graves: seis anos.
- Infraccións leves: dous anos.

O cómputo do prazo, o *dies ad quo*, determínase dende a total terminación das obras, tendo en conta que a carga da proba recae no administrado. (Corresponde a carga da proba da data de terminación das obras para os efectos da prescrición das infraccións urbanísticas ao administrado que voluntariamente se colocou en situación de clandestinidade: STS do 14 de maio de 1990).

En relación a que entender por total terminación das obras remitirémonos ao establecido no epígrafe correspondente do procedemento de reposición non reproducindo aquí o alí sinalado.

2.3.2 Sancións

2.3.2.1. Tipicidade: Xunto co principio de tipicidade das infraccións, a **Lei 30/1992**, no seu artigo 129 establece o deber de que as **sancións estean delimitadas pola lei**. A delimitación das sancións na LOUG contense no Art. 220. Este precepto contén unha delimitación en función da clasificación da infracción. Así:

- a) As infraccións leves, con multa de 300 a 6.000 euros e como mínimo o 2% do valor da obra, instalación ou actuación realizada.
- b) As infraccións graves, con multa de 6.001 a 60.000 euros e como mínimo o 20% do valor da obra, terreo, exceso de edificación ou actuación realizada.
- c) As infraccións moi graves, con multa de 60.001 a 1.000.000 de euros e como mínimo o 30% do valor das obras, terreo, edificacións ou actuacións realizadas. Nos supostos de escasa entidade da infracción, a administración poderá aplicar a sanción prevista na letra b) anterior.

A sanción establécese conforme a un dobre parámetro, por unha parte debe atoparse no abano comprendido entre as cantidades que fixa a lei e, en ningún caso, pode ser inferior á porcentaxe do valor das obras.

O TSX Galicia, na súa sentenza 274/2009, do 12 de marzo de 2009, ditada no procedemento ordinario 4256/2007, confirma unha contía por infracción moi grave, establecendo de forma tallante que *"as sancións impostas establécense conforme a un dobre parámetro, por unha parte debe atoparse no abano comprendido entre 60.001 e 1.000.000 de euros e, en ningún caso, pode ser inferior ao 30% do valor das obras"*. No mesmo sentido sentenza pronúnciase na súa Sentenza 265/2008, do 3 de abril de 2008, ditada no procedemento ordinario 4264/2005.

2.3.2.2. *Sancións accesorias*: A maiores destas sancións pecuniarias existe a posibilidade de establecer, para as infraccións moi graves, sempre e cando as accións que as motivaron non sexan legalizables, as sancións accesorias que establece o Art. 221:

- a) Inhabilitación durante un prazo de ata cinco anos da posibilidade de obter subvencións públicas ou crédito oficial e do dereito a gozar de beneficios ou incentivos fiscais.
- b) Prohibición durante un prazo de ata cinco anos para asinar contratos coa Administración autonómica e coas administracións locais de Galicia.
- c) Publicación nun diario de maior circulación da provincia das sancións firmes en vía administrativa e da identidade dos sancionados.

2.3.2.3. Circunstancias modificativas: Considerarase como circunstancia **atenuante**, sempre e cando se realice de modo voluntario tras as oportunas inspeccións e coa debida e pertinente advertencia, a paralización das obras, o cesamento na actividade ou uso.

Considerarase circunstancia **agravante** o incumprimento dos requirimentos efectuados pola administración para a paralización das obras e a restauración da orde urbanística, a obstrución á función inspectora e aquelas outras que se determinen regulamentariamente.



Reglamentariamente (o RDUG) establécense outras circunstancias agravantes como o prevalerse para cometer a infracción da titularidade dun oficio ou cargo público, a utilización de violencia ou coacción sobre a autoridade ou funcionario público encargado do cumprimento da legalidade urbanística, o cometela alterando os supostos de feito que presuntamente lexitimen a actuación, ou mediante falsificación dos documentos en que se acreditase o fundamento legal da actuación, o realizala aproveitándose ou explotando en beneficio propio unha grave necesidade pública ou do particular ou particulares que resultasen prexudicados.

Cando concorra algunha circunstancia agravante, a sanción imporase *sempre* en contía superior á terceira parte do seu máximo.

Se concorre algunha circunstancia atenuante e ningunha agravante, se imporá na súa contía mínima.

Esta previsión normativa comporta que, por exemplo, non dar cumprimento a unha orde de demolición derivada do expediente de reposición para un uso prohibido (como sería un residencial non vinculado a explotación gandeira ou agropecuaria en solo rústico) suporía como mínimo unha sanción de 333.334 euros. Se ben, o mero feito de solicitar medida preventiva de suspensión da resolución que ordena a demolición e, en tanto en canto non sexa resolta ou, no seu caso estimada, impediría a aplicación desta agravante, por canto non se pode esixir o cumprimento de algo que está en suspenso ou aínda non hai pronunciamento (auto) xudicial da medida preventiva correspondente.

Por outro lado o responsable da infracción terá dereito a unha redución do 80% da multa que se haxa de impoñer en caso de que repoña por si mesmo a realidade física alterada antes da resolución do procedemento sancionador. É dicir, se ben o elenco ou galla sancionadora é elevada, tamén é elevada a redución da sanción pola reposición da legalidade; trátase de garantir a finalidade última perseguida que non é a recadatoria senón a de restitución do terreo ao estado anterior á comisión da infracción.

A maiores a DA 5ª contempla unha redución na contía das sancións (extensible ás multas) dun 30% se son aboadas no prazo de quince días dende a notificación e o infractor fai constar expresamente a súa renuncia ao exercicio de toda acción de impugnación.

Unha peculiaridade do procedemento sancionador establecido na LOUG dáse nos supostos en que se instrúa expediente sancionador por dous ou máis infraccións tipificadas entre as que exista conexión de causa a efecto. Neste caso imporase unha soa sanción, e será a correspondente ás actuacións que supoñan o resultado final perseguido, na súa contía máxima (con independencia de se a sanción correspondente ao resultado é máis ou menos grave que a que serviu de causa). Por exemplo, a demolición parcial dun edificio histórico artístico para ampliar unha planta adicional sancionárase coa multa correspondente ás obras de aumento de edificabilidade, cando pode ser máis grave o medio utilizado (a demolición parcial ou alteración) en función do ben xurídico protexido. Todo iso sen prexuízo das sancións que poidan impoñer dende outras administracións en función das competencias que teñan encomendadas.

Nos demais casos, aos responsables de dous ou máis infraccións urbanísticas imporánselles as multas correspondentes a cada unha delas.

Cabería preguntarnos as consecuencias dunha posible inexecución dunha orde de demolición por unha legalización posterior como consecuencia de cambio de plan. En que medida afectaría ao procedemento sancionador? Se ben esta nova situación pode ter efectos en relación á obrigada reposición dos terreos ao seu estado anterior e a demolición do construído, no caso de chegar a obter a licenza urbanística conforme a un proxecto que se haberá de acomodar á realidade do edificado, carece dela aos efectos de excluír a responsabilidade por unha infracción xa cometida e consumada (Sentenza do TSX Galicia 274/2009, do 12 de marzo de 2009, ditada no procedemento ordinario 4256/2007: *“A claridade da Lei 9/2002, exclúe toda posibilidade de dúbida interpretativa, de maneira que a actuación da agora recorrente foi realizada con evidente coñecemento da súa ilegalidade, sen que esta última se poida ver desculpada por acontecementos posteriores que determinan unha alteración da clasificación do solo a todos os efectos, xa que o relevante dende a perspectiva sancionadora é que a actuación urbanística foi realizada con violación da prohibición legal expresa que entón lle era de aplicación, non producíndose no caso un suposto de retroactividade de norma sancionadora máis favorable, xa que a devandita norma sancionadoras segue sendo a mesma, senón a posterior aprobación de instrumento de plan que despregará os seus efectos cara ao futuro a partir da súa formal aparición”*). (Nestes mesmos termos pronunciouse o TSX Galicia na súa sentenza 683/2008, do 9 de outubro de 2008, ditada no procedemento ordinario 4049/2006, e no mesmo sentido na sentenza 652/2008, do 25 de setembro de 2005, ditada no procedemento ordinario 4242/2006).

2.3.2.4 Prescrición: En canto á **prescrición**, e, a diferenza da concreta regulación establecida na LOUG para a prescrición de infraccións, non aparece regulación ningunha para as sancións; é por iso que nos debemos remitir ao establecido na Lei 30/1992, onde establece os prazos de prescrición supletorios de tres anos para as sancións impostas por faltas moi graves, de dous anos para as impostas por faltas graves e dun ano para as impostas por faltas leves.

2.3.2.5 Procedemento: En canto ao **procedemento** propiamente dito, non contén a lexislación urbanística galega un procedemento sancionador “ad hoc” senón que a Lei 9/2002 nos remite ao procedemento establecido na lexislación de procedemento administrativo, é dicir, ao sinalado na Lei 30/1992 e no RD 1398/1993 do 4 de agosto (Regulamento do procedemento para o exercicio da potestade sancionadora).

O que si se establece na LOUG é un prazo concreto para a resolución do procedemento: un ano a contar dende a data da súa iniciación, polo que non será de aplicación o prazo xeral de seis meses establecido na Lei 30/1992 e no RD 1398/1993, do 4 de agosto. (Sentenza do TSX de Galicia 919/2008 de 27.11.08 entre outras).

Este prazo, tal e como ten sentado doutrina e xurisdición, é un prazo de caducidade, polo cal é viable unha nova incoación dun procedemento caducado sempre e cando a infracción non prescribira (Art. 92 da Lei 30/1992).

Tal e como sinalamos anteriormente para a determinación do momento de comisión da infracción debemos de ter en conta que, o criterio que determina a lexislación aplicable en cada momento é a data de finalización das obras ou a data na que se realizou o último acto de edificación, así como o establecido na disposición transitoria 10ª.



2.3.2.6. Órganos competentes: Para a imposición de sancións establece a lei unha clasificación competencial en función da contía da multa proposta polo instructor e en función da clase de solo, así textualmente establece:

- Por infraccións moi graves, a partir de 600.000 euros, o *Consello da Xunta*, e inferiores a esta contía o *conselleiro* competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio.
- Por infraccións graves cometidas en solo rústico sen a preceptiva autorización da Comunidade Autónoma, cando esta sexa esixible conforme á presente lei, ou incumprindo as súas condicións, o director xeral competente en materia de urbanismo.
- Nos demais supostos, por infraccións graves e leves, o alcalde.

Por outro lado establece a Lei a posibilidade de delegación da imposición de sancións á Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU). Así as cousas, debemos de ter en conta o Decreto 213/2007, do 31 de outubro, polo cal se aproban os Estatutos da Axencia, cuxo artigo 3 establece o ámbito funcional da Axencia, e en concreto o seu apartado f) recolle, entre outras, a competencia que o art. 222.1 da LOUG asigna á Comunidade Autónoma para a imposición de infraccións urbanísticas graves ou moi graves de ata 600.000 euros.

Sentado o anterior a delimitación competencial queda establecida actualmente da seguinte forma:

- a) Consello da Xunta: Infraccións moi graves a partir de 600.000 euros.
- b) APLU: infraccións moi graves ata 600.000 euros e infraccións graves cometidas en solo rústico sen a preceptiva autorización da Comunidade Autónoma, cando esta sexa esixible conforme á presente lei, ou incumprindo as súas condicións.
- c) O Alcalde: nos demais supostos de infraccións graves e en todo caso nas leves.

A resolución dos expedientes sancionadores tramitados pola Axencia, cando o instructor do procedemento propoña a imposición dunha sanción entre 300.000 a 600.000 euros é competencia do Consello Executivo (órgano colexiado da APLU conformado por representantes das Administracións Local e Autonómica). Nos demais casos a competencia é da dirección da Axencia.

3 Reflexións conclusivas

Segundo o exposto anteriormente podemos definir a disciplina urbanística como o conxunto de normas xurídicas que regulan as potestades (potestade-obriga) e medios que goza a administración competente para velar pola protección da legalidade urbanística, de modo tal que se dea cumprimento ao establecido, non só en normativa, senón tamén en plan aplicable.

A finalidade última é a restauración da orde física vulnerada coa reposición ao estado anterior á actuación ilegal, e, indirectamente, evitar posteriores situacións ilícitas mediante medios punitivos como a imposición da correspondente sanción.

Para a consecución do devandito obxectivo resulta imprescindible a concienciación cidadá, o que inclúe, como é obvio, á concienciación política, de modo que, o popularmente coñecido como “*ti vai facendo*” no se chegue a manifestar nin o cidadán realice actuacións sen título xurídico que o habilite. Como vén sinalando a xurisprudencia do Tribunal Superior de Xusticia de Galicia, entre outras, sentenza nº 624/2005, do 14 de xullo de 2005, “*as futuras e hipotéticas novas previsións de ordenación urbanística poderán terse en conta na data na que cheguen a entrar en vigor, coas consecuencias que diso poida entón derivar, pero aínda con independencia de recordar a obviedade de que as obras se deben axustar ás previsións de ordenación urbanística e non estas últimas ás obras ilegais coas que se pretenda forzar a modificación daquelas, en todo caso é evidente que ten que ser aplicada a determinación de ordenación vixente e non outra que nin sequera existe...*”

Entre todos temos que rematar coa percepción de impunidade que ata hai poucos anos viña existindo no campo do urbanismo, promover un labor educativo en valores cívicos entre os que se encontra a non transgresión da lexislación urbanística e medio ambiental.

Dende a Axencia de Protección da Legalidade Urbanística damos a coñecer que toda edificación sen licenza ou sen autorización autonómica leva consigo ás seguintes consecuencias:

1. Adopción efectiva das medidas necesarias para restaurar a orde urbanística infrinxida, procedendo á demolición das obras non legalizadas.
2. A imposición de sancións aos responsables das infraccións urbanísticas

Na súa actuación a Axencia segue un escrupuloso respecto dos dereitos dos cidadáns, tanto dos interesados nos procedementos tramitados, velando polos dereitos de defensa sen que en ningún caso se producise indefensión, como no dos cidadáns que exercen a acción pública, tramitando as denuncias segundo a orde de prioridades fixada obxectivamente por un Plan de inspección que se aproba anualmente.

4. Bibliografía

BULLEJOS CALVO, CARLOS e ORTEGA MARTÍN, EDUARDO, *Enciclopedia de la Administración Local*.

CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M, “*Estudio jurisprudencial en torno a la disciplina urbanística*”.

DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M, relatorio “*Procedimiento sancionador: infracciones y sanciones*” impartida en xornadas de disciplina urbanística desenvolvida pola EGAP no ano 2010.

PAREJO ALFONSO, L, “*La disciplina Urbanística*”, *Iustel*.

RIVERA FRADE, M^a DOLORES, *Disciplina Urbanística en la Comunidad Autónoma de Galicia*.

Se ben o presente traballo foi desenvolvido tomando como base a normativa aplicable e sentenzas do noso Tribunal Superior de Xusticia.

As políticas urbanas e territoriais

CARLOS NÁRDIZ ORTIZ

Dr. Enxeñeiro de Camiños, Canles e Portos
Decano do Colexio de Enxeñeiros de C. C. e P. de Galicia

Resumo: *O artigo intenta achegarse aos obxectivos amplos cos que se aborda hoxe a ordenación do territorio, que vai dende a escala europea, co marco das Directrices de Estratexia Territorial Europea (ETE), ata as políticas urbanas de investimento na cidades para a mellora na calidade urbana e social desta. En canto que a ordenación do territorio necesita precisar os seus obxectivos en ámbitos concretos, as estratexias a medio e longo prazo para o territorio deben concretarse tamén nos documentos de plan urbano e de ordenación do territorio que superen a escala municipal, especialmente nas áreas metropolitanas e rexións urbanas, as que se adaptan ás distintas políticas urbanas e territoriais, incluídos os plans sectoriais que fan referencia á promoción do chan ou ás planificacións de infraestruturas e equipamentos.*

Palabras clave: *Ordenación do Territorio, Urbanismo, Proxectos estratéxicos, Directrices de Ordenación do Territorio, Plan Urbano.*

Abstract: *The article tries to be approached to the wide goals with which the ordering of the territory, which goes from the European scale, with the frame of the Guidelines of European Territorial Strategy (ETE), is formulated today up to the urban policies of investment in the cities for the improvement in the urban and social quality of this. As soon as that the ordering of the territory needs to need his goals in specific areas, the strategies to means and long deadline for the territory must be specified also in the documents of urban plan and of ordering of the territory that surpass at scale municipal, especially in the metropolitan areas and urban regions, the that they are adapted to the different urban and territorial policies, the sectorial plans included that they do reference to the promotion of the ground or to the plannings of infrastructures and equipments.*

Key words: *Ordering of the Territory, Planning, strategic Projects, Guidelines of Ordering of the Territory, Urban Plan.*

Índice: *1. Introducción. 2. O ámbito europeo. 3. O ámbito urbano. 4. As directrices da estratexia territorial europea (ETE). 5. Os obxectivos dos documentos de ordenación do territorio. 6. Os obxectivos das políticas urbanas.*



1 Introducción

O marco instrumental da ordenación do territorio e o urbanismo, inclúe un abano amplo de instrumentos que van desde as políticas de investimentos públicos en infraestruturas, medio ambiente, solo, vivenda, equipamentos, que leva a cabo a Comunidade Europea, os Estados, as Comunidades Autónomas, os Concellos, ata a propia redacción dos documentos de planificación sectorial (estradas, ferrocarrís, portos, augas, infraestruturas sanitarias, residuos sólidos, montes, vivendas, etc) ou a redacción de documentos de planeamento urbano e territorial ou de proxecto, orientados cara a integración dos documentos de planificación sectorial, aínda que sen comprometer, como fan aqueles, os investimentos.

As políticas de investimento público, relaciónannos *cos obxectivos territoriais, económicos e sociais da ordenación do territorio*. Estes obxectivos, están tamén na planificación sectorial, pola aproximación que cada unha das formas de planificación, incluída a de infraestruturas, permiten realizar aos obxectivos e aos efectos territoriais derivados de determinadas alternativas de planificación. Finalmente, a crise na que se viron inmersos os documentos de planeamento urbano e ordenación do territorio (en contradición co seu reclamo por parte da administración), e a aposta por documentos de menor escala ligados ao proxecto urbano ou aos proxectos de edificación, ten que ver co fondo debate metodolóxico sobre o papel que pode xogar o planeamento e o proxecto como instrumentos ao servizo de determinadas políticas territoriais ou urbanas.

A ordenación do territorio, necesita precisar os seus obxectivos nun ámbito concreto. Os obxectivos políticos que abranguen territorios amplos, concréntanse en estratexias a longo prazo. Os obxectivos sectoriais, que apoian estas políticas, teñen un horizonte no medio prazo (como límite que non adoitan exceder unha década, na que se adoitan comprometer os investimentos para levalos a cabo). Os obxectivos relacionados coa política urbana reflectidos en documentos de planeamento ou de proxecto, poden ter un prazo mesmo menor.

2 O ámbito europeo

Os obxectivos da *Carta Europea de Ordenación do Territorio de 1983*, eran o desenvolvemento económico equilibrado das rexións, a mellora da calidade de vida, a xestión responsable dos recursos naturais, a protección do medio natural, e a utilización racional e equilibrada do territorio. Os obxectivos da *Estratexia Territorial Europea de 1999*, apoian o obxectivo último dun desenvolvemento equilibrado e sostible do territorio da UE, en tres directrices fundamentais de desenvolvemento territorial: o desenvolvemento dun sistema urbano policéntrico máis equilibrado, o fomento de estratexias integradas de transporte e comunicación, e o desenvolvemento e protección da natureza e do patrimonio cultural mediante unha xestión intelixente, considerando que estas directrices poden ser incorporadas, desde as súas etapas iniciais, polas distintas políticas sectoriais con incidencia no territorio.

Trátase, por tanto, de estratexias territoriais a longo prazo, nas que o obxectivo do desenvolvemento equilibrado das rexións do *Tratado de Maastricht de 1992*, e os principios de desenvolvemento sostible da Conferencia de Río do mesmo ano, serviron para precisar mellor os obxectivos da Carta Europea de 1983. Estas precisións lévanse ata a identificación de distintas opcións políticas para o cumprimento das directrices da ETE de 1999. O obxectivo do desenvolvemento dun sistema urbano policéntrico máis equilibrado, co fin de que non siga concentrándose excesivamente a riqueza e a poboación no núcleo central da UE,

que ata entón se concentrara na mellora da conexión entre a periferia e o núcleo central por medio dos proxectos de infraestruturas de transporte, considérase que debe apoiarse tamén na creación de novas rexións metropolitanas de doado acceso internacional, ben conectadas coas rexións rurais e as cidades de distinto tamaño das súas áreas de influencia, promocionando estratexias integradas de desenvolvemento territorial para os grupos (cluster) de cidades e redes urbanas por medio dunha cooperación máis estreita da política estrutural e a política de redes transeuropeas.

As opcións políticas para conseguir cidades e rexións urbanas dinámicas, atractivas e competitivas, que contribúan á diminución da taxa de desemprego, precisan dos cinco aspectos que se consideran decisivos para o desenvolvemento sostible das cidades (o control da expansión urbana, a mestura de funcións e grupos sociais, a xestión dos recursos do ecosistema urbano, a mellora da accesibilidade, e a protección e o desenvolvemento do patrimonio natural e cultural), e doutras apostas estratéxicas relacionadas co desenvolvemento endógeno, o reforzo das cidades pequenas e medias no medio rural, a diversificación da utilización agrícola dos solos, a utilización do potencial das enerxías renovables, a explotación dun turismo respectuoso co medio ambiente, a promoción da cooperación entre cidade e campo co fin de reforzar as rexións funcionais. Trátase, por tanto, de obxectivos, en relación ao sistema urbano, que se trasladaron despois a escala europea á escala nacional e rexional.

3 O ámbito urbano

As políticas orientadas a influir no crecemento urbano das cidades, formando parte do que Labasse (1972) chamaba a "xeografía voluntaria" para corrixir os efectos da xeografía de "laissez-faire", apoiadas ata os anos 60 na industrialización, intentando difundir o crecemento urbano cara as rexións urbanas, como no caso das rexións de París e Londres, ou nos polos de desenvolvemento ou de crecemento franceses, italianos ou españois, entraron en crise nos 70, polas súas consecuencias urbanísticas, sociais e ambientais, pola transformación que se produciu nesas áreas das tendencias na urbanización e o crecemento urbano, co crecemento das periferias respecto á cidade central e a redución das correntes migratorias, nas que as cidades sen apenas crecemento da poboación foron ocupando cada vez maiores extensións das periferias metropolitanas, e onde as políticas urbanas tiveron que orientarse tamén cara a revitalización dos centros e as periferias das cidades industrializadas, para evitar a perda da poboación, e os problemas sociais de emprego e do deterioro urbano, que non estaban presentes nas políticas dos anos 40, 50 e 60 de crecemento urbano.

Unha síntese dos problemas urbanos xurdidos a partir dos anos 70 e 80 nas cidades, e das novas políticas (que hoxe forman parte dos obxectivos da práctica común do urbanismo e a ordenación do territorio en relación ás cidades), pode verse no *Vol. 1. Políticas e Financiamento* do informe elaborado pola OCDE (Organización e Desenvolvemento Económico) en 1983 (MOPU, 1984) sobre *As cidades en transformación*. As políticas orientadas a incidir sobre o crecemento urbano (favorecéndoo ou freándoo), a escala nacional, rexional ou local apóanse nun conxunto amplo de instrumentos ou accións territoriais que van desde aqueles orientados a actuar sobre o mercado do solo e a vivenda (dentro do marco tradicional do planeamento e a xestión urbanística), a aqueles dirixidos a influir á localización das actividades económicas, (con programas de subvención e incentivos cara o sector privado), ou a aqueles relacionados coa construción de infraestruturas viarias e sanitarias, transporte

público, equipamentos, zonas verdes, mellora do medio ambiente urbano, ao servizo do crecemento urbano, a todas as escalas.

Xunto a estes instrumentos, que formaron parte das políticas urbanas ou territoriais, hai outros que aparentemente non se relacionan con estas políticas, pero que poden ter unha forte incidencia no crecemento urbano.

É o caso da *política orzamentaria* que incide no nivel de renda, nos préstamos hipotecarios, na capacidade de consumo, nas desgravacións fiscais; da *política industrial*, que apoia o mantemento de determinadas industrias (estaleiros, químicas, siderúrxicas, enerxéticas, ou instalacións relacionadas coa defensa) das que dependen cidades ou núcleos de poboación; das *políticas de impostos*, por parte de distintas administracións estatais, rexionais, locais, que inflúen nas decisións de localización residencial, comercial, industrial; da *política agrícola*, que inflúe no mantemento da poboación do rural, ou na concentración arredor de determinadas vilas que actúan de cabeceira de comarca; das *políticas de transporte*, coa construción de infraestruturas en relación ás redes de infraestruturas de transporte; e das *políticas de inmigración*, que inflúen na demanda de traballo, nos programas sociais de vivendas, na ocupación dos barrios das cidades.

Os factores que actúan hoxe sobre a transformación das cidades, escapan mesmo das distintas políticas sectoriais que levan a cabo as administracións (incluída a urbanística), incidindo factores relacionados coa globalización ou internacionalización da economía, onde os sistemas de produción e distribución industrial, difiren dos de fai dúas ou tres décadas polas posibilidades das infraestruturas de transporte e as tecnoloxías de comunicación, polo atractivo que ten para as grandes empresas a descentralización da produción cara países non industrializados, con menores custos de man de obra, que determinan o declive das áreas industrializadas apoiadas anteriormente na gran industria; factores relacionados coa substitución do traballo polo capital, ou co desenvolvemento do sector servizos, no que de forma crecente se están apoiando as cidades, competindo con outras na atracción de determinados equipamentos culturais, comerciais, e na transformación de áreas urbanas en declive (con usos obsoletos, como os ligados a industrias ou actividades relacionadas co transporte), que si poden ser apoiados con instrumentos ou medidas estritamente urbanísticas (ver por exemplo *Instituto de Urbanística de Valladolid, Cidade 5, 1999: Vantaxes urbanas e competitividades entre cidades*).

4 As directrices da estratexia territorial europea (ETE)

A aposta polas cidades, como núcleos dunha rede que organiza a estrutura do territorio europeo, en substitución da política anterior na que os actores eran unicamente as rexións, nas que se seguen apoiando as políticas rexionais europeas, está detrás dos modelos de desenvolvemento urbano máis policéntricos que defende a *ETE de 1999*, aos que antes os referiamos, e detrás das políticas de revitalización das cidades (de vivenda, de rexeneración dos barrios e as áreas obsoletas, de mellora da urbanización e os equipamentos, de transporte público, ...) polas que están apostando as cidades, competindo entre elas na atracción de actividades que permitan o mantemento da poboación e o emprego.

A *Europa Próxima. Europa de Rexións e Cidades* era o título do libro (UPC, 1999) coordinado por *Pascual Maragall* que reproducía unha serie de intervencións, sobre o papel das rexións e as cidades na construción da UE. O modelo que defende neste libro *Capellin*, "As redes de



ciudades en Europa e o desenvolvemento dunha política urbana para a cohesión europea”, é o dunha Europa, na que non exista un centro e unha periferia, senón un sistema múltiple de cidades e rexións, no que se valoren os centros intermedios e as comunicacións, de tipo transversal. A importancia da rede de transporte para o mantemento do sistema policéntrico de cidades (fronte á concepción anterior da rede apoiada na potenciación dunha serie de eixes), é a segunda directriz que recolle a ETE de 1999, relacionada co *fomento de estratexias integradoras de transporte e territorio*.

As opcións políticas que formula para a consecución desta segunda directriz, pasan polo reforzo das redes de transporte secundarias e as súas interconexións coas RTE, incluíndo o desenvolvemento de sistemas rexionais de transporte público, a mellora do acceso ás infraestruturas de telecomunicacións, a introdución dos estudos de impacto ambiental como instrumentos de avaliación espacial dos grandes proxectos de infraestruturas (hoxe obrigatorios nos países integrados na UE), pola mellor articulación das políticas de transporte coas de solo, polo fomento da integración en rede dos nós intermodais de transporte de mercadorías. As consecuencias territoriais, económicas, sociais, e urbanas destas políticas, aparentemente sectoriais, cos seus efectos territoriais, obrigan a prestar maior atención desde o urbanismo e a ordenación do territorio, ás infraestruturas de transporte a escala europea, estatal, rexional e local, como construtoras do territorio e das propias cidades, poñendo novamente de manifesto, a todas as escalas, as fortes relacións que existen entre o transporte e o territorio: “moitos problemas urbanísticos —di Capellin— poden resolverse modificando a rede de transporte, e unha determinada rede de transporte comporta unha forma concreta do territorio”.

A terceira directriz, que defende a ETE de 1999, relaciónase coa *xestión da natureza e o patrimonio cultural*. Xa nos referimos, en relación á aproximación ambiental, á importancia que de forma crecente vai ter a protección e xestión dos recursos naturais e culturais, nas decisións que se tomen desde os documentos de ordenación do territorio ou o planeamento urbano e metropolitano. O patrimonio cultural de Europa —dise na ETE— é a expresión da súa identidade e reviste unha importancia mundial.

A política de protección dos recursos naturais europea, apoiada na *Directiva Hábitat*, e na *rede Natura 2000*, considérase que debe integrarse nas políticas de planificación dos usos do territorio, que son as que deben proporcionar o marco para protexer os espazos naturais, sen illalos, incluíndo a definición das zonas de protección. A ampliación das consideracións ambientais das zonas protexidas, ás áreas de montaña, ás áreas fluviais, litorais, rurais, ás áreas sometidas a riscos naturais, determina que os instrumentos de planificación territorial, se formulen no futuro como un instrumento fundamental de planificación que condicione as distintas políticas sectoriais.

Como retos particulares parte da ETE para o desenvolvemento territorial, identifícase a *xestión dos recursos hídricos*, apoiada nunha política de protección e de xestión das augas superficiais e subterráneas; a *xestión creativa das paisaxes culturais* que teña un particular significado cultural, histórico, estético e ecolóxico, valorizándoos no marco de estratexias integradas de desenvolvemento territorial, e a *xestión creativa do patrimonio cultural*, onde gran número de cidades e pobos posúen un valor cultural extraordinario, que malia os investimentos que se produciron nos últimos anos, non conseguiron deter o proceso de deterioro. No patrimonio cultural nas UE, non se inclúen soamente os monumentos e xacementos arqueolóxicos, senón tamén os diferentes estilos de vida dos habitantes e os

pobos, que están expostos á comercialización e a uniformidade cultural, destruindo a súa individualidade e identidade.

A busca de políticas integradas de desenvolvemento territorial, determina que as directrices que recollen os ETE a nivel de Comunidade Europea, teñan que instrumentalizarse a través *da cooperación horizontal* (entre nacións, rexións e municipios), e a través *da cooperación vertical* entre distintos organismos encargados do desenvolvemento territorial (ordenación do territorio, planificación rexional, planificación urbana) e dos planes sectoriais. Os fondos estruturais, ou o programa Interreg, orientados cara a cooperación entre Estados, está contribuíndo a que esas políticas comunitarias de desenvolvemento territorial, de forma crecente, se vaian interiorizando a todas as escalas, incluída a local. Constitúen, polo tanto, unha *auténtica política de ordenación do territorio da Comunidade*, na que se miran os distintos Estados membros, coa compoñente legislativa e económica á que antes nos referíamos.

5 Os obxectivos dos documentos de ordenación do territorio

Os obxectivos territoriais da Carta Europea de Ordenación do Territorio de 1983, trasladáronse aos documentos de ordenación do territorio a escala rexional, por exemplo das Comunidades Autónomas en España que se redactaron a partir de mediados dos 80. Os obxectivos da ETE de 99, están presentes nos novos documentos de Ordenación do Territorio, cuxas bases e estratexias territoriais, remiten ás directrices, e as estratexias europeas, trasladándoas ao territorio concreto da Comunidade.

A definición dun modelo de asentamento que corrixa os desequilibrios das épocas pasadas, a mellora do sistema relacional, a coordinación das distintas políticas sectoriais a escala rexional, ou comarcal, a consecución dun territorio competitivo no contexto internacional, a integración do urbanismo coa ordenación do territorio, entendida esta a unha escala supramunicipal, a defensa e recuperación do medio rural, a protección do patrimonio rural, natural e cultural, facendo compatibles as actividades económicas cos valores ecolóxicos e ambientais do territorio, etc, forman parte hoxe *dos obxectivos dos documentos de ordenación do territorio*, que se concretan en directrices xerais en forma de declaracións non apoiadas por programas específicos (a diferenza do que ocorre coas directrices da CE) e con directrices sectoriais relativas ás actividades económicas, ou as infraestruturas de transporte e básicas, ao plan municipal, ao patrimonio natural e cultural, tanto a escala rexional, como comarcal. A introdución dunha escala intermedia de ordenación, entre as rexións e o municipio, é un dos obxectivos dos documentos de ordenación, onde a *delimitación das comarcas* (que nalgúñas Comunidades como Galicia ou Aragón, seguiron a súa propia dinámica, ligada a plans de desenvolvemento comarcal), *áreas metropolitanas, ou áreas funcionais do territorio*, considéranse fundamentais para integrar as distintas políticas sectoriais, incluídas as urbanísticas.

Os obxectivos xerais destes documentos de ordenación a escala rexional, trasladando directrices da escala europea, á escala da Comunidade, sen o papel intermedio que podería xogar o Estado (aparentemente sen competencias na ordenación do territorio), convertidas en declaracións contraditorias coas decisións sectoriais das administracións que as aproban, intentaron revestirse nos anos 60 e 70 dunhas *técnicas relacionadas coas distintas etapas nas que se divide a planificación*. A planificación entendida como proceso cíclico, segundo *Mc Loughlin (1969, 1971)*, debía incluír unha primeira etapa de análise territorial, unha segunda de formulación das metas e os obxectivos, unha terceira de modelización do sis-



tema territorial, e unha cuarta de utilización dos modelos para xerar estratexias alternativas e avalialas.

6 Os obxectivos das políticas urbanas

Os obxectivos xerais das políticas urbanas, nos que se viu reflectida a actuación dos distintos Concellos democráticos a partir dos anos 80 (respondendo inicialmente a reivindicacións para solucionar carencias das décadas anteriores), con distintas alternativas respecto da promoción de vivendas públicas e privadas, a revitalización dos centros históricos degradados, os equipamentos dos barrios periféricos, as infraestruturas viarias e sanitarias, o patrimonio natural e cultural, a protección do medio actual urbano, ou respecto ao mercado do solo, *instrumentáanse a través do plan, e doutros medios de intervención directa ou indirecta* por parte da administración, formulando distintas políticas urbanísticas nas que os Concellos se ven complementados pola acción das Comunidades Autónomas, ou doutras administracións rexionais ou locais. Ver por exemplo no *Vol. II O papel dos poderes público* do documento da OCDE sobre as *Cidades en Transformación*, MOPU, 1984, que fai referencia ao marco institucional das políticas urbanas nos distintos países, cos seus conflitos e problemas de coordinación.

Unha distinción entre os mecanismos ou instrumentos de intervención directa ou indirecta para orientar as actividades privadas e corrixir os seus efectos no territorio pode verse en *CEUMT, Brau, Herce, Tarragó, Manual Municipal de Urbanismo (1981)*. Como *mecanismos de intervención directa*, recollen aqueles que se relacionan coa intervención sobre o mercado do solo (con adquisición de solo no mercado libre, con adquisición de solo por expropiación, coa formación de patrimonios municipais de solo a partir dos mecanismos de cesión que permite a lei, ou coa venda de solo por parte de entes públicos), aqueles que se relacionan coa execución de obras de urbanización (absorbendo déficits, construíndo infraestruturas de carácter estratéxico, dotando de infraestruturas ao solo patrimonio municipal, mantendo as obras de urbanización, ou aproveitándose das vantaxes de localización das transformacións das infraestruturas interurbanas), e aqueles que se relacionan coa construción pública de vivendas coas que se inclúe o apoio ás políticas de rehabilitación.

Como *mecanismos de intervención indirecta*, recollen o plan urbanístico, como principal instrumento en mans do sector público para a intervención indirecta no proceso urbano, a xestión e disciplina urbanística, como instrumentos de execución do plan, e os instrumentos impositivos (imposto municipal, sobre radicación, contribución territorial urbana, imposto sobre o incremento do valor dos terreos, ou a aplicación de beneficios de carencias fiscais) que se converteron en instrumentos indirectos fundamentais, como complemento do plan urbanístico, da intervención do sector público no mercado do solo e a vivenda, respecto aos que os distintos países aplican diferentes políticas condicionadas polo financiamento dos gastos públicos urbanos, aspecto que planea sobre toda a práctica urbanística.

A impugnación indirecta dos instrumentos de planeamento urbanístico: a eliminación do dereito ao recurso

44 Regap

JOSÉ ÁNGEL OREIRO ROMAR

Letrado da Xunta de Galicia
Director da Área de Urbanismo e Infraestruturas
do concello de Santiago de Compostela

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación do territorio e urbanismo

Resumo: *No presente artigo pretendemos analizar como as vicisitudes procesuais dun determinado asunto poden dar lugar á desaparición da segunda instancia procesual fronte a disposicións de carácter xeral, en función da vía que se utilice para a súa impugnación.*

Esta situación determina que un Plan Xeral poida chegar ou non a ser analizado nunha segunda instancia casacional, en función de si foi impugnado por vía directa ou indirecta.

O presente artigo non se limita a analizar os sucesivos pronunciamentos xurisdicionais que dan lugar á conclusión final do Tribunal Supremo, senón que valora negativamente esta conclusión considerándoa inexplicable desde a perspectiva do dereito a tutela xudicial efectiva (art. 24 da CE) na súa vertente do dereito de acceso aos recursos legalmente previstos.

Abstract: *In this Oarticle, we attempt to analyze how the procedural events of a particular case may lead to the disappearance of the second instance proceedings in the appeal against general prescriptions, depending on the route used for impeachment.*

This situation determines that a General Plan can or cannot be analyzed in a second appellete review, depending on whether it has been challenged by direct or indirect way.

This article is not just limited to analyze the successive judicial pronouncements which lead to the final conclusion of the Supreme Court, but it also exposes a negative opinion of this conclusion, very difficult to explain from the perspective of the right to an effective defense (Article 24 EC) in the slope of the right of access to resources provided by law.

Introdución

No presente artigo pretendemos analizar como as vicisitudes procesais dun determinado asunto poden dar lugar á desaparición da segunda instancia procesal fronte a disposicións de carácter xeral, en función da vía que se empregue para a súa impugnación.

Esta situación, inexplicable desde a perspectiva do dereito á tutela xudicial efectiva do art. 24 da Constitución Española de 1978 na súa vertente do dereito de acceso aos recursos legalmente previstos, determina que un Plan Xeral só poida chegar a ser analizado nunha segunda instancia casacional en función de se se impugnou por vía directa ou indirecta, e con independencia dos vicios que concorran no mesmo.

Consideramos que a situación que procedemos a expoñer non ten paragón no noso ordenamento xurídico, é contraria á literalidade da lei e carece dunha fundamentación solvente e aceptable desde a perspectiva dunha correcta praxe procesal.

O noso ordenamento xurídico, para limitar o acceso aos recursos, é dicir, a unha segunda instancia, emprega, en función da orde xurisdiccional de que se trate, diferentes criterios: a contía (ex. art. 86.2(a) da Lei 29/1998, de 13 de xullo, da Xurisdición contencioso administrativa – 600.000 euros), a materia (art. 86.2(a) da Lei 29/1998, de 13 de xullo, da Xurisdición contencioso administrativa —as ditadas en materia electoral—), ou mesmo algún concepto xurídico indeterminado como o interese casacional (lei de Axuizamento Civil 1/2000, de 7 de xaneiro).

Pero non existe no noso ordenamento xurídico procesal norma algunha que supedite o recurso xurisdiccional ao simple e mero feito de que o tribunal que coñeceu do asunto en primeira instancia o fixo pola vía directa do recurso contencioso ordinario, ou pola vía indirecta da cuestión de ilegalidade.

Pola contra, e como seguidamente veremos, tal resultado, ao que chegou a xurisprudencia, parece radicalmente oposto á literalidade da lei.

En definitiva, e concretando, expoñeremos a contradición da nosa práctica procesal que pode producir e de feito produce situacións tan absurdas como a admisión dun recurso de casación fronte a un instrumento de planeamento urbanístico (por exemplo, un Plan Parcial), cando o mesmo é examinado por medio do recurso contencioso administrativo directo por un Tribunal Superior de Xustiza, e a inadmisión do mesmo recurso de casación contra o mesmo Plan Parcial cando este foi examinado en primeira instancia polo mesmo tribunal, pero vía recurso indirecto (cuestión de ilegalidade).

A primeira instancia: recurso directo ou indirecto

I Natureza xurídica dos instrumentos de planeamento:

En primeiro termo, é necesario partir da base de que un Plan Xeral de Ordenación Municipal, ao igual que o resto dos instrumentos de planeamento urbanístico (plans parciais, plans especiais, ou mesmo estudos de detalle), teñen legal e xurisprudencialmente recoñecida a súa natureza regulamentaria, é dicir, son disposicións de carácter xeral.



II Tipos de recursos

Para contextualizar o suposto analizado é necesario partir das dúas vías xa aludidas, que o noso sistema procesal ofrece para a impugnación en primeira instancia de actos e disposicións de carácter xeral.

Así, na Lei 29/1998, de 13 de xullo, da Xurisdición Contencioso Administrativa (LXCA), diferencia a vía directa e a indirecta:

Recurso directo: Artigo 25 da LXCA.

O recurso contencioso-administrativo é admisible en relación coas disposicións de carácter xeral (...)

Recurso indirecto - cuestión de ilegalidade: Artigo 26.

1. *Ademais da impugnación directa das disposicións de carácter xeral, tamén é admisible a dos actos que se produzan en aplicación das mesmas, fundada en que tales disposicións non son conformes ao Dereito.*

III Órgano xurisdiccional competente

A competencia en primeira instancia para o coñecemento dos recursos fronte a instrumentos de planeamento urbanístico vén atribuída ex lege aos Tribunais Superiores de Xustiza.

Así, a Lei da Xurisdición contencioso administrativa distingue:

Artigo 8.

1. *Os Xulgados do Contencioso-administrativo coñecerán, en única ou primeira instancia segundo o disposto nesta Lei, dous recursos que se deduzan fronte aos actos das entidades locais ... excluídas as impugnacións de calquera clase de instrumentos de planeamento urbanístico.*

Artigo 10.

1. *As Salas do Contencioso-Administrativo dos Tribunais Superiores de Xustiza coñecerán en única instancia dos recursos que se deduzan en relación con:*

b) As disposicións xerais emanadas das Entidades locais.

Polo tanto, un PXOM pode ser impugnado por medio do correspondente recurso directo ante o Tribunal Superior de Xustiza da Comunidade Autónoma, ou por vía indirecta, formulando unha cuestión de ilegalidade por medio dun recurso contra un acto aplicativo (ex. Proxecto de compensación, licenza, etc...) do PXOM.

No primeiro caso, o recurso interponse directamente contra o instrumento de planeamento, ante o Tribunal Superior de Xustiza, que é o competente para resolver.

No segundo, o recurso interponse contra o acto que aplica o instrumento de planeamento (ex. Licenza) ante un Xulgado do contencioso administrativo, que se estima unha posible ilegalidade no instrumento de planeamento que se está aplicando, poderá elevar a cuestión

de ilegalidade ante o órgano xurisdiccional competente, é dicir, o Tribunal Superior de Xustiza, que novamente é o competente para resolver.

A segunda instancia: o recurso de casación

O Artigo 86 da LCXA 29/1998 establece:

1. *As sentenzas ditadas en única instancia polas Salas do Contencioso-administrativo dos Tribunais Superiores de Xustiza serán susceptibles de recurso de casación ante a Sala do Contencioso-administrativo do Tribunal Supremo.*
2. **Caberá en todo caso** recurso de casación contra as sentenzas dos Tribunais Superiores de Xustiza que declaren nula ou conforme a Dereito unha disposición de carácter xeral (é dicir, un Plan xeral de Ordenación Municipal).

A expresión “en todo caso” non parece deixar lugar a dúbidas. Pero malia esta contundencia e claridade, a xurisprudencia nega o acceso ao recurso de casación no suposto antes citado, en oposición á literalidade da lei.

O suposto de autos: o plan parcial do sector 7” higueras” do plan xeral de ordenación urbana de zamora

1.- A sentenza do Xulgado do Contencioso Administrativo nº1 de Zamora 7/2009, de 27-1-2010, procedemento ordinario 285/06, 292/06 e 89/07 (acumulados), anulou por vía de recurso directo un acto administrativo, en concreto un Proxecto de Compensación (tamén chamado na lexislación autonómica de Castela e León, Proxecto de Actuación) sobre a base dunha suposta contradición coa disposición xeral que o devandito proxecto de compensación desenvolvía e aplicaba, isto é o Plan Parcial (*Plan Parcial Sector 7 “Higueras”*).

Polo Xulgado do Contencioso-Administrativo nº 1 de Zamora ditouse sentenza no P.O. antes indicado, cuxa parte dispositiva di:

*“Que estimando o recurso contencioso-administrativo interposto por D. Higinio fronte ao acordo da Xunta de Goberno Local do Concello de Zamora de data 7 de agosto de 2006, debo declarar e **declaro nulo o mesmo ao entender que o Plan que executa se atopa viciado de nulidade.***

Firme a presente resolución procédase a formular cuestión de ilegalidade do Plan Parcial Sector 7 “Higueras” á Sala do Contencioso- administrativo do TSX de Castela e León, sede en Valladolid.”

Polo tanto, esta sentenza elevaba ao órgano xurisdiccional competente (Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León, en adiante TSX de Cel) a cuestión de ilegalidade sobre *Plan Parcial Sector 7 “Higueras”*.

2.- A sentenza da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León: O recurso indirecto (cuestión de ilegalidade) e consecuente anulación do Plan Parcial.



A sentenza do Xulgado é recorrida en apelación pola administración actuante, o Excmo. Concello de Zamora, por medio do Recurso de Apelación 366/2009, que deu lugar á sentenza do TSX de CeL, de 27-1-2010.

A sentenza de apelación resolve a nulidade do Plan Parcial, en base á previa anulación do PXOU de Zamora polo mesmo tribunal (TSX de CeL) da seguinte maneira:

“Entrando no fondo do asunto, cómpre ter en conta o disposto nos arts. 72.2 e 73 da Lei Xurisdiccional. Di o art. 72.2 que “a anulación dunha disposición ou acto producirá efectos para todas as persoas afectadas. As sentenzas firmes que anulen unha disposición xeral terán efectos xerais desde o día en que sexa publicado a súa sentenza e preceptos anulados no mesmo xornal oficial en que o tivese sido a disposición anulada” e o art. 73 sinala “as sentenzas firmes que anulen un precepto dunha disposición xeral non afectarán por si mesmas á eficacia das sentenzas ou actos administrativos firmes que o aplicasen de que a anulación alcanzara efectos xerais, agás no caso de que a anulación do precepto supuxese a exclusión ou a redución das sancións aínda non executadas completamente”.

No presente caso o acto administrativo ao que se refire este litixio (Proxecto de Actuación do Plan Parcial do Sector nº 7 “Higueras”) impugnouse no seu día directamente en prazo e forma legal polo que non adquiriu firmeza e, en consecuencia, non lle alcanza a inmunidade regulada no citado art. 73.

Polo tanto, a (previa) anulación da Revisión do Plan Xeral de Ordenación Urbana de Zamora en virtude de sentenza firme, cuxo fallo foi publicado no Boletín Oficial de Castela e León de 13 de outubro de 2009, alcanza ao acto administrativo aquí impugnado, que non é firme, e determina a súa nulidade xa que se trata dun Proxecto de Actuación ditado en execución dun Plan Parcial, que desenvolve un Plan Xeral de Ordenación Urbana, que desapareceu da esfera xurídica.

En consecuencia, aínda que puidesen ter razón os apelantes cando din que non cabe, cando se impugna indirectamente unha disposición xeral, fundamentar a súa nulidade nos vicios procedementais producidos durante a tramitación da mesma senón só en motivos de fondo, a circunstancia sobrevida neste caso —firmeza da sentenza que declara a nulidade da Revisión do Plan—, da que se deu conta ás partes para que alegasen o que estimasen oportuno, determina, polo exposto, que deban desestimarse os recursos de apelación.

...

Polo tanto, é evidente que o TSX de Castela e León coñeceu en “primeira instancia” e a través dunha “cuestión de ilegalidade” da conformidade a dereito dunha disposición de carácter xeral, cal era o Plan Parcial Sector 7 “Higueras”.

E do mesmo modo é evidente que o devandito axuízamento nunca puido ser realizado pola Sentenza do Xulgado do contencioso de Zamora por ser manifestamente incompetente, como así apreciou oportunamente o devandito Xulgado, procedendo polo tanto a elevar a correspondente “cuestión de ilegalidade”, ao obxecto de que o axuízamento da mesma fose realizado polo órgano xurisdiccional competente.

A propia sentenza 156/2010 do TSX Castela e León, estableceu na súa sentenza a distinción á que vimos aludindo cando determina que:

PRONUNCIAMOS:

1) *Que debemos desestimar e desestimamos os presentes recursos de apelación interpostos pola representación do Concello de Zamora y da Xunta de Compensación do Sector nº 7 "Higueras" contra a sentenza do Xulgado do Contencioso-administrativo de Zamora de 21 de xaneiro de 2009, ditada no P.O. 285/06, sen custos.*

2) *Que debemos anular e anulamos pola súa desconformidade co ordenamento xurídico o Plan Parcial do Sector nº 7 "Higueras".*

En definitiva, a sentenza citada resolve en apelación sobre o Proxecto de Compensación e en primeira instancia sobre o Plan Parcial.

Procedía polo tanto, en aplicación do art. 24 da CE, 86.1 e 3 da LXCA (arriba citados), recoñecer ao Excmo. Concello de Zamora o acceso á casación, e en definitiva á segunda instancia xurisdiccional, aínda cando for co exclusivo obxecto de analizar os motivos de anulación do Plan Parcial, considerando que con respecto á nulidade do Proxecto de Actuación non cabería recurso de casación, por ter sido analizado xa nunha primeira instancia xudicial polo Xulgado, e en segunda polo TSX de CeL vía recurso de apelación.

En esa liña procedeu á preparación do recurso de casación, que se interporía ao abeiro do artigo 88.1.d) e 88.1c) da Lei Xurisdiccional, por infracción de norma estatal e xurisprudencia que fora determinante da sentenza recorrida.

3.- O Auto de 26 de febreiro de 2010, confirmado polo de 16 de abril seguinte, da Sección Primeira da Sala do Contencioso- Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León, con sede en Valladolid, polo que se acordou ter por non preparado o recurso de casación anunciado contra a Sentenza de 27 de xaneiro de 2010, ditada no recurso de apelación número 366/2009, deducido contra a Sentenza de 21 de xaneiro de 2009 ditada polo Xulgado do Contencioso-Administrativo número 1 de Zamora, no recurso número 285/2006 (e 292/2006 e 89/2007 acumulados).

As devanditas resolucións, sen realizar unha verdadeira análise da cuestión formulada, resolven a inadmisión da preparación do recurso de casación baseándose nun Auto da Sala do Contencioso Administrativo do TS de 10 de decembro de 2009, malia que nada ten que ver o devandito Auto co presente suposto.

É interesante reproducir os fundamentos do mesmo, cuxa superficial lectura revelan que nada teñen que ver os precedentes xudiciais que se citan na devandita resolución do TSX co suposto que estamos analizando:

"PRIMEIRO

– *A Sentenza de 20 de maio de 2009 (RXCA 2009, 609) estimou a pretensión principal do recurso contencioso-administrativo interposto pola representación procesal de D^a Lorenza e outros, anulando o Decreto da Alcaldía-Presidencia do Concello de Tavernes da Valldigna (Valencia) de 28 de maio de 2004, desestimatorio do recurso de reposición interposto contra o Decreto de 10 de marzo de 2004 polo que se aprobaba definitivamente a reparcelación forzosa da Unidade de Execución do sector "VERGERET",*



na medida en que incluiu indebidamente a parcela dos actores pero sen que proceda a súa exclusión do ámbito da actuación integrada. No recurso anunciábase así mesmo que se recorría indirectamente o Programa de Actuación Integrada do devandito sector, que inclúe Plan Parcial de Mellora.

O recurso foi inicialmente promovido ante o Xulgado do Contencioso-administrativo nº 4 de Valencia, que se declarou incompetente a favor da Sala do Contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza da Comunidade Valenciana, mediante Auto de 22 de marzo de 2006.

SEGUNDO

- A resolución ditada nas presentes actuacións e contra a que se intenta recorrer en casación, foi ditada con posterioridade á entrada en vigor da reforma operada na Lei 29/1998, de 13 de xullo (RCL 1998, 1741), reguladora da Xurisdición Contencioso-Administrativa, introducida pola disposición adicional décimo cuarta da Lei Orgánica 19/2003, de 23 de decembro (RCL 2003, 3008), de modificación da Lei Orgánica 6/1985, de 1 de xullo (RCL 1985, 1578, 2635) do Poder Xudicial.

De acordo coa devandita reforma e a partir da entrada en vigor da mesma, os Xulgados do Contencioso-Administrativo coñecerán, ex artigo 8.1 da Lei Xurisdiccional na súa nova redacción, “dos recursos que se deduzan fronte aos actos das entidades locais ou das entidades e corporacións dependentes ou vinculadas ás mesmas, excluídas as impugnacións de calquera clase de instrumentos de planeamento urbanístico”; correspondendo, polo tanto, o coñecemento das devanditas cuestións en segunda instancia, ás Salas do Contencioso-Administrativo dos Tribunais Superiores de Xustiza —artigo 10.2—.

Pois ben, como xa dixo constantemente esta Sala, as devanditas resolucións non son susceptibles de recurso de casación, ex artigos 8.1, 86.1 e disposición transitoria terceira da Lei desta Xurisdición e disposición transitoria décima da Lei Orgánica 19/2003, de 23 de decembro.

A reiteración de asuntos iguais fai innecesarias maiores consideracións, abondando con remitirse ao que dixo esta Sala en innumerables resolucións anteriores (por todos, Auto de 4 de outubro de 2004 (RX 2004, 5663) -recurso de queixa 137/04, referido este ao artigo 8.4 en materia de estranxeiría, e reiteradamente seguido por outros moitos posteriores cuxa cita resulta ociosa...”.

O Auto de 10 de decembro de 2009 fai referencia á consolidada doutrina desta Sala do TS, relativa ao cambio competencial operado pola reforma levada a cabo pola Lei Orgánica 19/2003, en virtude da cal, se un asunto do que coñeceron os tribunais superiores de xustiza é daqueles cuxa competencia se atribúe tras da reforma operada pola LO 19/2003 aos xulgados do contencioso, non cabería recurso de casación contra o mesmo. Pero esta doutrina nada ten que ver co presente suposto.

Pero ademais cabería engadir que ningunha contradición hai entre o Auto citado no suposto analizado, pois analizan supostos de feito e problemáticas ben diferenciadas.

No Auto de 10 de decembro de 2009 dise que:



“a invocación do artigo 86.3 da Lei Reguladora desta Xurisdición non abre o acceso da resolución impugnada ao recurso de casación, pois, xa dixo esta Sala, entre outros, en Autos de 13 de novembro de 2000 —recurso nº 7612/99— e 24 de setembro de 2001 —recurso nº 5963/2000—, de conformidade co preceptuado no artigo 86.1 da Lei 29/1998, de 13 de xullo, reguladora da Xurisdición Contencioso-Administrativa, que só son susceptibles de recurso de casación ante a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo as resolucións ditadas en única instancia polas Salas do Contencioso-Administrativo dos Tribunais Superiores de Xustiza e da Audiencia Nacional...

Así, segundo se recolle nos Autos de 11 de xuño, 2 (RX 2001, 7872) e 16 de xullo deste ano (RX 2001, 7879) —recursos núm. 6626/00, 4744/00 e 4863/00— a previsión do apartado 1 do artigo 86 da LXCA, limita a posibilidade de ser recorridas en casación só as sentenzas ditadas “en única instancia”, e prevalece sobre o disposto no apartado 3 do mesmo precepto, que se refire á posibilidade de recorrer “en todo caso” en casación as sentenzas dos Tribunais Superiores de Xustiza ou da Audiencia Nacional que declaren nula ou conforme a dereito unha disposición de carácter xeral. Noutras palabras, a expresión “en todo caso”, contida no apartado 3, non enerva o disposto no apartado 1, senón que só se sobrepón ao disposto no apartado 2 do citado precepto, e iso aínda que a sentenza que se pretende recorrer en casación declare a nulidade dunha disposición de carácter xeral, pois o artigo 86.3 non fai distinción entre declarala nula ou conforme a Dereito.”

Estamos plenamente de acordo, como non podería ser doutra maneira, co exposto, no sentido que malia a dicción literal do art. 86.3 a expresión “en todo caso” non lexitimaría para acudir ao recurso de casación cando un xulgado do contencioso coñece en primeira instancia e o TSX en apelación.

Pero “a sensu contrario”, se é o TSX o que coñece en primeira instancia unha disposición de carácter xeral, xa sexa directamente, xa sexa vía impugnación indirecta, o recurso de casación debe permitirse. Nótese que esta parte só pretende preparar recurso de casación contra o pronunciamento relativo á anulación da disposición de carácter xeral, e só esta cuestión sería obxecto de coñecemento por parte do TS nunha eventual casación.

En apoio desta liña argumental, podemos citar o manifestado polo TS (S.C.A, Sección 1ª) no Auto de 2 outubro 2003, XUR\2004\9914:

“...Polo tanto, non concorre o suposto previsto no artigo 86.3 LRXCA para acceder ao recurso de casación, pois como ten declarado este Tribunal (por todos, Auto de 13 de novembro de 2000) a comparación do vixente artigo 86.3 e do seu precedente normativo —artigo 93.3— revela que a Lei 29/1998 introduciu un importante cambio no réxime xurídico de acceso ao recurso de casación das impugnacións indirectas de disposicións xerais.

Así como antes as sentenzas ditadas nun recurso desta natureza eran sempre susceptibles de recurso de casación —artigo 93.3 da Lei anterior—, agora sono unicamente cando a sentenza —da Audiencia Nacional ou dun Tribunal Superior de Xustiza— declara nula ou conforme a Dereito a disposición xeral indirectamente cuestionada —artigo 86.3 da vixente Lei, aplicable tamén, por suposto, aos recursos directos—.

Declaración que só pode facerse polo órgano xurisdiccional competente para coñecer do recurso indirecto cando o fose tamén para coñecer do recurso directo contra aquela —artigo 27.2 da Lei de 1998—, sen prexuízo de que se non o fose, e a sentenza é estimatoria por ter considerado ilegal o contido da disposición xeral aplicada, e ademais firme, o Tribunal Superior de Xustiza —ou, no seu caso, a Audiencia Nacional—, deba formular a cuestión de ilegalidade ante o Tribunal competente para coñecer do recurso directo contra a disposición xeral de que se trate —artigo 27.1—, o que revela que a modificación normativa levada a cabo no tratamento procesal dos recursos indirectos contra disposicións xerais pola Lei desta Xurisdición de 1998, no que ao recurso de casación se refire (distinta é, en cambio, a solución que adopta o artigo 81.2.d) respecto ao recurso de apelación), é substancial, como xa quedou adiantado.

Polo tanto, a apertura do recurso de casación nos casos de impugnación indirecta de normas regulamentarias está suxeita ao réxime xeral establecido nos apartados 1 e 2 do artigo 86 e non ao especial do seu apartado 3, a agás o que se dixo máis arriba para o suposto de que conflúa no órgano xurisdiccional —Audiencia Nacional ou Tribunal Superior de Xustiza— a dobre competencia para coñecer do recurso indirecto e do recurso directo contra a disposición xeral cuestionada, o que non ocorre no presente caso.”.

O presente suposto é o contemplado no Auto referenciado:

Formulouse unha cuestión de ilegalidade relativa a unha disposición de carácter xeral, e confluía no mesmo órgano xurisdiccional (TSX) a competencia para coñecer do recurso indirecto (cuestión de ilegalidade que efectivamente coñeceu) como do directo (se se tivese impugnado directamente o Plan Parcial a competencia tamén tivese correspondido ao TSX). Por iso no presente caso, e tal e como reza o citado Auto, cabería tamén o recurso de casación.

Nesta mesma liña, manifestouse se cabe con maior rotundidade a doutrina xurisprudencial máis autorizada. E dicimos doutrina xurisprudencial por canto os autores da devandita doutrina foron Maxistrados da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo.

Así, D. Pascual Sala Sánchez, D. Juan Antonio Xiol Ríos e D. Rafael Fernández Montalvo abordaron directamente e sen matices esta cuestión, sinalando no seu manual “*Práctica Procesal Contencioso Administrativa*”, Tomo VI, Vol. I, apartado 7.II(b, páxinas 187 e 188 (Ed. Bosch, S.A.) que:

“Debe lembrarse, porén, que os regulamentos poden ser impugnados de modo directo ou indirecto (é dicir, dirixindo o seu recurso contra eles ou alegando a súa ilegalidade ao dirixir o recurso contencioso administrativo contra un acto que os aplica, segundo dispón o art. 26.1 da LXCA : “Ademais da impugnación directa das disposicións de carácter xeral, tamén é admisible a dos actos que se produzan en aplicación das mesmas, fundada en que tales disposicións non son conformes a Dereito”...

A impugnación directa dun regulamento, se o tribunal a quo decide a súa estimación, pode dar lugar á formulación da cuestión de ilegalidade (segundo o art. 27 LXCA “Cando un Xuíz ou Tribunal do Contencioso-administrativo tiver ditado sentenza fir-



me estimatoria por considerar ilegal o contido da disposición xeral aplicada, deberá formular a cuestión de ilegalidade ante o Tribunal competente para coñecer do recurso directo contra a disposición, agás o disposto nos dous apartados seguintes”).
Nestes casos será a sentenza ditada por este tribunal cando se ventilará, con efectos xerais, a validez ou nulidade dunha disposición, e por conseguinte, caberá recurso de casación. “.

No presente suposto, a sentenza do TSX de CeL cuxa casación pretendía interpoñer o Excmo. Concello de Zamora é a que por primeira e única vez ventila, con efectos xerais, a validez ou nulidade dunha disposición de carácter xeral (Plan Parcial), e por conseguinte, entendemos que de acordo coa doutrina exposta, debería terse admitido o recurso de casación. En definitiva, o presente é o caso recollido na doutrina citada, e en consecuencia solicitouse a aplicación da devandita doutrina, co obxecto de outorgar a esta parte o dereito a recorrer por primeira vez un pronunciamento claramente desfavorable para a administración.

4 A solución final

O Auto da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo de vinte e oito de outubro de dous mil dez. Relator: JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ (Roj: ATS 13796/2010).

O Auto que procedemos a diseccionar basea a denegación da admisión do recurso de casación en dúas liñas argumentais, a primeira, incomprendible, a segunda, peregrina.

Así, comeza sinalando que:

“As alegacións efectuadas formuladas pola parte recorrente non desvirtúan os razoamentos do Auto impugnado, pois atopámonos ante unha Sentenza ditada en apelación e por iso non susceptible de recurso de casación, xa que como dixó esta Sala, entre outros moitos, en Auto de 13 de novembro de 2000 —recurso número 7612/1999—, de conformidade co preceptuado no artigo 86.1 da Lei 29/1998, de 13 de xullo, reguladora da Xurisdición Contencioso- Administrativa, só son susceptibles de recurso de casación ante a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo as sentenzas ditadas en única instancia polas Salas do Contencioso-Administrativo dos Tribunais Superiores de Xustiza e da Audiencia Nacional. No mesmo sentido Autos de 11 de xuño, 2 e 16 de xullo e 24 de setembro de 2001, entre outros. Limitación que, en calquera caso, resulta tamén aplicable ao suposto do artigo 86.3 da LRXCA, que unicamente configura unha contraexcepción ás excepcións relacionadas no artigo 86.2 da LRXCA, pero non abre o acceso á vía casacional ás sentenzas ditadas en segunda instancia.

Así segundo se recolle, entre outros moitos, nos Autos de 11 de xuño, 2 e 16 de xullo e 24 de setembro de 2001 aos que abonda con remitirse —recursos números 6626/00, 4744/00, 4863/00 e 5963/00—, a previsión do apartado 1 do artigo 86 LXCA limita a posibilidade de ser recorridas en casación só ás sentenzas ditadas “en única instancia” e prevalece sobre o disposto no apartado 3 do mesmo precepto, que se refire á posibilidade de recorrer “en todo caso” en casación as sentenzas que resolvan recursos contra disposicións de carácter xeral. Noutras palabras, a expresión “en todo caso”, contida no apartado 3, non enerva o disposto no apartado 1, senón que só se sobrepón ao disposto no apartado 2 do citado artigo 86.

TERCEIRO

- *Non obsta á anterior conclusión as alegacións da parte recorrente, xa que a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León entrou a coñecer sobre a legalidade ou ilegalidade do Plan Parcial Sector 7 “Higueras” en virtude do disposto polo artigo 27.2 da LRXCA, como consta no Fundamento Xurídico sétimo da sentenza.”*

É certamente difícil comprender como o Tribunal Supremo segue considerando que a sentenza do TSX de CeL resolve “en segunda instancia” sobre unha disposición que só pode coñecer en primeira instancia. Malia dicción literal da lei, malia doutrina citada, malia os precedentes, nega o acceso ao recurso e permite que unha disposición de carácter xeral non poida ser recorrida “en segunda instancia”.

Por riba, ningún dos Autos citados —Autos de 11 de xuño, 2 e 16 de xullo e 24 de setembro de 2001, recursos números 6626/00, 4744/00, 4863/00 e 5963/00— se refire a un suposto de feito coincidente co presente, en tanto que naqueles casos os Xulgados do Contencioso coñeceran en primeira instancia, os Tribunais Superiores de Xustiza en segunda, e o que se pretendía era unha terceira instancia vía casación. Este importante detalle pasa incomprensiblemente desapercibido polo Tribunal Supremo.

Así, o Auto de 24 setembro 2001 RX 2002\5782 establece:

“Polo Procurador dos Tribunais don Jorge D. G., en nome e representación da Universidade de Estremadura, interpúxose recurso de queixa contra o Auto de 5 de setembro de 2000 ditado pola Sala do Contencioso-Administrativo, do Tribunal Superior de Xustiza de Estremadura, polo que se acordou ter por non preparado o recurso de casación anunciado contra a Sentenza de 26 de xullo de 2000 ditada no recurso de apelación núm. 71/2000 (SEGUNDA INSTANCIA), deducido contra a Sentenza de 22 de marzo de 2000 ditada polo Xulgado do Contencioso-Administrativo núm. 1 de Badaxoz (PRIMEIRA INSTANCIA), no recurso núm. 654/1999, relativo a Acordo do Consello Social da Universidade de Estremadura sobre Modificación da Relación de Posto de Traballo do Persoal de Administración e Servizos”.

Dito doutro xeito, para negar unha segunda instancia contra o Plan Parcial, cita supostos onde si houbo segundas instancias contra disposicións de carácter xeral, e nos que non se planteou ningunha cuestión de ilegalidade.

Continuando a análise da fundamentación do Auto do Tribunal Supremo de vinte e oito de Outubro de dous mil dez, o segundo dos argumentos esgrimidos polo Alto Tribunal refírese ao indiscutido feito de que o dereito á tutela xudicial efectiva do art. 24 da CE, non implica un dereito absoluto a un recurso fronte a toda resolución xudicial, e que polo tanto o ordenamento xurídico procesal pode limitar o réxime de recursos fronte unha resolución xudicial.

Así, sinala o TS que:

“Ademais, ha de significarse que as posibles restricións que apunta en canto á recoñecibilidade da Sentenza que se pretende impugnar, non son incompatibles co dereito á tutela xudicial efectiva do artigo 24.1 da Constitución, debendo terse presente, ademais, que resulta doutrina reiterada desta Sala a de que non se quebranta o de-

vandito dereito porque un proceso contencioso-administrativo quede resolto en única instancia.

Xunto ao anterior, ha de lembrarse que, sobre o acceso aos recursos, existe unha consolidada doutrina do Tribunal Constitucional que, reiterada na súa Sentenza número 252/2004, de 20 de decembro, pode resumirse no seguinte: "... como sintetizamos na STC 71/2002, de 8 de abril, "mentres que o dereito a unha resposta xudicial sobre as pretensións esgrimidas goza de natureza constitucional, en tanto que deriva directamente do art. 24.1 CE, o dereito á revisión dunha determinada resposta xudicial ten carácter legal. O sistema de recursos, en efecto, incorpórase á tutela xudicial na configuración que lle outorga cada unha das leis reguladoras das diversas ordes xurisdicionais, sen que, como precisamos no fundamento xurídico 5 da STC 37/1995, 'nin sequera exista un dereito constitucional a dispoñer de tales medios de impugnación, sendo imaxinable, posible e real a eventualidade de que non existan, agás no penal (SSTC 140/1985, 37/1988 e 106/1988)'. En fin, 'non pode atoparse na Constitución—dixemos no mesmo lugar— ningunha norma ou principio que imponha a necesidade dunha dobre instancia ou duns determinados recursos, sendo posible en abstracto a súa inexistencia ou condicionar a súa admisibilidade ao cumprimento de certos requisitos. O establecemento e regulación, nesta materia, pertence ao ámbito de liberdade do lexislador (STC 3/1983)' (STC 37/1995, FX 5). Como consecuencia do anterior, 'o principio hermenéutico pro actione non opera con igual intensidade na fase inicial do proceso, para acceder ao sistema xudicial, que nas sucesivas, conseguida que foi unha primeira resposta xudicial á pretensión' que 'é a substancia medular da tutela e o seu contido esencial, sen importar que sexa única ou múltiple, segundo regulen as normas procesais o sistema de recursos' (SSTC 37/1995, 58/1995, 138/1995 e 149/1995".

Pois ben, novamente o TS querendo negar o acceso ao recurso de casación emprega xurisprudencia que debera facilitalo no suposto de autos.

Non se trata no presente caso de invocar un suposto dereito constitucional a un recurso, tampouco cómpre aludir á vulneración dun dereito fundamental como o art. 24 da CE. É sinxelamente unha cuestión de legalidade ordinaria.

Coincidimos plenamente co TS e TC en que "*non pode atoparse na Constitución —dixemos no mesmo lugar— ningunha norma ou principio que imponha a necesidade dunha dobre instancia ou duns determinados recursos, sendo posible en abstracto a súa inexistencia ou condicionar a súa admisibilidade ao cumprimento de certos requisitos. O establecemento e regulación, nesta materia, pertence ao ámbito de liberdade do lexislador (STC 3/1983)' (STC 37/1995, FJ 5)*"

É a legalidade ordinaria, en concreto a Lei 29/1998 de 13 de xullo, a que con meridiana claridade establece no seu art. 86.3 que: "*Caberá en todo caso recurso de casación contra as sentenzas dos Tribunais Superiores de Xustiza que declaren nula ou conforme a Dereito unha disposición de carácter xeral*".

Así o quixo o lexislador, e así o estableceu. Coa mesma contundencia e coa mesma rotundidade que a LXCA emprega para limitar o acceso ao recurso noutros supostos, neste caso permíteo.



Pero non o quixo así o Tribunal Supremo, e con iso apártase da vontade do lexislador, e dun principio xeral do dereito cal é “in claris non fit interpretatio”, para establecer unha sorte de inexplicable e peregrina interpretación contra legem.

Conclusión final: pode a xurisprudencia prevalecer fronte a lei?

Este tipo de contradicións frontais entre a lei e a xurisprudencia, nas que os tribunais co pretexto da interpretación da lei negan flagrantemente o seu sentido literal, lévannos ao eterno debate entre a prelación das fontes do dereito no noso ordenamento xurídico:

O artigo 1.1º do Código Civil atópase dedicado á regulación das fontes do Dereito.

“As fontes do ordenamento xurídico español son a lei, o costume e os principios xerais do Dereito”.

Pola súa parte o artigo 1.7, *“Os Xuíces e Tribunais teñen o deber inescusable de resolver en todo caso os asuntos de que coñezan, aténdose ao sistema de fontes establecido”.*

Polo tanto o poder xudicial está vinculado pola lei.

Fronte aos sistemas anglosaxóns, que atribúen aos precedentes xudiciais o carácter de fonte do Dereito (“case Law”), constituíndo e formando o Dereito común o “commom law”, os sistemas continentais, baseados no principio da primacía da lei, non elevan a xurisprudencia á categoría de fonte xurídica.

O art. 1.6 do Código civil sinala que *“A xurisprudencia complementará o ordenamento xurídico coa doutrina que, de modo reiterado, estableza o Tribunal Supremo ao interpretar e aplicar a lei, o costume e os principios xerais do Dereito”.* Con iso o sistema español parece inclinarse por esa posición intermedia entre o sistema anglosaxón e o continental antes referida.

DÍEZ-PICAZO e GULLÓN sinalan como caracteres da xurisprudencia os seguintes: 1) A xurisprudencia non é fonte do Dereito, porque non se atopa dentro da numeración de fontes do artigo 1.1. 2) Aproxímase, porén, ás fontes do Dereito, en canto que se lle menciona no mesmo artigo e capítulo que se refiere a elas. 3) A función que se asigna é a de complemento ou de integración do ordenamento xurídico. Non crea as fontes, pero sérvelles de complemento. 4) A doutrina xurisprudencial, cando se formula dun xeito reiterado, adquire o que a Exposición de Motivos da Lei de reforma do Título Preliminar de 1974 chama “unha certa transcendencia normativa”, o que confirma a adscrición do sistema español a esa postura intermedia na consideración da xurisprudencia como fonte do Dereito.

A Constitución Española de 1978 deixa claro que a soberanía nacional reside no pobo español, do que emanan os poderes do Estado (art. 1.2), e coas modernas definicións da lei ten que citarse a de FEDERICO DE CASTRO, para quen, tomando en conta o sentido de norma primordial do que actualmente goza, a lei é “a norma emanada directamente do poder soberano, reveladora do seu mandato respecto á organización xurídica da nación”.

Polo tanto, nada nin ninguén está por enriba da lei constitucional, e o resto dos poderes do Estado, tamén o poder xudicial, están vinculados pola vontade do pobo expresada a través da Cortes en forma de lei.

De acordo co exposto, en debate estaría resolto a favor da lei.

E unha vez resolto o debate cabería preguntarse que sucede cando os máis altos tribunais se apartan das regras do xogo, o que nos conduciría de cheo a outro debate, quen garda ao gardián? que deixaremos para outro artigo.

Bibliografía e xurisprudencia

“Práctica Procesal Contencioso Administrativa”, Tomo VI, Vol. I, (Ed. Bosch, S.A.)

Sentenza do Xulgado do Contencioso Administrativo nº1 de Zamora 7/2009, de 27-1-2010, procedemento ordinario 285/06, 292/06 e 89/07 (acumulados)

Sentenza da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León, de 27-1-2010 (Recurso de Apelación 366/2009)

Auto da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León, de 16-04-2010

Auto da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo de 24 setembro 2001

Auto da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo de 10 de decembro de 2009

Autos da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo de 11 de xuño, 2 e 16 de xullo e 24 de setembro de 2001 aos que abonda con remitirse -recursos números 6626/00, 4744/00, 4863/00 e 5963/00.

Auto da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo de 28 de outubro de 2010. Relator: JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ (Roj: ATS 13796/2010).

Sentenza do Tribunal Constitucional número 252/2004, de 20 de decembro.



A Lei 2/2010, de modificación da LOUGA. Un lugar para o encontro

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Deputado no Parlamento de Galicia.
Prof. Titular de Xeografía da USC.

Resumo: *A lexislación urbanística de Galicia, ten experimentado nas últimas décadas un notable avance. O último chanzo ten sido a aprobación da Lei 2/2010 de medidas urxentes de modificación da LOUGA, centrada na súa meirande parte no axuste normativo respecto ó espazo rural e na reorganización das tramitacións administrativas.*

Nesta aportación plantéxase como se ten avanzado na fixación dun sistema de regulación para o espazo rural, especialmente para os seus asentamentos, desde a primeira normativa galega, a LASGA, ata o día de hoxe. En segundo termo, preséntanse os principais obxectivos e fundamentos desta norma. E remátase coa presentación do seu proceso de elaboración, na que se procurou deseñar un marco de encontro e de consenso para dar solucións e saídas a moitos problemas que se tiñan detectado, especialmente no ámbito local, na aplicación dunha lei tan significativa como ten sido desde os seus inicios a LOUGA.

Palabras clave: *Galicia, espazo rural, planificación, lexislación urbanística.*

Abstract: *The land laws of Galicia, has experienced in recent decades remarkable progress. The last step was the adoption of the Law 2/2010 on urgent measures to amend the LOUGA, centered mostly in the regulatory setting over the countryside and in the reorganization of the administrative procedures.*

To this contribution is presented how progress has been made in establishing a regulatory system for rural areas, especially for settlements, since the first rule of Galicia, the LASGA, until today. Second, we present the main objectives and the basis of this rule. And it ends with the presentation of its manufacturing process, searching to design a framework for meeting and consensus to settle solutions too many problems which had been detected, especially at the local level in the implementation of a law as significant as it has been since its inception the LOUGA.

Key words: *Galicia, rural space, planning, urbanistic legislation*

Índice: *1. Preocupación urbanística polo medio rural. 2. Fundamentos da recente modificación. 2.1. Redución dos prazos das tramitacións administrativas. 2.2. Reordenación do medio rural. 2.3. Reforzar o papel dos concellos. 3. A procura dun lugar de encontro. 4. Bibliografía.*



O Parlamento de Galicia aproba no 2010 unha nova modificación da lexislación urbanística galega, a Lei 2/2010 de medidas urxentes de modificación da LOUGA. Centrada na súa meirande parte no axuste normativo respecto ao espazo rural e na reorganización das tramitacións administrativas.

Na presente análise preséntase cal ten sido o interese do corpo social e político en ir dotándonos dun sistema de regulación para o espazo rural, especialmente para os seus asentamentos, desde a primeira normativa galega, a LASGA, ata o día de hoxe. As máis de 30.000 aldeas, como é sabido unha ampla porcentaxe respecto ao conxunto do Estado, a numerosa poboación residente, aínda que con tendencia a reducirse, ou a significativa proporción do territorio afectado, xustifica a preocupación existente por dotar a Galicia dun corpo de planificación e xestión específico neste ámbito espacial.

En segundo termo formularanse os principais obxectivos e fundamentos desta norma. Remata coa presentación do seu proceso de elaboración, na que se procurou deseñar un marco de encontro e de consenso para dar solución e saída a moitos problemas que se tiñan detectado, especialmente polos concellos, na aplicación dunha lei tan significativa como ten sido desde os seus inicios a LOUGA.

1 Preocupación urbanística polo medio rural

Desde a asunción por parte de Galicia das competencias en materia urbanística e de ordenación do territorio faise necesario agardar ao ano 1985 para contar cunha normativa urbanística propia. Neste ano apróbase a “Lei de adaptación do solo a Galicia”, coñecida como LASGA. Como o seu propio nome indica, trátase dunha adaptación da norma estatal da “Ley del Suelo” de 1975, ao ámbito galego, naqueles aspectos que, a causa da xeralidade da norma estatal, presenta unha difícil aplicación, especialmente no espazo rural.

A orientación ruralista enténdese a partir da propia estrutura de asentamentos de Galicia. Estes practicamente non eran tidos en conta pola Lei do 1975 ó centrarse os seus fins, case en exclusiva, na ordenación dos espazos urbanos. Tal feito era a todas luces inadecuado para o noso caso, xa que significaba que unha porcentaxe moi significativa do espazo habitado mantíñase á marxe de toda fórmula de planeamento. Neste sentido a evolución morfolóxica da rede de núcleos rurais tiñase feito de xeito espontáneo, adecuándose as formas construtivas ás características económicas e xeográficas do medio próximo, nun proceso simbiótico e complementario que se ten materializado nunha rica tipoloxía de asentamentos en base ao seu encadre territorial.

O principal obxectivo da LASGA era frear a tendencia á desmembración do sistema tradicional de asentamentos, identificada a partir da proliferación de novas construcións rurais fóra dos pequenos núcleos xa existentes. Tal lóxica enmárcase fundamentalmente na construción de vivendas espalladas nas marxes das vías de comunicación. Feito que contribuía tanto á degradación paulatina do medio natural, como ao incremento das dificultades económica para dotar ás novas residencias unifamiliares dos servizos mínimos de infraestrutura, servizos e equipamentos.

Os fundamentos que xustifican esta norma susténtanse na percepción dos cambios funcionais que se tiñan desenvolvido no espazo rural nos anos precedentes. Faise evidente o cambio de modelo socioeconómico desde unha situación autárquica, pechada sobre si mes-

ma e de autoconsumo, a unha economía agraria recentemente conectada co mercado. Tal situación implica un cambio tipolóxico nas construcións anexas á vivenda que impactan con certa intensidade na estrutura do hábitat. Asimesmo a modernización xeral da sociedade supón un incremento da mobilidade individual, acompañada dunha mellora infraestrutural en materia de accesos para os núcleos rurais. De xeito progresivo novas esixencias individuais levan a que a célula tradicional de asentamentos se desmembre, co interese de separar a vivenda da área de estabulación na procura dunha mellora sanitaria e de calidade de vida. Por tales motivos moitas novas vivendas, tamén impulsadas polo retorno da emigración, constrúense fóra dos asentamentos tradicionais, contribuíndo a espallar a edificación polo espazo rural a partir dunha rede de camiños asfaltada que dá soporte ao conxunto do cambio social. A nivel poboacional tamén as décadas precedentes supoñen o inicio dun marcado éxodo que cristaliza na actualidade cunha moi intensa crise demográfica na maior parte dos asentamentos rurais.

A LASGA, malia algunhas eivas que tivo no seu desenvolvemento, aportou unha serie de asuntos de interese, como a obrigatoriedade dun Estudo detallado do medio rural, tendente ao impulso de medidas para conservar os seus valores e potencialidades. Ou a necesidade de elaborar unha análise do modelo de asentamentos poboacional, cuxa finalidade era afondar no coñecemento dos elementos constituintes dos núcleos rurais, a súa tipoloxía, e outros aspectos encamiñados a trasladar a acción do plan urbanístico ao medio rural.

Con todo a LASGA non foi capaz de frear o deterioro urbanístico do espazo e dos asentamentos rurais. Un deterioro que, por outra banda, non era máis que o reflexo espacial do cambio funcional e socioeconómico que estaba a experimentar con intensidade o rural galego. Así, desde a súa aprobación as construcións espalladas mantivéronse, non respectándose os presupostos derivados desta norma. Tal situación supuxo un custo significativo, tanto para as paisaxes, como para a sociedade en xeral e as administracións en particular. Factores explicativos desta non aplicación foron o grande apego á propiedade da terra e o feito colectivo de entender que cada parcela era un potencial solar para edificar. Nesta lóxica interveñen dinámicas sociais de peso como os investimentos vencellados ao retorno da emigración, a idea familiar de deixar unha leira na que os descendentes poidan levantar a súa propia vivenda, etc. Ademais desde a maior parte dos concellos, encargados de velar pola legalidade urbanística, non se prestou demasiado interese a frear a aleatoria construción de vivendas no rural. Non se entremeteron, en xeral, en decisións persoais, pois tal feito suporía un rexeitamento por parte dunha sociedade afeita a ter liberdade construtiva. Ademais moitos municipios carecían dos mínimos recursos de planeamento e xestión urbanística.

A partir de aquí chégase ao ano 1997 en que se aproba a primeira lei especificamente galega, a Lei do Solo de Galicia de 1997, xa que a anterior, como o seu propio nome indicaba, era de adaptación da norma estatal. Mantense nesta a vocación ruralista, pois os instrumentos de planificación e xestión dos espazos urbanos e urbanizables mantéñense case estables e sen grandes diferenzas cos do conxunto do Estado. Se se identifica unha maior preocupación pola traslación á acción urbanística dos principios de sostibilidade derivados dos principios da Declaración de Río de 1992. Así, no tratamento do espazo urbano incrementáronse as porcentaxes de cesións públicas para equipamentos e dotacións, ou o dos deberes dos propietarios nos plans de desenvolvemento, nunha clara tendencia orientada ó logro dun uso máis sostible do territorio e a modificar os modelos urbanos preexistentes que tiñan favorecido a colmatación das tramas urbanas.



De novo as maiores novidades veñen da preocupación polo desenvolvemento e organización urbanística do espazo rural. A nivel da documentación esexida nos plans xerais introdúcese o “Estudo do medio rural e do sistema de asentamentos”, co cal se pretende acadar un coñecemento pormenorizado da estrutura do territorio municipal a ordear. O devandito documento ten a vocación de ser referencia para formular as medidas tendentes á súa conservación e mellora, especialmente naqueles espazos de particular valor natural, patrimonial ou paisaxístico. Tamén é o soporte informativo sobre o que formula a delimitación da maior novidade desta lei, os Solos de Núcleo Rural.

Crea esta norma unha nova categoría urbanística de solo, o Solo de Núcleo Rural (SNR), que se entende como un perímetro que bordea os asentamentos de poboación existentes, e cuxo obxecto é concentrar nos mesmos o feito construtivo residencial. Esta nova modalidade achega un réxime específico de uso, con ordenanzas propias. Esta nova clasificación implica unha evolución conceptual significativa respecto ao que na LASGA se definía como solo urbanizable de núcleo rural, pois lle aporta un réxime xurídico propio e diferenciado. Nesta primeira aproximación non se formulan criterios para a súa delimitación, que quedaban ao albedrío de cada concello sen ningún tipo de parámetro regulador. Se ben no articulado que regula esta figura se recolle a necesidade de contar cun Estudo do sistema de núcleos de poboación, que se entende como soporte para a delimitación do solo urbano dentro do termo municipal e dos núcleos rurais existentes. Entre os requisitos para a consideración como tal, se partía dunha agrupación de vivendas de tipoloxía rural, cun especial vencellamento ás actividades agrogandeiras e que debían estar identificados nos nomenclatores e censos oficiais existentes.

Estes fundamentos van ser asumidos no eido urbanístico galego, reforzándose de xeito nítido coa aprobación, o 31 de decembro do 2002, da nova lei de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, a coñecida como LOUGA. Esta norma presenta un carácter dual, pois mentres nos solos urbanos-urbanizables presenta un perfil bastante continuista, no tocante aos SNR e aos rústicos, as novidades son bastante significativas.

Nos primeiros manténse a situación en grande parte dos procedementos administrativos de referencia para a súa xestión e desenvolvemento (simplifícase algún procedemento para os concellos de maior entidade), á vez que se introducen certas variacións no tocante a aspectos como os sistemas de ocupación de solo, os índices de cesión, o reparto dos custos de urbanización, os coeficientes de aproveitamento, etc.

Os aportes máis novidosos, tamén os máis conflitivos, refírense a aqueles vencellados ás diferentes accións humanas a desenvolver no espazo rural. Tanto no tocante ás construcións e tipoloxías das construcións, como nos usos a desenvolver sobre os diferentes solos rústicos e de protección. Os obxectivos fundamentais que se pretendían acadar con esta norma eran avanzar na regulación dos usos e as actividades económicas e construtivas que se desenvolven no medio rural dun xeito estrito, así como introducir unha certa vocación de instrumento paisaxístico, xa que ao regular tanto os usos do solo, como a tipoloxía edificativa, con aportes en normas construtivas de alturas, ocos, cubertas,... a aplicación da norma deriva nunha forte repercusión na configuración das paisaxes. Tamén fixa uns criterios máis estritos para a delimitación dos SNR, en base ao deseño de perímetros en función a distancias ás vivendas tradicionais. E todas estas variables cun principio rector transversal, que é a preservación e protección dos valores e recursos depositados no medio rural a nivel patrimonial, cultural, arquitectónico ou ambiental.

Esta orientación advírtese de modo claro na Exposición de Motivos. Na mesma insítese en que o “medio rural e o solo rústico deben ser motivo preferente de atención co fin de trazar unha verdadeira política territorial sobre este medio”. O solo rústico, por outra parte, é aquel espazo preservado da acción construtiva, con excepcións contempladas na propia lei. Nesta liña increméntanse os niveis de protección destes solos, marcando diferentes niveis de protección en base ao diferencial interese paisaxístico ou patrimonial de cada área: solos rústicos de protección ordinaria e de especial protección. Neste último caso atopámonos cunha ampla tipoloxía: protección agropecuaria, forestal, de augas, ... Presentándose tamén como unha novidade significativa o feito de que as competencias en materia de solo rústico pasan a ser exclusivas da Xunta de Galicia.

No transfondo desta norma xorde un debate que, en certa medida, non ten aínda sido resolto dun xeito satisfactorio, vencellado coa orientación funcional que debe ter o espazo rural no modelo territorial de Galicia. Este debate fixa dous papeis: un rural cunha orientación principal orientada á produción de materias primas agrarias, ou un espazo residencial non dependente en exclusiva das actividades primarias. En lóxica tense que avanzar e orientar a acción pública cara a complementación de ambas as dúas potencialidades, se ben nos últimos anos se ten primado unha visión máis proteccionista do espazo rural, entendéndose este como o soporte dunha serie de valores e recursos a protexer pola lexislación urbanística. Non se debe esquecer que a propia Lei 9/2002 pode considerarse a suma de dúas leis, unha meramente urbanística e outra de protección do medio rural.

A LOUGA tamén incrementa a documentación necesaria para a aprobación do plan. A maiores do “Estudo do medio rural e do modelo de asentamentos” xa existente, incorpora como novidade o “Estudo de sostibilidade ambiental, impacto territorial e paisaxístico”. Un compendio informativo que implica unha análise integral do espazo a planificar en aspectos demográficos, de aproveitamentos económicos do solo, de relacións funcionais dos SNR e outras cuestións xeográficas, que parten da premisa comunmente aceptada de que para planificar ou ordenar un territorio, primeiro é necesario coñecelo.

Porén, a aplicación concreta desta norma puxo rapidamente de manifesto unha serie deivas que era preciso encauzar para ir solucionando problemas que xurdiron de xeito paulatino na súa aplicación. Algunhas das máis significativas é que non recoñecía as modificacións que nas últimas décadas se tiñan producido no sistema de asentamentos rurais, que á marxe do seu carácter máis ou menos afortunado desde unha perspectiva paisaxística, tiñan xerado novos procesos morfolóxicos de ocupación do territorio como resposta ao cambio funcional acaecido nos mesmos, ou as excesivas rixideces que formulaba para o desenvolvemento da actividade agropecuaria que é aínda a maioritaria no conxunto do rural. Así no 2004 impúlsase unha primeira modificación da LOUGA, que entre os seus obxectivos principais estaba definir con maior precisión as delimitacións dos SNR.

Formúlase así unha diferenciación entre o SNR tradicional, correspondente cun perímetro de 50 m. desde as vivendas denominadas tradicionais, as existentes no denominado “voe americano” de 1956. A este correspondíalle unha ordenanza específica, na que se regula o tamaño medio de parcelas, usos característicos, ... E, por outra parte, a Área de Expansión, perímetro cun máximo 200 m. desde as últimas vivendas, que se entendía que era o espazo preciso para o crecemento futuro de cada núcleo. Esta diferenciación entre Núcleo Tradicional e Área de Expansión materializábase nunha serie de diferenzas no tratamento urbanístico, en aspectos como as posibilidades de parcelamento das parcelas existentes (prohibidas



nas áreas de expansión), ou os usos potenciais. Este avance na delimitación e regulación dos núcleos rurais non aporta achega unha solución do todo satisfactoria ao tratamento dos núcleos rurais, pois aínda que se avanza no recoñecemento das formas de ocupación do territorio, non é quen polo momento de encorsetar a ampla diversidade morfolóxica e funcional dos asentamentos rurais. Asimesmo incrementáanse as liñas de regulación de usos nos solos rústicos, tanto nos comúns, como nos de protección especial, outorgando un tratamento integral de protección dos valores espaciais e patrimoniais destes ámbitos.

Os últimos anos foron prolixos na aprobación de modificacións da lexislación urbanística e territorial. Así continúaase coa lei 6/2007 de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral, a coñecida como a "lei dos 500 m.". Esta non modifica os instrumentos de ordenación urbanística nin territorial, pero si introduce un cambio significativo na elaboración e na tramitación dos plans municipais: a necesidade, para dar cumprimento ás normativas europeas, de someter os instrumentos de planificación urbanística a un novo trámite, a "Avaliación Ambiental Estratéxica". A finalidade deste novo procedemento é someter as accións de transformación humana do territorio a un proceso de análise de carácter ambiental, presentando alternativas de uso e/ou transformación, calibrando a incidencia da acción urbanística sobre os recursos naturais, garantindo a sostibilidade dos recursos naturais, etc.

Establécese un procedemento de participación pública, no que hai que ir superando determinados pasos ata chegar á "Memoria Ambiental" definitiva na que se formulan unha serie de criterios que o órgano promotor do instrumento de planeamento debe introducir como parámetros de referencia na ordenación do solo.

Esta nova tramitación situouse no seu momento na antiga Consellería de Medio Ambiente, mentres que as tramitacións administrativas mantíñanse nun departamento diferente, a de Política Territorial. Consecuencia desta desmembración nas tramitacións incrementáronse notablemente os tempos de tramitación administrativa dos instrumentos de planificación, sendo frecuente o non solapamento de trámites e prazos, a promulgación de informes contradictorios, etc.

Tamén pola vía de urxencia fórmulase a lei 6/2008 de medidas urxentes en materia de vivenda e solo. A finalidade case exclusiva da mesma radica no incremento das porcentaxes de vivenda sometida a algún réxime de protección nos solos urbanizables e nos plans de desenvolvemento, chegándose á ratio dun 40% para os concellos de máis de 20.000 habitantes, así como noutras cuestións vencelladas coa organización dos Patrimonios Municipais de Solo, os prazos temporais de construcións para as vivendas protexidas, etc.

2 Fundamentos da recente modificación

Nesta situación chégase ao 2009, en que se identifica un interese por impulsar unha nova norma urbanística que corrixa as eivas que dificultaban a aplicación da LOUGA, especialmente no espazo rural, pois nos solos urbanos e urbanizables non se tiñan detectado disfuncións significativas. Tamén nestes intres se entra de cheo nun contexto económico moi marcado pola crise do sector inmobiliario e pola necesidade de repensar algúns dos principios e das formas anteriores de facer urbanismo, especificamente tendentes a corrixir e encauzar un modelo expansivo da oferta de vivenda.

A modificación da LOUGA xorde dunha reclamación do municipalismo galego, partindo da base de que os concellos son os que mellor coñecen o funcionamento do día a día, as dificultades de aplicación dos marcos xurídicos, e sobre todo as disfuncións que son preciso corrixir. Nesta nova andaina tómasse como referencia un documento elaborado pola FEGAMP en marzo do 2007, que achega unha serie de propostas que elevan á Xunta de Galicia coa intención de tentar tramitalas, sen éxito, dentro das accións legislativas dese momento. Este documento contempla 8 puntos: impulsar unha maior colaboración do goberno autónomo cos concellos, reducir a lentitude das tramitacións administrativas, deseñar un novo réxime para os SNR, impulsar o planeamento territorial, etc. A asunción por parte da Xunta de Galicia deste documento como punto de partida para a modificación da LOUGA, maniféstase no asinamento dun acordo marco entre a Xunta de Galicia e a propia FEGAMP, encamiñado a fomentar os puntos de encontro para unha nova modificación da lexislación que dea resposta ás demandas do mundo local.

Os obxectivos principais que se propoñen céntranse na redución das tramitacións administrativas, na reordenación urbanística do espazo rural, tanto dos SNR como do propio solo rústico, así como o propio reforzamento competencial dos concellos na planificación e xestión urbanística. Con posterioridade, e ao longo da tramitación da modificación, xorden outros aspectos de interese, que mesmo superaron en impacto mediático os tres iniciais, e que acadan tamén un valor substancial.

2.1 Redución dos peazos das tramitacións administrativas

As tramitacións administrativas do plan, tanto xeral como de desenvolvemento, sempre foron lentas e enfarragosas. Malia a mala organización técnica, consistente na separación entre os trámites urbanísticos propiamente ditos e os derivados da implementación da AAE, en consellerías diferentes, con prazos de exposición, e mesmo informes contraditorios entre eles, etc, aumentaron notablemente os tempos administrativos de elaboración e posterior aprobación.

A esta situación engádeselle a lentitude no relativo ás autorización en solo rústico. Neste caso as competencias autonómicas sobre este tipo de solo, estaban a levar de novo a unha acusada ralentización para a aprobación de calquera tipo de actividade a desenvolver en solo rústico. Esta situación levou a unha paralización de innumerables expedientes que dificultan o desenvolvemento da actividade produtiva rural (por exemplo para recibir subvencións económicas nos expedientes de incorporación ou mellora de explotacións agrarias).

Para dar saída a ambas as dúas problemáticas, fórmulase como un dos grandes obxectivos desta modificación o desfacer o *nó gordiano* das tramitacións. Propón neste sentido a uniformización nun único proceso administrativo da tramitación ambiental e urbanística, mediante o vencellamento dos prazos e exposicións públicas da AAE e da propia tramitación urbanística. Esta novidade acompáñase dunha redución dos prazos de informes autonómicos de 3 a 2 meses, co que se pretende acurtar os tempos dun xeito significativo.

A nivel de autorizacións en solos rústico, o que se formula é outorgar aos concellos capacidade efectiva para poder informar, e así reducir a dependencia do goberno rexional. Coa excepción das vivendas vencelladas á explotación agraria, a maior parte das novas autorizacións pasan de novo a ser competencia dos propios entes locais. Con esta medida búscase reducir os tempos de espera dos expedientes, á vez que se manteñan os mesmos niveis



de protección, pois do que se tratou con esta medida é de reducir os tempos de espera, e non modificar os usos a desenvolver, que na súa maior parte se manteñen sen alteracións significativas¹.

2.2 Reordenación do medio rural

Este obxectivo fundaméntase na existencia dun escenario de profunda crise demográfica e económica no mundo rural. A lexislación urbanística debe favorecer, ou polo menos non entorpecer, as actividades económicas vencelladas aos recursos agrogandeiros e forestais. Os cambios contemplados buscan favorecer e impulsar tanto o asentamento de novas vivendas nos núcleos coa vontade de minorar o despoboamento, de aí a definición dun novo réxime de SNR, así como o desenvolvemento daquelas actividades económicas vencelladas aos recursos do medio e con capacidade de fixar poboación no mundo rural.

A tradición ruralista da lexislación urbanística galega leva a centrar a maior parte das modificacións e melloras introducidas no proxecto normativo. Así 44 artigos do texto reformado, xunto á maior parte das Disposicións teñen como referente este ámbito, co obxecto de novo de ir adecuando a praxe urbanística ao espazo rural.

Neste escenario o máis significativo ven a ser a definición dun novo réxime de SNR, que posibilite adecuar a norma á ampla diversidade do sistema de asentamentos galegos, no que os núcleos de val, montaña, costa, etc, teñen problemáticas e procesos de formación diferentes. Esta situación deriva tamén dunha tipoloxía da estrutura do hábitat dispar con asentamentos de natureza lineal, outros compactos, de natureza máis laxa, etc. Asimesmo tamén se identifican diferentes dinámicas sociais e de vocación produtiva nos núcleos onde moitos dos mesmos xa non se caracterizan por unha prevalencia da actividade agraria, presentándose nos últimos anos evolucións e situacións contrastadas. Formúlase así unha lectura máis ampla do sistema de núcleos ao non vencellarse as súas dinámicas en exclusiva ás actividades agrogandeiras, entendéndose que no rural conviven na actualidade diversos procesos de ocupación que é preciso recoñecer e encauzar coa finalidade de favorecer o seu desenvolvemento. Por tal motivo, posibilitanse novos usos económicos non contemplados ata o momento nos SNR, coa explícita intencionalidade de dar resposta aos crecentes cambios funcionais do espazo rural.

O réxime de SNR pretende superar a visión uniformizadora previa, baseada nun tratamento uniforme para o amplo número de asentamentos rurais. Para iso establece tres tipoloxías: Histórico-Tradicional, Común e Complexo, que manifestan as diferenzas existentes na configuración de cada núcleo no relativo á súa morfoloxía, dinámica recente, disposición edificatoria... Tamén se formulan uns criterios de delimitación baseados na compacidade, abandonándose o criterio de distancia existente ata o momento. Con esta alteración desaparece a Área de Expansión que tiña xurdido no 2004. Os Plans Xerais, a través do "Estudo do medio rural e do sistema de asentamentos", adquiren maior protagonismo para fixar os criterios definitorios dos respectivos SNR, fixando a parcela mínima de ocupación en cada caso, as tipoloxías construtivas... coa finalidade de que sexa este instrumento, en última instancia, quen fixe as características específicas dos seus SNR. Tamén, co establecemento desta tipoloxía o que se pretende é dar unha cobertura técnica á complexidade e diversidade

1 Con posterioridade, na Lei de acompañamento á de orzamentos de 2011 introdúcese unha modificación puntual no tocante ós solos rústicos de especial protección agrícola e forestal, tendente a posibilitar o desenvolvemento nos mesmos de usos industriais e empresariais, evidentemente ó amparo dos instrumentos de desenvolvemento pertinentes.

de dos asentamentos rurais e, do mesmo xeito que se recolle nas DOT aprobadas no 2010, adecuar o deseño normativo á zonificación territorial do rural.

Respecto ao espazo rural, preténdese flexibilizar e facilitar, dentro dun contexto de crise demográfica e económica, a implantación de actividades económicas agrarias e non agrarias, turismo, enerxías renovables... que poden desenvolverse neste medio e que poñen en valor os recursos do territorio e aportan capacidade de creación de emprego.

En definitiva, os cambios funcionais e de uso dos núcleos rurais reflicten a evolución social e económica das últimas décadas, modificándose as súas tipoloxías en relación a cambios significativos como as melloras na accesibilidade viaria, a xeralización do uso residencial non agrícola ou a difusión de novos valores e pautas de comportamento colectivo. Así, a lei quere ser efectiva e contemplar as diferentes tipoloxías e os cambios sociais acaecidos no rural, facilitando que sexa o concello quen defina o seu propio modelo territorial. Deste xeito, o novo réxime vai permitir establecer diferentes tipoloxías de SNR, que recollan mellor as notables diferenzas e diversidade dos núcleos rurais.

2.3 Reforzar o papel dos concellos

O reforzamento do papel dos concellos na planificación e xestión do urbanismo completa os grandes obxectivos programáticos do presente marco normativo. Nesta liña preténdese superar a idea colectiva de que carecen de capacidades e competencias neste ámbito. Dando pé a unha nova cultura na que se fai preciso darlle máis responsabilidades e recoñecer a súa función, pero tamén ofrecer máis cooperación e superar unha sorte de neocentralismo, que mesmo chegou a cuestionar a súa posición dentro da armazón normativa urbanística e teritorial.

Nesta liña apóstase por darlle un maior protagonismo ao Plan Xeral como instrumento que define o modelo territorial de cada termo municipal. Pártese do feito pouco discutible de que os concellos son os que mellor coñecen o seu propio territorio. Asimesmo se lle transfere unha maior capacidade para informar os expedientes en solo rústico, coa finalidade de dar maior axilidade e capacidade de resposta ás demandas cidadáns, e favorecer deste modo a actividade económica rural.

Dun xeito transversal aos grandes obxectivos anteriores, a modificación fundaméntase nuns eixes transversais que están presentes ao longo de todo o documento. O primeiro fai referencia á sostibilidade e á xestión dos recursos ambientais e paisaxísticos, a partir da premisa de que son finitos e un auténtico patrimonio colectivo que temos a obriga de preservar. O segundo, e en conexión coa idea de sostibilidade de xestión eficaz dos recursos, baséase no principio de posibilitar o desenvolvemento das actividades humanas. Unha cultura auténticamente sostible non se fundamenta de xeito específico na prohibición, senón na compatibilización do uso dos recursos coa preservación dos mesmos. Neste sentido apóstase por unha nova cultura territorial que supere a idea "do non facer", pola de "facer ben", cos criterios, parámetros ou medidas correctoras e de integración necesarias que posibiliten o uso coa preservación dos valores ambientais e paisaxísticos do territorio.



3 A procura dun lugar de encontro

A Lei 2/2010 xorde dunha vocación de consenso e de escoitar ao conxunto dos axentes sociais e políticos que comeza no acordo coa FEGAMP, e que tamén se identifica ao longo da tramitación do texto normativo. Neste sentido vanse incorporando diferentes aspectos ao texto inicial que contribúen a enriquecelo e sobre todo axustalo ás demandas sociais formuladas. Deste xeito, unha modificación que naceu cuns fins concretos, adquire un protagonismo moito maior, formulando máis solucións das que se pretendía nun inicio.

Este proceso de participación comeza co informe do CES. No texto fórmulanse 22 consideracións, das que 10 son aceptadas de xeito íntegro, 6 sono de xeito parcial e só 6 son rexeitadas. Este informe avala cuestións fundamentais como a busxa dunha redución das tramitacións administrativas ou a disposición da norma de favorecer a actividade produtiva no medio rural. Si foron contempladas cuestións como a rebaixa da inxerencia da norma urbanística respecto a normativas sectoriais vixentes (por exemplo a forestal), a redución dos tamaños mínimos das parcelas para usos non residencias ou a maior flexibilidade nos materiais das vivendas contruidas no espazo rural. Pola súa parte formula algúns aspectos incorporados no trámite de emenda. Tal é o caso da regularización das naves industriais en solo rústico, ou outros aspectos como a ampliación dos prazos de caducidade de licenzas ou a segregación en solos rústicos, coa excepción daqueles de especial protección agropecuaria, por motivos de herdanza.

Algúns aspectos, porén, non foron contemplados. É o caso da equiparación directa dos montes en man común, a solos rústicos de especial protección forestal, a rebaixa das porcentaxes de vivenda sometida a algún tipo de protección que se solicita sexa adaptado ás particularidades de cada concello, ou que a obtención de autorización para a ubicación en solo rústico dunha vivenda vencellada a unha explotación agropecuaria sexa de licenza municipal directa. Outras consideracións, como xa se dixo, foron introducidas dun xeito parcial. Tal é o caso, entre outros aspectos, da revisión das distancias entre vivendas e explotacións gandeiras, caso no que a modificación se quedou nunha situación intermedia entre a norma preexistente e o solicitado polo propio CES.

No trámite parlamentario de ponencia legislativa os partidos políticos con representación formulan un número significativo de emendas: o PP 31, o PSOE 44 e o BNG 33. Mostra do interese de acadar un consenso xeral e abrir a norma á participación colectiva, unha ampla porcentaxe destas emendas foron aceptadas. Así, do PSOE admítense 25, néganse 6, transacciónanse outras 6, e 4 son retiradas. Mentres no BNG a situación móvese entre 6 aceptadas, 17 negadas, 9 transaccionadas e 2 retiradas. Evidentemente as do PP, como forza que sustenta o goberno, son aceptadas na súa integridade.

Durante este procedemento diferentes colectivos profesionais (Cluster da Madeira, Federación de Áridos, Sindicatos Agrarios, Colectivos ecoloxistas,...), achéganse aos grupos parlamentarios para propoñer novas cuestións a introducir no texto da lei. Un número significativo das cuestións formuladas son asumidas polas forzas políticas que as trasladan ao marco normativo, contribuíndo ao enriquecemento do texto, e a dotalo dun maior valor resolutivo respecto ás problemáticas formuladas en cada un dos casos.

A vocación de xerar un consenso xeral tamén se manifesta cando, de xeito inaudito por carecerse de precedentes, se recibe un informe do Ministerio de Vivenda durante o trámite de Ponencia. Malia a excepcionalidade deste feito e a súa aparente discrecionalidade, pois

non tiña sido solicitado por ningunha institución nin a súa participación se contempla desde unha perspectiva procedementa, resolveuse de xeito satisfactorio, incorporándose moitas das súas formulacións, pois eran basicamente cuestións de técnica xurídica.

Durante este proceso de elaboración, moi participativo como se acaba de presentar, buscouse dar solucións a problemáticas existentes na sociedade e no territorio galego. Optouse por un modelo de acción de “non pechar os ollos” ante realidades existentes e consolidadas. Por este motivo se incorporaron unha serie de cuestións, algunhas problemáticas e de forte impacto mediático, pero que se entendía necesario corrixir ou encauzar, pois do contrario tales problemáticas, en vez de corrixirse e encauzarse xuridicamente, seguirían a manterse nunha situación de indefinición.

Unha destas cuestións, por exemplo, foi a relativa á regularización dos asentamentos industriais xurdidos á marxe do plan. Auténticos polígonos industriais espontáneos nos que se ubica unha significativa porcentaxe da creación de emprego e PIB deste país. Neste caso na Disposición Transitoria 13 ábrese a posibilidade a que estes asentamentos adquiran a clasificación de solos urbanizables para que posteriormente se poida desenvolver un plan parcial ou de sectorización que, a consta dos propietarios, se complete a urbanización destes sectores e se dote das medidas de corrección ambiental precisas. Dáse un tratamento común a unha problemática xeral do territorio galego, e que xa na pasada legislatura se tiña iniciado, aínda que cunha diferenza, pois agora se opta por unha solución global, mentres que con anterioridade se facía mediante convenios particulares cos afectados das bolsas de solo de usos empresariais existentes.

Algo semellante se formula para as vivendas sen licenza en solo rústico que se pretenden regularizar e recoñecer co fin de que pasen a unha situación de fóra de ordenación parcial e poidan adscribirse de xeito efectivo ao patrimonio dos seus propietarios. Aquí ábrese unha ampla casuística, desde vivendas que contan con licenza ao abeiro da LASGA, outras existentes en concellos sen ningún tipo de plan, outras cunha considerable antigüidade, etc. Neste caso, e sempre e cando sexan contrucións previas ao 2003 e que non conten con expedientes de infracción urbanística, se poderán recoñecer mediante a presentación ante o concello dun expediente administrativo específico².

Nesta liña de dar solucións, tamén se enmarca a ampliación do prazo de caducidade das licenzas construtivas. Búscase con isto evitar as posibles solicitudes de devolución do ICIO, que neste contexto de crise financeira moi evidente nas arcas municipais suporía unha auténtica mazada para as mesmas. Ou a articulación de mecanismos de coordinación e xestión conxunta entre a lexislación de concentración parcelaria e a urbanística, que ata o momento imposibilitaba que os procesos de concentración puidesen levarse a cabo nos SNR, e a partires de agora ábrese a vía, a partir dun convenio co concello afectado, de interactuar de xeito conxunto sobre a realidade territorial.

Mención aparte merece, quizais, o aspecto de maior repercusión mediática, vencellado aos usos permitidos nos espazos naturais, e nomeadamente naqueles clasificados como Rede Natura. Estes usos, regulados no art. 39, polo seu particular valor ambiental son merecentes da introdución das máis significativas medidas de compatibilización. O principal debate xor-

2 Coa finalidade de facilitar a interpretación destes aspectos, xunto a outros de carácter substancial, a técnicos e profesionais véñense de publicar en maio de 2011catro instrucións centradas na metodoloxía do cálculo do grao de consolidación edificatoria na delimitación dos SNR, o seu vencellamento no referente ás tramitacións administrativas, e o propio desenvolvemento das disposicións orientadas á aplicación dos asentamentos xurdidos á marxe do plan e das edificacións e construcións realizadas sen licenza ou autorización autonómica.



de arredor da posibilidade de ubicar instalacións de piscifactorias neste tipo de solos. Con anterioridade tanto ao Plan de Acuicultura de 2005, como ao de 2008, contemplaban a construción deste tipo de plantas en Rede Natura, de conformidade co conxunto da Unión Europea no que este uso está permitido nesta clasificación de solo. A norma, despois das negociacións tidas entre as forzas políticas, formula a introdución das máximas cautelas de protección existentes, fundamentadas na normativa comunitaria en vigor. De tal xeito que a norma urbanística posibilita este uso, pero non é competencia da mesma a correspondente autorización, que en todo caso recae no órgano competente en protección da natureza. Este último, emitirá o seu informe favorable, ou non, en base ao proxecto particular de cada caso no que se mide integración paisaxística e ambiental, criterios de sustentabilidade, etc.

O resultado final, o balance político, é coñecido. Só foron rexeitadas por unha minoría do arco parlamentario galego, contando con 38 votos favorables, os do PP, 25 abstencións correspondentes ao PSOE e 12 votos negativos do BNG. Este resultado, tendo en conta os equilibrios políticos, pode interpretarse como un forte aval para esta modificación, que se complementa co apoio directo do municipalismo desde os seus inicios.

A lei 2/2010 pode considerarse o primeiro ensaio dun interese xeral por acadar un Pacto polo Territorio no que as forzas políticas fixen unhas liñas mestras no referente á ordenación territorial e urbanística. Con posterioridade, a aprobación das DOT e do Plan do Litoral, así como o anuncio da elaboración dun novo marco urbanístico con vocación de permanencia no tempo, van na liña de aunar esforzos na procura deste anhelado colectivo. Este é un proceso actualmente en marcha que, partindo das lóxicas sensibilidades e discrepancias, chama á responsabilidade dos axentes e representantes políticos. A consecución dun marco estable na planificación, dunhas regras claras que dean referencias e seguridade xurídica, o asentamento da sensibilidade colectiva respecto dos valores ambientais e de sostibilidade ou a defensa dun territorio vivo que compatibilice o uso coa conservación dos recursos ambientais e paisaxísticos, son un anhelado común a acadar. E na nosa man, na de todos, está facelo.

4 Bibliografía

- A.A.V.V. (2004): Implicacións territoriais e socioeconómicas da lei 9/2002 de ordenación urbanística e de protección do medio rural en Galicia. FEGAMP, Santiago de Compostela.
- A.A.V.V. (2007): A protección da ordenación do territorio en Galicia. Consellería de Presidencia, Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- Díaz Lema, J.M (1989): Derecho urbanístico de Galicia. Fundación Caixa Galicia. A Coruña.
- Estévez Goytre, R. (2006): Manual práctico de planeamiento urbanístico. Comarez. Granada.
- Fernández Carballal, A. (2003): Derecho urbanístico de Galicia. Civitas, Madrid.
- González-Cebrián Tello, J. (2009): Intervención sobre el medio rural en Galicia. E.T.S.A, Universidade de A Coruña.
- Grandío Dopico, A., editor (2005): Ordenación de los espacios litorales en Galicia. Netbiblo. Oleiros.
- López Porto, P (2008): O solo de núcleo rural na lei 9/2002. EGAP. Santiago de Compostela.

Resumo: *A paisaxe é un elemento da xeografía galega e para a súa preservación conta cunha normativa que a trata desde os puntos de vista urbanístico e medioambiental, ademais do cultural. Este último punto de vista, o que máis incide desde o punto de vista da normativa internacional, é o obxecto deste traballo, que atende á normativa da Comunidade Autónoma de Galicia.*

Palabras clave: *Dereito administrativo. Patrimonio cultural. Medio ambiente. Urbanismo. Paisaxe. Galicia*

Abstract: *Landscape is a significant element in Galician geography and its preservation has a complex legal treatment from urban and environmental point of views, as well as cultural. The latest point of view, the main from the scope of the international law, is the subject of this work, which studies the Law of Galicia.*

Key words: *Administrative Law. Cultural Heritage. Environment. Town planning. Landscape. Galicia.*

Índice: *1. A noción de paisaxe cultural. 2. O tratamento da paisaxe na lexislación de Galicia. 2.1. Presupostos derivados de dereito internacional. 2.2. Espazos expresamente declarados pola lexislación cultural. 2.2.1. Sitios históricos e zonas arqueolóxicas. 2.2.2. Os camiños de Santiago. 3. Medio de bens de interese cultural e catalogados. 3.1. Inseparabilidade do medio. 3.2. Preceptividade de autorización das autoridades culturais das actuacións que afecten ao medio. 3.3. Prohibición de elementos que limiten a contemplación do ben. 3.4. Incidencia do monumento nas actuacións lindeiras. 4. Impacto ambiental desde o punto de vista cultural. 5. Conclusións. 6. Bibliografía*

1 A noción de paisaxe cultural

O tratamento xurídico da paisaxe no ordenamento xurídico desenvólvese entre dous sectores distintos, por un lado o patrimonio cultural, que en Galicia atopa a súa principal manifestación na veterana Lei 8/1995 de Patrimonio Cultural de 1995, por outro lado, na lexislación medioambiental. A norma internacional fundamental para o tratamento deste ámbito atópase no Convenio Europeo da paisaxe, aberto á sinatura en Florencia o 20 de outubro de 2000 cuxo artigo 3 establece como o seu obxectivo promover a protección, xestión e ordenación das paisaxes, así como organizar a cooperación europea nese campo. No seu preámbulo, o Convenio sinala como os seus precedentes o Convenio relativo á conservación da vida silvestre e do medio natural en Europa (Berna, 19 de setembro de 1979), o Convenio para a salvagarda do patrimonio arquitectónico de Europa (Granada, 3 de outubro de 1985), o Convenio Europeo para a protección do patrimonio arqueolóxico (La Valeta, 16 de xaneiro de 1992), o Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteiriza entre comunidades ou autoridades territoriais (Madrid, 21 de maio de 1980) e os seus protocolos adicionais, a Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de outubro de 1985), o Convenio sobre a diversidade biolóxica (Río de Xaneiro, 5 de xuño de 1992), a Convención sobre a protección do patrimonio mundial, cultural e natural (París, 16 de novembro de 1972) e a Convención sobre o acceso á información, a participación do público na toma de decisións e o acceso á xustiza en asuntos ambientais (Aarhus, 25 de xuño de 1998). En suma, o tratamento da paisaxe combina tanto os aspectos culturais como os medioambientais.

A lexislación autonómica fundamental é a Lei 7/2008, de 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia¹. O seu artigo 1 define a través desta expresión o seu obxectivo:

A presente lei ten por obxecto o recoñecemento xurídico, a protección, a xestión e a ordenación da paisaxe de Galicia, a fin de preservar e ordenar todos os elementos que a configuran no marco do desenvolvemento sostible, entendendo que a paisaxe ten unha dimensión global de interese xeral para a comunidade galega, por canto transcende aos campos ambientais, culturais, sociais e económicos.

A tal fin, a presente lei impulsa a plena integración da paisaxe en todas as políticas sectoriais que incidan na mesma

Polo tanto, mencionando a cultura como un dos ámbitos sectoriais nos que transcende a paisaxe, menciona empero o desenvolvemento sostible como a pedra angular de tratamento da paisaxe². E non deixa de sorprender a posición adoptada, toda vez que a convención que serve de referencia establece como compromisos dos estados³:

- 1 E non é o único caso que, dentro da lexislación medioambiental, se refire á paisaxe. Poden engadirse os artigos 5.2 e 18 da Lei 10/1985 de 14 de agosto de Concentración Parcelaria de Galicia, 44 e 56 da Lei 9/2001, de 21 de agosto, de conservación da natureza de Galicia ou a Lei 3/2008 de ordenación da minería de Galicia. A elas cómpre engadir a Lei 6/2007, de 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral, nos seus aspectos máis propiamente urbanísticos. De acordo con Díaz Otero, 2009, pp. 164-165: "Mesmo podería dicirse que os instrumentos recollidos nelas non son só o valor xurídico da paisaxe suficientes, senón sobreabundantes. É por isto que, na aplicación desta lexislación, han de tomarse en consideración os mandatos que, non por xenéricos, son por iso menos imperativos e ha de coidarse a axeitada coherencia entre os diversos instrumentos a imbricar por parte dos operadores institucionais".
- 2 Non é o único suposto. Tamén o artigo 1 da Lei 8/2005, de 8 de xuño de protección, xestión e ordenación da paisaxe de Cataluña opta por esta tendencia. Pola súa parte, o artigo 11 da Lei valenciana 4/2004 de ordenación do territorio e protección da paisaxe conecta paisaxe e planeamento dentro do epígrafe "desenvolvemento sostible". Todas elas gardan conexión co artigo 10.2.b) da Lei estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación dos Espazos Naturais e da Flora e Fauna Silvestres, que prevé que a tutela dos espazos naturais protexidos pode obedecer, entre outras finalidades, á protección daquelas áreas e elementos naturais que ofrecen un interese singular desde o punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisaxístico e recreativo. Estes espazos defínense como aqueles espazos do territorio nacional, incluídas as augas continentais, e os espazos marítimos suxeitos á xurisdición nacional, incluídas a zona económica exclusiva e a plataforma continental, que conteñan elementos e sistemas naturais de especial interese ou valores naturais sobresaiñtes, sexan obxecto dunha declaración de protección de acordo co regulado na mesma.
- 3 V. M- Dejéant-Pons, 2007, 35 ss.



- a) recoñecer xuridicamente as paisaxes como elemento fundamental do medio humano, expresión da diversidade do seu patrimonio común cultural e natural e como fundamento da súa identidade.
- b) definir e aplicar en materia de paisaxes políticas destinadas á protección, xestión e ordenación da paisaxe mediante a adopción das medidas específicas contempladas no artigo 6.
- c) establecer procedementos para a participación pública, así como as autoridades locais e rexionais e outras partes interesadas na formulación e aplicación das políticas en materia de paisaxe mencionadas na anterior letra b).
- d) integrar a paisaxe nas políticas de ordenación territorial e urbanística e nas súas políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social e económica, así como en calquera outras políticas que poidan ter un impacto directo ou indirecto sobre a paisaxe.
- e) E á vez reduce o impacto do desenvolvemento sostible a dous puntos, na definición de xestión da paisaxe (artigo 1, e) e na fixación dos criterios para a concesión do Premio da paisaxe do Consello de Europa (artigo 11.4).

A opción lexislativa contrasta con outras do noso medio xurídico máis inmediato. Por un lado, en Italia o Decreto Lexislativo de 22 de xaneiro de 2004 redactou o Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002. O seu artigo 2 define desta maneira o patrimonio cultural:

1. Il patrimonio culturale e' costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.
2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.
3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.
4. I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

Este texto remite aos seus artigos 131 e seguintes a protección da paisaxe que neste punto si se conecta co desenvolvemento sostible. Do mesmo modo, a Lei 107/2001 de 8 de setembro de bases da política e do regime de protección e valorización do patrimonio cultural de Portugal integra a calidade paisaxística entre os valores culturais nos seus artigos 12, 14, 17, 44, 52, 53, 70 e 79. En concreto, o artigo 44, cuxo epígrafe é *Defesa da qualidade ambiental e paisagística*, di así:

1. A lei definirá outras formas para asegurar que o patrimonio cultural imóvel se torne um elemento potenciador da coerência dos monumentos, conjuntos e sítios que o integram, e da qualidade ambiental e paisagística.



2. Para os efectos deste artigo, o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais promoverán, no âmbito das atribucións respectivas, a adopción de providencias tendentes a recuperar e valorizar zonas, centros históricos e outros conjuntos urbanos, aldeas históricas, paisagens, parques, jardins e outros elementos naturais, arquitectónicos ou industriais integrados na paisagem.
3. Relativamente aos conjuntos e sítios, a legislação de desenvolvemento establecerá especialmente:
 - a) Os criterios exigidos para o seu reconecemento legal e os beneficios e incentivos daí decorrentes;
 - b) Os parámetros a que deben obedecer os planos, os programas e os regulamentos aplicábeis;
 - c) Os sistemas de incentivo e apoio à gestão integrada e descentralizada;
 - d) As medidas de avaliación e control.

2 O tratamento da paisaxe na lexislación de Galicia

Malia esta opción, a Lei da paisaxe de Galicia non é único texto legal que condiciona o tratamento xurídico da paisaxe, toda vez que xa con anterioridade a normativa cultural se ocupou da materia. Polo tanto, chega a quenda de analizar o alcance desta lexislación, debendo partir dos presupostos derivados do dereito internacional para a continuación analizar os distintos supostos de protección cultural da paisaxe.

2.1 Presupostos derivados de dereito internacional

A normativa cultural española ne seu conxunto debe aplicarse dun xeito encamiñado non só ao cumprimento dos convenios internacionais senón tamén ao doutros textos que, en principio, carecen de valor normativo. Desta maneira, a Disposición Adicional Sétima da Lei 16/1985 do Patrimonio Histórico Español redactadou unha cláusula pouco frecuente no noso ordenamento xurídico a cuxo teor sen prexuízo do disposto na presente Lei, as Administracións a quen corresponda a súa aplicación quedarán tamén suxeitas aos Acordos internacionais validamente celebrados por España. A actividade de tales Administracións estará asimesmo encamiñada ao cumprimento das resolucións e recomendacións que, para a protección do Patrimonio Histórico, adopten os Organismos internacionais dos que España sexa membro.

Neste punto, ademais da Convención de Florencia atopámonos coa Carta para a interpretación e presentación de sitios históricos de 2008, a Convención da UNESCO para a Protección do Patrimonio Mundial Cultural e Natural de 1972 ou a Recomendación da UNESCO relativa á protección da beleza e o carácter de lugares e paisaxes de 1962. A lectura combinada destes textos permite establecer as seguintes consecuencias en canto ao tratamento da paisaxe desde o punto de vista cultural⁴:

- Corresponde aos poderes públicos:

4 ROMA VALDÉS, 2010, pp. 55-70.

- a) identificar as súas propias paisaxes en todo o seu territorio
 - b) analizar as súas características e as forzas e presións que os transforman
 - c) realizar o seguimento das súas transformacións
 - d) calificar as paisaxes así definidas, tendo en conta os valores particulares que lles atribúen as Partes e a poboación interesadas.
- Corresponde ao plan atender a ámbitos xeográficos desde o extenso ao reducido. Así:
 - a. A creación e conservación de reservas naturais e parques nacionais;
 - b. A clasificación “por zonas” das paisaxes extensas.
 - c. A clasificación de lugares de interese illados;
 - Nos máis amplos, a clasificación por zonas ha de entrañar o control da parcelación e a observancia de certas disposicións xerais de carácter estético referentes ao emprego dos materiais e á súa cor, ás normas de altura, ás precaucións necesarias para disimular as escavacións debidas á construción de encoros ou á explotación de canteras, á regulamentación da corta de árbores, etc. Nos lugares illados e de pequenas dimensións, naturais e urbanos, así como as partes de paisaxe que ofrezan un interese excepcional, han de ser especialmente clasificados. Ademais, han de clasificarse os terreos en que se goce dunha vista excepcional e os terrenos e inmobles que circunden un monumento notable. Cada lugar, terreo ou edificio especialmente clasificado ha de ser obxecto dunha decisión administrativa especial, notificada ao propietario. Esta clasificación especial ha de levar consigo, para o propietario, a prohibición de destruír o lugar ou de modificar o seu estado ou aspecto sen previa autorización das autoridades encargadas da protección. Por último, as obras (edificacións, construcións) e actividades (camping, corta de arborado, etc.) con impacto na paisaxe deben quedar sometidos a control administrativo.

2.2 Espazos expresamente declarados pola lexislación cultural

A lexislación cultural define varias formas de protección de espazos naturais polo seu valor cultural. Trátase dos supostos seguintes:

2.2.1 Sitios históricos e zonas arqueolóxicas

O artigo 15.5 da Lei do Patrimonio Histórico Español define como sitio histórico o lugar ou paraxe natural vinculado a acontecementos ou lembranzas do pasado, a tradicións populares, creacións culturais ou da natureza e a obras do home, que posúan valor histórico, etnolóxico, paleontolóxico ou antropolóxico. Asimesmo, zona arqueolóxica como o lugar ou paraxe natural onde existen bens móbiles ou inmobles susceptibles de ser estudados con metodoloxía arqueolóxica, foran ou non extraídos e tanto se atopan na superficie, no subsolo ou baixo as ahuas territoriais españolas⁵. Para ambos os dous supostos, o artigo 21 establece o deber de inclusión no plan urbanístico, de maneira que se inclúan os compo-

⁵ Este esquema trasladouse á clasificación dos bens de interese cultural das distintas comunidades autónomas que engadiron de maneira excepcional novas categorías que alcancen a protexer a paisaxe. Son os casos seguintes:

ñentes naturais que o acompañan, definindo los tipos de intervención posible y el deber de mantener la estructura urbana y arquitectónica, así como das características generales de su ambiente⁶.

Este esquema trasládase ao artigo 8 da Lei de Patrimonio cultural de Galicia, que define sitio ou territorio histórico como o lugar ou paraxe natural vinculado a acontecementos ou lembranzas do pasado, creacións culturais ou da natureza, e a obras do home que posúan valores históricos ou técnicos, zona arqueolóxica, o lugar ou paraxe natural onde existen bens mobles ou inmobles susceptibles de ser estudados con metodoloxía arqueolóxica, tanto se se atopasen na superficie como no subsolo ou baixo as augas territoriais e lugar de interese etnográfico, aquel paraxe natural, conxunto de construcións ou instalacións vinculadas a formas de vida, cultura e actividades tradicionais do pobo galego.

A protección urbanística concrétese nos artigos 62.2 e 75 da lei 9/2002 de ordenación urbanística de Galicia, que establecen as condicións que debe conter o plan en protección dos valores ambientais y culturais. De acordo co primeiro, o plan analizará detalladamente os usos do solo, os cultivos, a paisaxe rural, a tipoloxía das edificacións e construcións tradicionais da zona, as infraestruturas existentes, os camiños e vías rurais, o plan urbanístico dos municipios limítrofes e calquera outra circunstancia relevante para a xustificación das determinacións en solo rústico. Pola súa parte, o artigo 75 concreta a plasmación deste rexime nos catálogos urbanísticos.

2.2.2 Os camiños de Santiago

Con antecedentes no Decreto 2224/1962 e a Resolución da Dirección Xeral de Patrimonio Histórico e Documental de 12 de novembro de 1992, a Lei 3/1996 dos Camiños de Santiago establece un ámbito de protección cultural e paisaxística respecto dos camiños de Santiago e ten por obxecto a delimitación e regulación da conservación, uso e diferentes niveis

A Lei 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria incorpora no seu catálogo os lugares históricos e os lugares naturais. Como tal define aquel paraxe natural que, polas súas características xeolóxicas ou biolóxicas e pola súa relación co Patrimonio Cultural, se considere conveniente protexer e non teña a consideración de Parque Natural ou Nacional.

A Lei 10/1998 de Patrimonio Histórico de Madrid comprende a paisaxe no seu artigo 1.3. No 30 engade que o patrimonio arqueolóxico da Comunidade de Madrid comprende os bens mobles e inmobles de carácter cultural e histórico, para cuxo estudo cómpre empregar metodoloxía arqueolóxica. Tamén o integran o territorio ou paisaxe habitada polo home en época histórica e prehistórica e os elementos xeolóxicos e paleontolóxicos relacionados co ser humano e coas súas orixes e antecedentes.

A Lei 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía establece no seu artigo 26 outra figura, as Zonas Patrimoniais, aqueles territorios ou espazos que constitúen un conxunto patrimonial, diverso e complementario, integrado por bens diacrónicos representativos da evolución humana, que posúen un valor de uso e disfrute para a colectividade e, no seu caso, valores paisaxísticos e ambientais.

Dunha maneira máis concreta, o artigo 15 da Lei 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra establece a categoría de Paisaxe Cultural, definindo por tal a paraxe natural, lugar de interese etnolóxico, conxunto de construcións ou instalacións vinculadas a formas de vida, cultura e actividades tradicionais do pobo navarro. Engade, asimismo, a Vía Histórica, a saber, a vía de comunicación de significada relevancia cultural, histórica, etnolóxica ou técnica.

A Lei 7/2004 de patrimonio cultural, histórico e artístico da Rioxa establece unha ampla variedade de lugares culturais que comprende dous: non presentes tampouco na lexislación estatal:

- Vía Cultural: Trazado viario de carácter histórico, transitado nalgún momento como medio físico de comunicación, con independencia da súa antigüidade, estado de conservación ou uso actual.
- Paisaxe Cultural: Extensión de terreo representativa da interacción do traballo humano coa natureza. O seu réxime como Ben de Interese Cultural aplicarase sen prexulzo da súa protección específica mediante a lexislación ambiental. Especial consideración merecerá a paisaxe Cultural do Viñedo.

Por último, a Lei 4/1998 do patrimonio cultural valenciano menciona a figura do Parque Cultural, o espazo que contén elementos significativos do patrimonio cultural integrados nun medio físico relevante polos seus valores paisaxísticos e ecolóxicos.

6 Son poucas as sentenzas que se ocuparon do réxime de autorizacións en paisaxes pintorescas por parte do Tribunal Supremo, podendo citarse as de [23 de xaneiro de 1995](#) (Pulido), [26 de xaneiro de 1998](#) (Enríquez), [26 de xaneiro de 1999](#) (Rodríguez-Zapata) e de [21 de novembro de 2000](#) (Menéndez). Na xurisprudencia do T. S. X. de Galicia, pode indicarse a sentenza de [20 de marzo de 2002](#) que sinala que para a súa categorización non debe atenderse ao estado actual do lugar senón á súa raigame e tradición.

de protección dos tramos dos camiños de Santiago que discorren por Galicia⁷. A importancia desta vía maniféstase noutra normativa internacional, en concreto, Recomendación da UNESCO relativa á protección da beleza e do carácter dos lugares e paisaxes, 1962, a Carta ICOMOS de turismo cultural, 1999, a Carta de ICOMOS de itinerarios culturais de 2008, a Recomendación 987 do Consello de Europa sobre rutas culturais europeas, 1984, a Opinión do Consello de Europa sobre vías de peregrinación, 1986, a Resolución 98 (4) do Consello de Europa sobre rutas culturais europeas 1998, a Resolución Marco do Consello de Europa establecendo o Centro Europeo sobre rutas culturais e paisaxes, 2002 e a Resolución do Grupo de Traballo do Consello de Europa sobre rutas culturais, 2003.

Precisamente o seu artigo 1 define os conxuntos como os grupos de construcións, illadas ou reunidas, cuxa arquitectura, unidade e integración na paisaxe lles dea un valor universal excepcional desde o punto de vista da historia, da arte ou da ciencia. Por conseguinte, a paisaxe é un elemento consustancial aos Camiños de Santiago, e determina que no ámbito de protección se estableza unha franxa de protección que alcanza en Galicia os trinta metros considerados de maneira automática e que se antollan curtos nalgúns puntos e mesmo excesivos noutros. De acordo con este precepto, que recolle as previsións da normativa internacional aludida:

1. A fin de salvagardar o Camiño, en canto ben de interese cultural, establécese unha zona de protección do medio, composta por dúas franxas de 30 metros de ancho, contados a partir dos límites exteriores do mesmo, na que o uso do solo quedará sometido á autorización da Consellería de Cultura, previo informe preceptivo do Comité Asesor do Camiño de Santiago.
2. A autorización a que se refire o parágrafo anterior unicamente poderá outorgarse cando as actuacións respondan ás características tradicionais da zona e respecten os valores do Camiño.
3. En calquera caso, na zona de protección do medio queda prohibido:
 - a. Todo tipo de publicidade.
 - b. A explotación mineira.
 - c. A extracción de grava e area.
4. Na zona de protección, a Consellería competente poderá levar a cabo unha ordenación espacial mesmo das explotacións agrarias afectadas polo Camiño.
5. Para calquera actuación sobre o Camiño de Santiago terase en conta o disposto na lexislación de avaliación de impacto ambiental.

Ao respecto, a xurisprudencia do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia ocupouse de protexer o Camiño lembrando a preceptividade do informe da Administración na aprobación

7 A normativa autonómica comprende o Decreto 96/1988 da Comunidade Autónoma de Aragón; en Asturias a Disposición Adicional Quinta da Lei 1/2001, de 6 de marzo, do Patrimonio Cultural, ademais dos decretos 15/2002 e 63/2006; en Castela e León o Decreto 324/1999; en Navarra a Disposición Adicional Terceira da Lei 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía ou o 40 da Lei 14/2005 de patrimonio cultural e os Decretos Forais 90/1988 e 324/1993; en Asturias, a Disposición Adicional Quinta da Lei 1/2001 de Patrimonio Cultural; e no País Vasco o Decreto 14/2000. Lembrar que en notas anteriores se indicou que a categoría de vía histórica aparece nas lexislacións de patrimonio cultural de Navarra e A Rioxa. Sobre a lexislación autonómica, Pillado, 2010; e a estatal, v. Abad Liceras, 1999. Sobre a normativa internacional, v. 2007.



do plan (Sentenza, Segunda, Fernández de Leiceaga, de 31 de xaneiro de 2008), que a falta de aprobación do plan Especial sinalado pola lei non impide a súa aplicación nas construcións realizadas na servidume (Sentenza, Segunda, de 14 maio, 2009) e que a instalación de parques eólicos pode afectar ao Camiño e outros valores paisaxísticos (Sentenza, Terceira, Quintas, de 26 de outubro de 2006). No mesmo sentido, a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León de 13 de febreiro de 2009 ocupouse da denegación dunha antena de telefonía móbil e a do de Aragón de 17 de xullo de 2007 da necesidade de obter a licenza preceptiva da autoridade tutelante.

3 Medio de bens de interese cultural e catalogados

A lexislación cultural estableceu un sistema de protección inmediata dos bens culturais, de modo que limita as actuacións que entorpezan a súa contemplación ou alteren a actual configuración dos mesmos. De acordo co artigo 44 da Lei de Patrimonio Cultural de Galicia, o medio dos monumentos estará constituído polos inmobles e espazos lindeiros inmediatos e, en casos excepcionais, polos non lindeiros ou afastados, sempre que unha alteración dos mesmos poida afectar aos valores propios do ben de que se trate, a súa contemplación, apreciación ou estudo⁸.

Os sistemas establecidos de protección son os seguintes:

8 O artigo 17 da Lei 10/1998 de Patrimonio Histórico de Madrid entende por medio dun ben cultural inmovible o espazo circundante que pode incluír: inmobles, terreos edificables, solo, subsolo, trama urbana e rural, espazos libres e estruturas significativas que permitan a súa percepción e comprensión cultural que será delimitado na correspondente resolución, cuxa existencia, xa sexa por razóns de acceso, visibilidade, conxunción ou outras de carácter estético ou técnico, realza ao ben en cuestión e faíno merecedor dunha protección singular cuxo alcance e réxime específico se expresará na resolución correspondente de declaración ou de inclusión no Inventario.

A Lei 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria entende no seu artigo 50 por medio dun ben inmovible declarado de Interese Cultural o catalogado de Interese Local o espazo, edificado ou non, próximo ao ben, que permite a súa adecuada percepción e comprensión, considerando tanto a época da súa construción, como a súa evolución histórica, que dá apoio ambiental e cultural ao mesmo e que permite a plena percepción e comprensión cultural do ben e cuxa alteración pode afectar á súa contemplación ou aos valores do mesmo. O medio pode incluír edificios ou conxuntos de edificios, soares, terreos —en todos os casos co correspondente subsolo—, tramas urbanas e rurais, accidentes xeográficos e elementos naturais ou paisaxísticos; sen prexuízo de que estes se atopen moi próximos ou distantes do ben ou que constitúan un ámbito continuo ou descontínuo. Esta norma establece un sistema de delimitación.

O artigo 44 da Lei 7/2004 de patrimonio cultural, histórico e artístico da Ríoxa entende por medio dun inmovible declarado Ben de Interese Cultural o espazo, edificado ou non, circundante ou próximo ao ben cultural, que permite a súa adecuada percepción e comprensión, considerando tanto a época da súa construción, como a súa evolución histórica, que dá apoio ambiental e cultural ao mesmo e que permite a plena percepción e comprensión cultural do ben e cuxa alteración pode afectar á súa contemplación ou aos valores do mesmo. O medio pode incluír edificios ou conxuntos de edificios, soares, terreos edificables, solo, subsolo, tramas urbanas e rurais, accidentes xeográficos e elementos naturais ou paisaxísticos, sen prexuízo de que estes se atopen moi próximos ou distantes do ben cultural ou que constitúan un ámbito continuo ou descontínuo.

Pola súa parte, o artigo 38 da Lei 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico e Cultural de Estremadura, establece que o medio dos monumentos estará constituído polos inmobles e espazos lindeiros inmediatos; enténdese como medio dun ben cultural inmovible o espazo circundante que pode incluír: inmobles, terreos edificables, solo, subsolo, trama urbana e rural, espazos libres e estruturas significativas que permitan a súa percepción e comprensión cultural e, en casos excepcionais, polos non lindeiros e afastados, sempre que unha alteración dos mesmos poida afectar aos valores propios do ben de que se trate, a súa contemplación, apreciación ou estudo. A tal fin concretáranse exactamente os termos respecto ao medio do monumento a protexer. A existencia do medio realza o ben e faíno merecedor dunha protección singular cuxo alcance e réxime específico expresárase na resolución correspondente de declaración de ben de interese cultural ou de inclusión no inventario do patrimonio histórico e cultural de Estremadura. O medio será delimitado na correspondente resolución e gozará da mesma protección que o ben inmovible de que se trate. No seu artigo 39 establece un sistema de delimitación.

Tamén define medio o artigo 28 da Lei 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía ou o 40 da Lei 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra.

O mesmo principio atopámolo no artigo 52 da Lei 107/2001 de 8 de setembro de bases da política e do regime de protección e valorización do patrimonio cultural de Portugal, que establece:

1. O enquadramento paisaxístico dos monumentos será obxecto de tutela reforzada.
2. Nenhumas intervencións relevantes, em especial alteraçoes com incidência no volume, natureza, morfologia ou cromatismo, que tenham de realizar-se nas proximidades de um bem imóvel classificado, ou em vias de classificação, podem alterar a especificidade arquitectónica da zona ou perturbar significativamente a perspectiva ou contemplação do bem.

3.1 Inseparabilidade do medio

Conforme ao artigo 18 da Lei de Patrimonio Histórico Español, un inmovible declarado ben de interese cultural é inseparable do seu medio. Non se poderá proceder ao seu desprazamento ou remoción, agás que resulte imprescindible por causa de forza maior ou de interese social e, en todo caso, conforme ao procedemento previsto⁹. De maneira análoga, o artigo 36 da Lei de Patrimonio Cultural de Galicia un inmueble declarado ben de interese cultural é inseparable do seu medio. Non poderá procederse ao seu desprazamento agás que resulte imprescindible por causa de forza maior ou interese social, previo informe favorable da Consellería de Cultura, en cuxo caso será preciso adoptar as cautelas necesarias naquelo que poida afectar ao solo ou subsolo. Para a consideración de causa de forza maior ou de interese social, será preceptivo el informe favorable de al menos dos das institucións consultivas establecidas na Ley.

3.2 Preceptividade de autorización das autoridades culturais das actuacións que afecten ao medio

Conforme ao artigo 19.1 da Lei de Patrimonio Histórico Español, nos monumentos declarados bens de interese cultural non poderá realizarse obra interior ou exterior que afecte directamente ao inmovible ou a calquera das súas partes integrantes ou pertenzas sen autorización expresa dos organismos competentes para a execución desta Lei. Será preceptiva a mesma autorización para colocar en fachadas ou en cubertas calquera clase de rótulo, sinal ou símbolo, así como para realizar obras no medio afectado pola declaración¹⁰. Conforme ao artigo 44.4 da Lei de Patrimonio Cultural de Galicia, para calquera intervención que pretenda realizarse, a existencia dunha figura de plan que afecte ao medio dun monumento non poderá escusar o informe preceptivo e vinculante da Consellería de Cultura¹¹.

9 Esta prohibición ten a súa plasmación no artigo 41 da Lei 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra.

10 Este principio está presente nos artigos 41 da Lei 12/2002, de 11 de xullo, de Patrimonio Cultural de Castela e León, 29 da Lei 7/1990, de 3 de xullo, de Patrimonio Cultural Vasco, 52 e seguintes da Lei 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria. En concreto, respecto dos lugares culturais, a lei condiona as actuacións aos seguintes criterios:

- Manterase a estrutura urbana ou rural, as características ambientais e a silueta paisaxística dos distintos compoñentes do lugar.
- O volume, a forma, as texturas e a cor das novas intervencións non alterarán o carácter arquitectónico e paisaxístico do lugar, nin perturbarán a percepción do ben.
- Manterase a vexetación característica da zona.
- A colocación de rótulos publicitarios e comerciais, canalizacións e demais infraestruturas ordenaranse regulamentariamente a fin de evitar a alteración da percepción dos monumentos e a degradación ambiental do conxunto.
- Prohíbense aqueles movementos de terras que modifiquen substancialmente a topografía e a xeomorfoloxía do territorio.

11 Dentro do Tribunal Supremo cabe citar as sentenzas de 23 de xuño de 2003 (Lucas), 30 de outubro de 2007 (Martí), 22 de abril de 2009 (Yagüe) ou de 28 de abril de 1997 (González). De acordo con esta última, os letrados deben acomodarse en todo caso ás características do monumento afectado.

Malia a clara dicción da Lei de Patrimonio Cultural, é rechamante a litixiosidade que alcanzou esta previsión no Tribunal Superior de Xustiza de Galicia que remarcou a necesidade de autorización autonómica na concesión de licenzas que afecten de maneira inmediata ao medio de monumentos. Poden citarse as sentenzas de 9 de setembro de 1999 (Segunda, Méndez), 18 de maio de 2000 (Segunda, Méndez), 23 de xaneiro de 2004 (Fdez. Leiceaga), 20 de febreiro de 2004 (Segunda, Díaz), 20 de febreiro de 2004 (Segunda, Díaz), Sentenza de 10 de maio de 2007 (Segunda, Arrojo), 16 de maio de 2007 (Segunda, Cibera), 18 de xuño de 2009 (Segunda, Méndez) ou 22 de outubro de 2009 (Segunda, Méndez). Esta licenza é necesariamente previa á municipal e a súa concesión non exclúe da necesidade doutras autorizacións autonómicas nos supostos previstos pola lexislación como marca a sentenza de 11 de xuño de 2009 (Segunda, Méndez) e alcanza ao perímetro do monumento, como sinala a de 21 de xullo de 2004 (Galindo). Esta licenza ten como obxecto evitar as actuacións que incidan negativamente no monumento (sentenza de 18 de setembro de 2009 (Segunda, Sellés). Este corpo xurisprudencial esixiu dúas condicións:

- A autorización autonómica esixe que o monumento estea catalogado, non sendo suficiente o municipal (sentenza de 30 de abril de 2010 (Segunda, Fernández).
- Non afecta negativamente ao medio dun monumento a construción dun edificio que substitúa a outros preexistente (Sentenza de 1 de outubro de 2009 (Segunda, Arrojo).



3.3 Prohibición de elementos que limiten a contemplación do ben

De acordo co artigo 19 da Lei de Patrimonio Histórico Español, queda prohibida a colocación de publicidade comercial e de calquera clase de cables, antenas e conduccións aparentes nos xardíns históricos e nas fachadas e cubertas dos monumentos declarados de interese cultural. Prohíbese tamén toda construción que altere o carácter dos inmobles a que fai referencia este artigo ou perturbe a súa contemplación¹².

3.4 Incidencia do monumento nas actuacións lindeiras

Por último, e de acordo co artigo 44.2 da Lei de Patrimonio Cultural de Galicia, o volume, tipoloxía, morfoloxía e cromatismo das intervencións no medio dos monumentos non poden alterar o carácter arquitectónico e paisaxístico da zona, nin perturbar a contemplación do ben. De feito, poderán expropiarse, e proceder ao seu derrubamento, os inmobles que impidan ou perturben a contemplación dos monumentos ou dean lugar a riscos para os mesmos¹³.

4 Impacto ambiental desde o punto de vista cultural

Ademais do impacto ambiental derivado da normativa medioambiental, debe poñerse de manifesto a existencia da necesidade de establecer un impacto ou efecto ambiental das actuacións que afecten ao patrimonio cultural derivado do artigo 32 da Lei de Patrimonio Cultural, a cuxo teor¹⁴:

-
- 12 Un principio análogo atopámolo no artigo 42 da Lei 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural da Comunidade Autónoma da Rexión de Murcia, que establece que as intervencións no medio dos monumentos non poderán alterar o carácter arquitectónico e paisaxístico da zona, agás que sexa degradante para o monumento, nin perturbar a súa contemplación ou atentar contra a integridade do mesmo. Prohíbense as instalacións e os cables eléctricos, telefónicos e calquera outros de carácter exterior. Pode mencionarse tamén o artigo 39 da Lei 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra, o 43.6 e 7 da Lei 7/2004 de patrimonio cultural, histórico e artístico da Rioxa.
- Pola súa parte, o artigo 19 da Lei 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía introduciu o principio de evitación da contaminación visual e preceptiva a través deste teor:
1. Enténdese por contaminación visual ou perceptiva, aos efectos desta Lei, aquela intervención, uso ou acción no ben ou no seu medio de protección que degrade os valores dun ben inmueble integrante do Patrimonio Histórico e toda interferencia que impida ou distorsione a súa contemplación.
 2. Os municipios nos que se atopen bens inscritos no Catálogo Xeral do Patrimonio Histórico de Andalucía deberán recoller no plan urbanístico ou nas ordenanzas municipais de edificación e urbanización medidas que eviten a súa contaminación visual ou perceptiva. Tales medidas comprenderán, polo menos, o control dos seguintes elementos:
 - a. As construcións ou instalacións de carácter permanente ou temporal que pola súa altura, volumetría ou distancia poidan perturbar a súa percepción.
 - b. As instalacións necesarias para os subministrados, xeración e consumo enerxéticos.
 - c. As instalacións necesarias para telecomunicacións.
 - d. A colocación de rótulos, sinais e publicidade exterior.
 - e. A colocación de mobiliario urbano.
 - f. A ubicación de elementos destinados á recollida de residuos urbanos.
 3. As persoas ou entidades titulares de instalacións ou elementos aos que se refire este artigo estarán obrigadas a retiralos no prazo de seis meses cando se extinga o seu uso.
- 13 De modo análogo, o artigo 35.3 da Lei 9/1993, de 30 de setembro, do Patrimonio cultural catalán, 38.2 da Lei 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico e Cultural de Estremadura ou os artigos 31 e 41 da Lei 12/1998, de 21 de decembro, do Patrimonio Histórico das Illes Balears.
- Noutras leis esta protección alcanza o plan urbanístico, como sinala o artigo 63 da Lei 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria, 43.8 da Lei 7/2004 de patrimonio cultural, histórico e artístico da Rioxa, 39 da Lei 4/1998 do patrimonio cultural valenciano ou os artigos 30 a 35 da Lei 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía.
- 14 A medida atopámola no artigo 46 da Lei 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria, 30 da Lei 12/2002, de 11 de xullo, de Patrimonio Cultural de Castela e León, 24 da Lei 10/1998 de Patrimonio Histórico de Madrid, 32 da Lei 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía, 29 e 30 da Lei 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias e 30 da Lei 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico e Cultural de Estremadura.

1. A Consellería de Cultura deberá de ser informada dos plans, programas e proxectos, tanto públicos como privados, que pola súa incidencia sobre o territorio poidan implicar risco de destrución ou deterioro do patrimonio cultural de Galicia.
2. Aos efectos previstos no apartado anterior, a Consellería de Cultura deberá de establecer aquelas medidas protectoras e correctoras que considere necesarias para a protección do patrimonio cultural de Galicia.
3. Na tramitación de todas as avaliacións de impacto ou efecto ambiental, o organismo administrativo competente en materia de medio ambiente solicitará informe da Consellería de Cultura e incluirá na declaración ambiental as consideracións e condicións resultantes do devandito informe.
4. Haberán de ser incluídas todas as figuras relativas ao plan urbanístico.

Postas así as cousas, a lexislación cultural entra en sintonía co artigo 7 do Real Decreto Lexislativo 1/2008 polo que se aproba o texto refundido da Lei de impacto ambiental de proxectos a cuxo teor:

Os proxectos que haxan de someterse a avaliación de impacto ambiental deberán incluír un estudo de impacto ambiental, cuxa amplitude e nivel de detalle determinárase previamente polo órgano ambiental. O devandito estudo conterá, polo menos, os seguintes datos:

- c) Avaliación dos efectos previsibles directos ou indirectos do proxecto sobre a po-boación, a flora, a fauna, o solo, o aire, a auga, os factores climáticos, a paisaxe e os bens materiais, incluído o patrimonio histórico artístico e o arqueolóxico. Asimesmo, atenderase á interacción entre todos estes factores.

E do mesmo modo, dentro da lexislación autonómica co artigo 4 da Lei 1/1995, de protección ambiental de Galicia¹⁵.

Polo tanto, a través desta medida extensible á aplicación da lexislación en materia dos Camiños de Santiago, péchase o círculo de protección ambiental dos bens culturais con independencia da súa clasificación.

5 Conclusións

A lexislación galega en materia de paisaxe é variada salientando pola súa importancia a Lei da paisaxe. Porén, esta variedade non significa necesariamente unha maior claridade para os que deben aplicar a mesma. En particular, a norma indicada omite as importantísimas referencias aos aspectos culturais do medio paisaxístico de Galicia e cómpre acudir á normativa en materia de patrimonio cultural coa que todas as normas forman un conxunto único.

6 Bibliografía

J. M. Abad Liceras, “El Camino de Santiago en la legislación estatal”, Diario La Ley, 1999.

¹⁵ Ao respecto, García Magariños, 2010.



José Manuel Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Madrid, 1994.

Fernando Canales Pinacho, María Pilar Ochoa Gómez, "La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable", Diario La Ley, 2009.

M. Déjeant-Pons, "El convenio europeo del paisaje", Convenio europeo del paisaje. Textos y comentarios, Madrid, 2009.

Antonio Díaz Otero, "O valor xurídico da paisaxe no dereito público galego", *Corts. Anuario de dereito parlamentario*, núm. 21.

Alfonso García Magariños, "O Camiño de Santiago: problemática como ben cultural e medioambiental", VV. AA. *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, Santiago, 2010.

J. L. Meilán Gil, A. Fernández Carballal, J. J. Raposo Arceo, H. Pérez Novo, C. Pérez González, I. Soto González, M. D. Rivera Frade, A. Roma Valdés, *Comentarios a la Ley de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*, Pamplona, 2009.

José Oreiro Romar, "A problemática xurídica contenciosa relacionada co Camiño de Santiago. A vulneración da normativa de protección e uso do mesmo e os problemas derivados da confluencia entre os intereses urbanísticos e o Camiño de Santiago", VV. AA. *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, Santiago, 2010.

Manuel Pillado Quintáns, "A protección xurídica do Camiño de Santiago na lexislación doutras comunidades autónomas", VV. AA. *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, Santiago, 2010.

Antonio Roma Valdés, "Presente e futuro do patrimonio rural na lexislación", *Reflexións en torno ao medio rural*, Allariz, 2010.

Françoise Tondre, "El Patrimonio Cultural y los Itinerarios Culturales del Consejo de Europa: Nuevas orientaciones. Caminos hacia la diversidad, puentes entre las comunidades: el patrimonio cultural en las sociedades plurales", En AA.VV. *Caminos de Sefarad. Memoria 2007*, pp. 28-34.

Santiago Valencia Vila, "A Lei 8/1995, do 30 de outubro, do patrimonio cultural de Galicia: o patrimonio etnográfico", *O patrimonio etnográfico. III Xornadas sobre a protección do patrimonio cultural*, Santiago, 2008.

O papel das infraestruturas viarias No marco da ordenación territorial de Galicia

ETHEL M^a VÁZQUEZ MOURELLE

Directora da Axencia Galega de Infraestruturas
Enxeñeira de camiños, canles e portos

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación do territorio e urbanismo

Resumo: *En Galicia as infraestruturas de transporte son un elemento clave para a competitividade da economía e estratéxico para a configuración dun modelo territorial equilibrado, tanto na súa articulación territorial interna como na definición das súas conexións exteriores.*

Superar definitivamente as limitacións que supón para Galicia a súa posición como ámbito periférico esixe planificar, proxectar, impulsar e executar un potente sistema de comunicacións baseado en estratexias de mobilidade sostible.

As novas autovías que se están desenvolvendo, tanto de conexión exterior como de vertebración interior, as liñas ferroviarias de alta velocidade e a posta en marcha de distintas iniciativas en materia de transportes e de promoción de modos alternativos, proporcionarán un salto cuantitativo e cualitativo.

En definitiva, en materia de infraestruturas viarias, a estratexia de futuro de Galicia debe ser completar os seus eixes de articulación territorial na rede de transporte, tanto na rede de conexión exterior como na rede principal interna.

Palabras clave: *Galicia, infraestruturas, planificar, mobilidade, sostible, competitividade, articulación territorial.*

Abstract: *In Galicia transport infrastructures are the key to the economy competitiveness as well as a strategic element to achieve a balanced territorial model, both in its territorial organization and in its external connections defining.*

Finally overcoming Galicia's handicap due to his peripheral location requires planning, designing, developing and implementing a powerful communications system based on sustainable mobility strategies.



New highways that are being developed, bringing both external and internal conexions, high speed rail lines and the implementation of various initiatives regarding alternative transport modes promotion, will provide a quantum leap.

In short, in terms of road infrastructure, Galicia should base its strategy for the future by completing its 6-axis based territorial transport network.

Key words: *Galicia, infrastructure, planning, mobility, sustainable, competitive, territorial articulation.*

Índice: *1. As infraestruturas de transporte e a ordenación territorial de Galicia. 1.1. A ordenación territorial en Galicia. 1.2. O marco da planificación. 1.3. A planificación da rede de infraestruturas de transporte. 1.3.1. Incidencia suprarrexional da planificación. 1.3.2. Incidencia interna da planificación. 1.4. O papel das infraestruturas de transportes na articulación territorial de Galicia. 1.4.1. O reforzo da articulación do sistema de cidades. 1.4.2. A reconstrución co transporte do territorio conformado polas cidades e as súas periferias. 1.4.3. Reforzar a relación das cidades cos grandes espazos do territorio rexional. 1.4.4. Garantir a accesibilidade ao extenso sistema de asentamentos. 2. Diagnóstico do estado actual das estradas en Galicia. 2.1. Características da rede de estradas galegas. 2.2. A rede de estradas galegas como soporte da accesibilidade aos núcleos de poboación. Travesías. 3. O plan director de estradas de Galicia, plan move. 3.1. Introducción. 3.2. Obxecto do plan. 3.3. Reflexión estratéxica. Principios estratéxicos e obxectivos do plan. 3.4. Actuacións propostas. 3.4.1. Nova clasificación da rede viaria galega. 3.4.2. Actuacións na rede autonómica. 4. Estado actual das infraestruturas. 5. Actuacións en curso en infraestruturas na comunidade galega. 6. Conclusións*

1 As infraestruturas de transporte e a ordenación territorial de galicia

As infraestruturas de Comunicacións e Transportes constitúen un elemento fundamental para o desenvolvemento de Galicia, por tres motivos principais:

- A posición xeográfica periférica de Galicia, afastada dos centros máis dinámicos do espazo europeo do que formamos parte.
- O seu Sistema Urbano Policéntrico, liderado por dúas cidades maiores, outras cinco cidades medias e un extenso conxunto de pequenas cidades, vilas intermedias e cabeceiras municipais.
- O complexo sistema de pequenos asentamentos de carácter rural, que completa os núcleos urbanos anteriores e que cobren a totalidade do territorio galego, conformando un sistema de asentamentos que dá accesibilidade e xestiona o conxunto do territorio galego.

1.1 A ordenación territorial en galicia

Antes de analizar o papel das infraestruturas na ordenación territorial de Galicia, é necesario facer unha análise do territorio da Comunidade galega.

A intensa dispersión territorial de Galicia é unha característica do seu sistema de distribución de poboación, no que dos 315 concellos que compoñen a comunidade, 258 teñen menos de 10.000 habitantes. Ao mesmo tempo, cada concello, ao contrario do que sucede

noutros territorios do Estado, distribúe a súa poboación nunha rede de pequenos asentamentos de poboación, nunha media de 0,9 entidades por km² para o conxunto de Galicia.

Das 28.699 entidades de poboación, 25.596 presentan unha poboación inferior aos 100 habitantes, o que supón máis do 89%, característica que pon de manifesto o fenómeno de dispersión territorial.

Distribución das entidades de poboación de Galicia

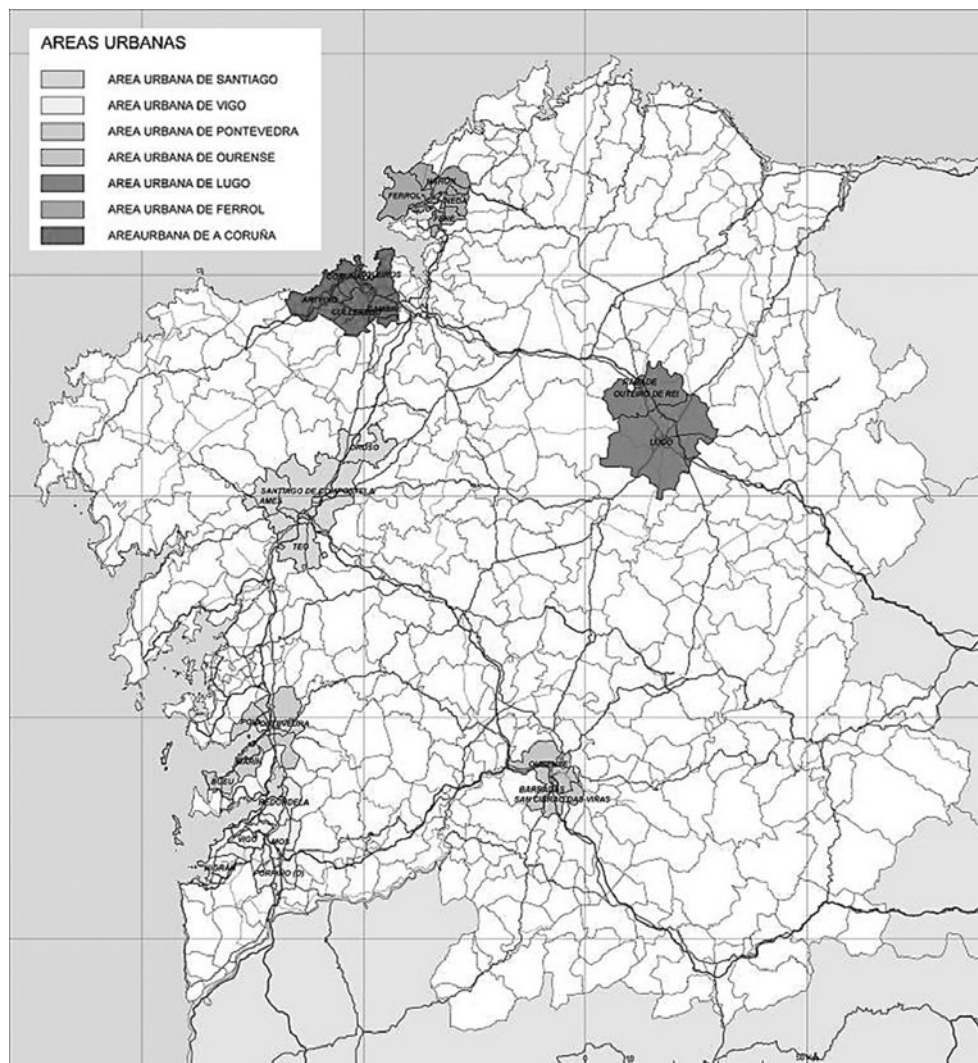
Poboación	A Coruña			Lugo			Ourense			Pontevedra			Galicia		
	Nº entidades	Poboación	% Poboación	Nº entidades	Poboación	% Poboación	Nº entidades	Poboación	% Poboación	Nº entidades	Poboación	% Poboación	Nº entidades	Poboación	% Poboación
0-100	8.685	231.189	20,16%	9.029	144.365	40,84%	3.158	82.649	24,66%	4.724	161.783	16,81%	25.596	619.966	22,16%
101-500	996	182.048	15,88%	115	21.756	6,15%	376	72.418	21,60%	1.221	244.046	25,36%	2.708	520.268	18,60%
501-1.000	63	43.987	3,84%	19	14.079	3,98%	20	13.652	4,07%	99	67.468	7,01%	201	139.186	4,98%
1.001-2.000	37	54.251	4,73%	8	12.735	3,60%	3	4.630	1,38%	38	53.475	5,56%	86	125.091	4,47%
2.001-5000	36	115.674	10,09%	4	11.884	3,36%	4	14.829	4,42%	19	55.332	5,75%	63	197.719	7,07%
5.001-10.000	8	59.655	5,20%	6	43.128	12,20%	2	12.599	3,76%	8	55.098	5,72%	24	170.480	6,09%
> 10.000	9	459.674	40,10%	2	105.557	29,86%	4	134.442	40,11%	6	325.270	33,80%	21	1.024.943	36,64%
TOTAL	9.834	1.146.458	100,00%	9.183	353.504	100,00%	3.567	335.219	100,00%	6.115	962.472	100,00%	28.699	2.797.653	100,00%

Fonte: Nomenclator de poboación (INE, 2010)

En canto ao volume de poboación cabe distinguir tres niveis claramente identificables: o primeiro, as dúas cidades cabeceira do sistema, Coruña e Vigo, que superan os 250.000 habitantes. Nun segundo nivel sitúanse as outras cinco principais cidades de Galicia con poboacións que superan os 50.000 habitantes, aproximándose case todas elas aos 100.000 habitantes. O terceiro nivel represéntano os 49 municipios que superan os 10.000 habitantes e, por último, os restantes municipios menores que ascenden a 259, o 82,2% do total de Galicia.

En tanto que se constata a inexistencia dun sistema de cidades capaz de concentrar e ser motor das iniciativas de crecemento económico e desenvolvemento urbano, que descansa apoiado principalmente no sistema urbano principal que se constitúe arredor das sete cidades galegas, o fenómeno da dispersión dos asentamentos amplía progresivamente o seu ámbito territorial, que xa non descansa unicamente na cidade central e nos municipios integrantes da súa área urbana, senón que se estende —principalmente ao longo dos eixos de comunicación— conformando unha extensa área de asentamentos que demanda en maior medida accións singulares de ordenación que contribúan á mellora da articulación territorial.

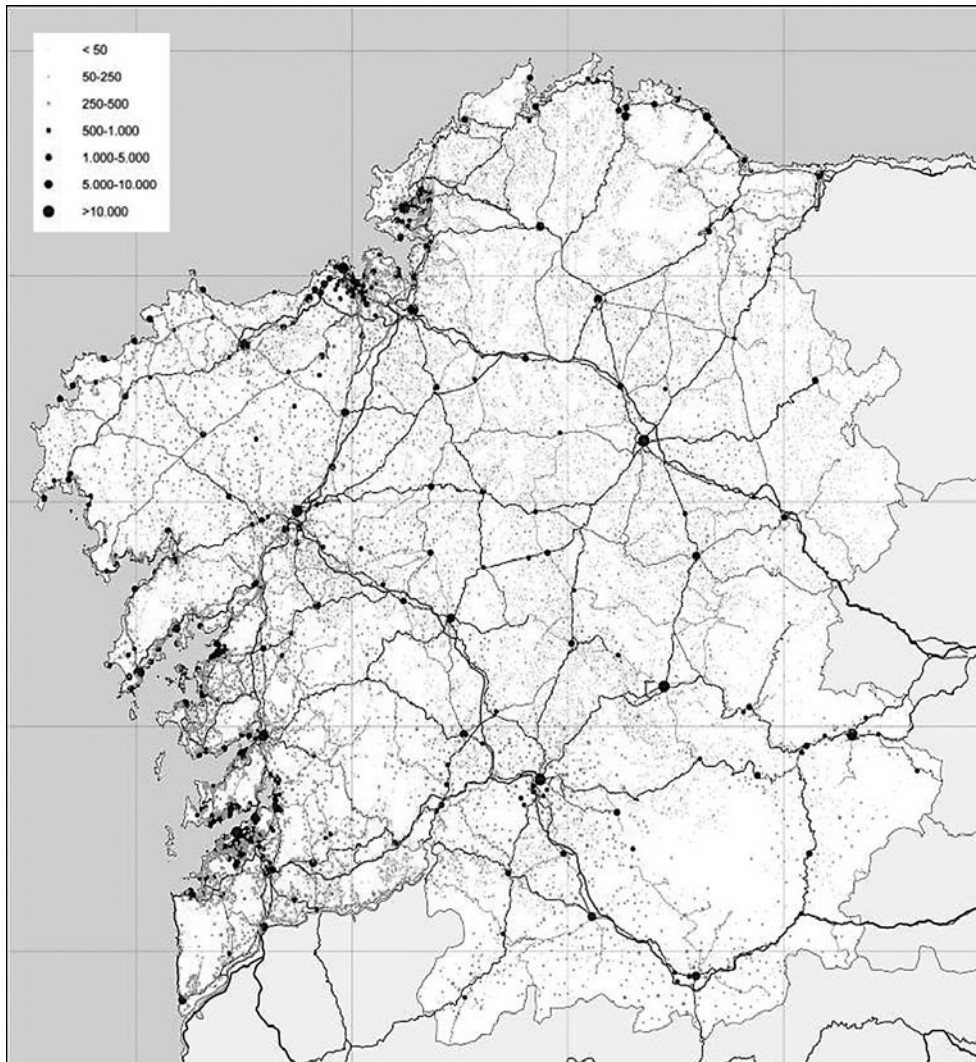
En efecto, a visión do plano de distribución espacial dos asentamentos permite percibir a conformación de dúas amplas rexións urbanas arredor das cidades da Coruña-Ferrol, polo norte, e Vigo-Pontevedra, ao sur, pero tamén comeza a percibirse a presenza dun fenómeno de concentración que se estende desde Vigo e Santiago invadindo a Ría de Arousa, conformando unha ampla mancha de difusión territorial, que reproduce o modelo de expansión das cidades experimentado na década anterior, cara aos espazos máis amplos, expandindo un crecemento que se apoia en núcleos de tamaño medio. Neste sentido, núcleos como Ribeira, Boiro, Padrón e sobre todo Vilagarcía, non poden ser entendidos illadamente senón formando parte dun amplo espazo territorial de base urbana.



Cara ao norte, con menor forza, percíbese un fenómeno similar na rexión A Coruña-Ferrol, coa súa expansión cara Carballo e Valdoviño-Cedeira, pero lonxe aínda de estender a súa difusión cara espazos territoriais da Costa Norte e a Costa da Morte.

Arredor das dúas capitais provinciais interiores o fenómeno de expansión é menor, aínda que si recolleu parte dos efectivos poboacionais que abandonaban as súas respectivas provincias. Isto pódese apreciar no discreto fenómeno de expansión da área urbana de Ourense que permite intuír a conformación dunha ampla coroa exterior arredor das vilas de Carballiño, Celanova e Allariz.

O resto do sistema territorial artículase arredor das cidades e vilas de tamaño medio que constitúen o sistema urbano intermedio, arredor de núcleos como Ribadeo, Viveiro, Cee e Noia, na costa, e Lalín, As Pontes, Vilalba, Sarria, Monforte, Xinzo, Verín e O Barco no interior.

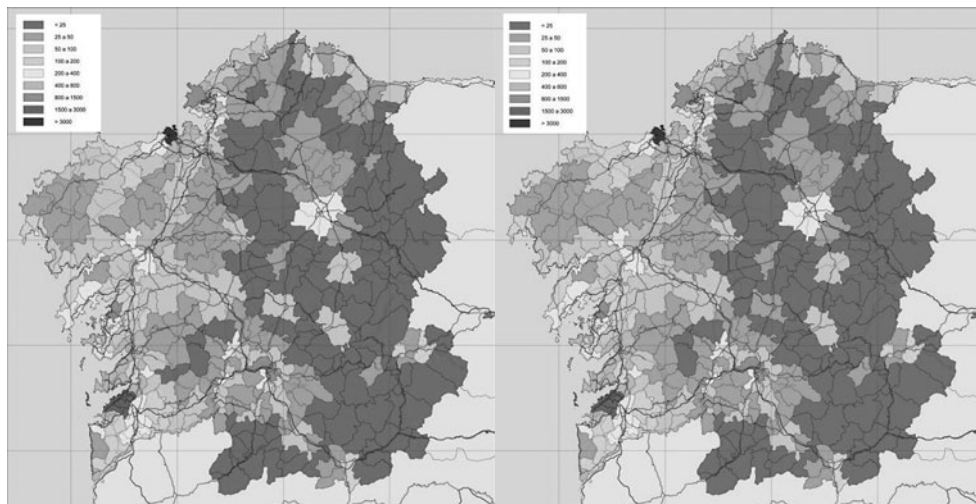


Finalmente, indicar que son significativos os datos acerca das densidades de poboación. As provincias da Coruña e Pontevedra presentan no seu conxunto densidades moi superiores á media galega, expresivas do maior peso e da maior concentración de poboación. As provincias interiores presentan moi baixas densidades de poboación no seu conxunto, arredor dos 40 habitantes /km², asimilables ás do sistema rural das provincias atlánticas.

Nunha visión global comparativa pode confirmarse a existencia dun sistema urbano principal que presenta densidades superiores aos 330 habitantes/km², cifra non moi elevada en comparación coas principais cidades españolas, pero que permite e favorece a aparición de fenómenos de concentración urbana nas actividades de emprego, comercio e servizos; en tanto que a densidade dos espazos asociados ao sistema urbano secundario, que se sitúan arredor dos 80 habitantes/km², aínda pode considerarse moi feble respecto da posibilidade de aparición de fenómenos de concentración dun nivel medio e superior de servizos, ao

non terse superado o albor de densidade que favorece a aparición destes fenómenos de natureza urbana, que pode situarse arredor dos 100 habitantes /km².

Respecto á densidade de poboación municipal, os planos que se acompañan a continuación reflicten con claridade a dispersión poboacional, fronte aos fenómenos de concentración xa comentados. Constatase a existencia dun bo número de municipios con moi baixas taxas de densidade (menores a 25 hab./km²), maioritariamente localizados no interior e próximos ás comunidades de Asturias e Castela-León ou ao veciño país de Portugal.



Densidade de poboación municipio hab./km².
Ano 2006

Hipótese de densidade de poboación municipio hab./km².
Ano 2017

A lectura simultánea dos dous planos que se acompañan permite reafirmar a existencia dos fenómenos de concentración descritos arredor das sete cidades e as súas áreas urbanas, xunto coa pervivencia e aparición de espazos intermedios compostos por municipios e cidades menores que conforman os sistemas urbanos intermedios, que nos últimos anos experimentaron igualmente fenómenos de concentración de poboación (máis sutís e de menor dimensión que nas cidades principais) en detrimento dos municipios do seu medio territorial.

As hipóteses do IGE para a proxección da poboación futura (ano 2017) confirman o mantemento das densidades de poboación actuais en liñas xerais. Apréciase, en todo caso, unha tendencia á concentración de poboación arredor das áreas urbanas da Coruña, Santiago e Vigo que se materializaría no incremento da densidade de poboación dalgún dos municipios limítrofes das cidades principais. Pola contra, as áreas urbanas de Ourense e, en menor medida, de Lugo, experimentarían unha diminución de poboación.

1.2 O marco da planificación

- A Ordenación Territorial de Galicia

Os instrumentos políticos e institucionais necesarios para abordar a Ordenación Territorial de Galicia non xurdiron ata a aprobación do Estatuto de Autonomía e os desenvolvementos legais en materia de Ordenación Territorial.

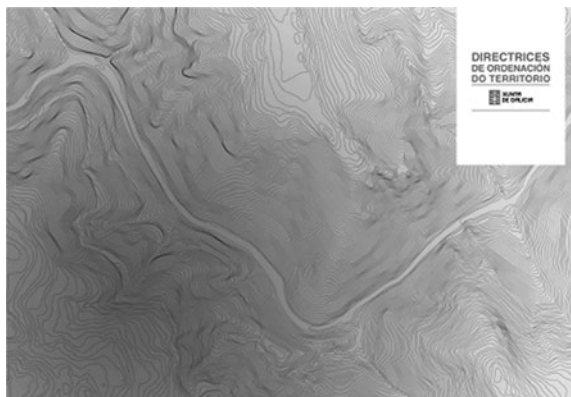
Neste sentido a “Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia”, contempla no seu capítulo II as funcións e contidos das Directrices de Ordenación do Territorio. A súa concepción global, integrada no deseño económico e social de Galicia, propón un marco xeral de referencia para os restantes instrumentos de ordenación territorial e establece as previsións e criterios para a formulación das políticas de planificación.

- Directrices de Ordenación do Territorio

A aprobación desta Lei permitiu poñer en funcionamento os mecanismos necesarios para a realización das Directrices de Ordenación do Territorio (DOT), documento que será o marco legal de referencia que estableza as pautas para o asentamento de diversas actividades de acordo coas políticas sociais, económicas e culturais da Comunidade Autónoma.

Así, as Directrices de ordenación do territorio de Galicia configúranse como instrumento básico da estratexia para a consecución dun desenvolvemento equilibrado e sostible, en coherencia coa Estratexia territorial europea que, para conseguir un desenvolvemento equilibrado e sostible do territorio, propón:

- a cohesión económica e social,
- a conservación dos recursos naturais e do patrimonio cultural, e
- unha competitividade máis equilibrada do territorio europeo.



As Directrices de ordenación do territorio buscan a combinación da planificación socioeconómica coa física, na procura da eficacia nas tarefas de fomento das actividades, co equilibrio territorial, a protección ambiental, a calidade urbanística, a xestión infraestrutural e a integración unitaria de Galicia. Elaborouse para iso unha proposta na que se conxugaron criterios de homoxeneidade e de funcionalidade, xuntando as liñas básicas da Estratexia territorial europea e da Estratexia galega de desenvolvemento sostible.

Finalmente, en infraestruturas viarias nas DOT considérase importante prestarlle atención a aspectos moi relevantes e que non sempre se puxeron en primeiro plano, como son a conservación e o mantemento da rede secundaria, a minoración dos impactos ambientais negativos, a integración paisaxística das estradas e a seguridade viaria.

- O modelo territorial proposto polas Directrices de Ordenación do Territorio

O modelo territorial de Galicia toma como referencias fundamentais as establecidas na política territorial da Unión Europea e na Lei de ordenación do territorio de Galicia (Lei 10/1995), e pódense sintetizar nos seguintes puntos:

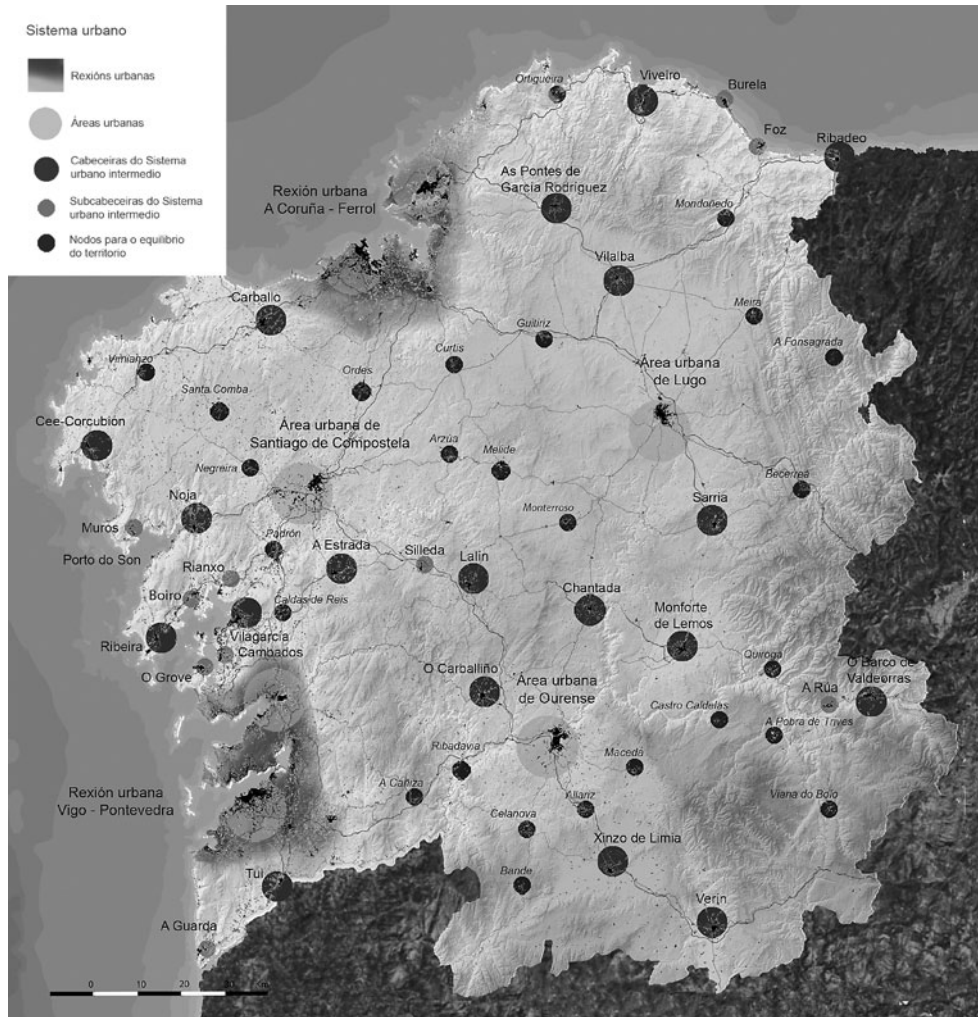
1. Desenvolvemento económico equilibrado e sostible, para que Galicia se siga aproximando aos niveis de renda e de riqueza das rexións máis desenvolvidas.
2. A cohesión social e a mellora da calidade de vida da poboación, de xeito que todas as persoas dispoñan dun nivel axeitado de servizos e de oportunidades.
3. A utilización racional do territorio e a sostibilidade ambiental, mediante a xestión responsable dos recursos naturais e a protección do medio.

Para acadar estes obxectivos as DOT establecen un modelo territorial cunha estrutura básica que se define a partir dun sistema xerarquizado de asentamentos, articulado polas redes de infraestruturas e equipamentos, que se implanta sobre un medio rural que conta cunha biodiversidade e patrimonio cultural que hai que protexer e xestionar.

A análise territorial de Galicia permite conformar unha estrutura xerarquizada na que as sete grandes cidades de Galicia, pola súa dinámica e o seu tamaño constitúen, o chanzo superior do sistema territorial. Neste chanzo aparece o nivel de **Rexión urbana**, no que se debe facer a gran planificación territorial, o deseño das grandes infraestruturas, do transporte público entre cidades, dos solos industriais e dos grandes equipamentos supramunicipais. Por outro lado, propónse outro nivel de planificación relacionada cos servizos e as infraestruturas municipais básicas. Este nivel corresponde territorialmente con espazos das áreas urbanas de Vigo e A Coruña e coas áreas urbanas de Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra e Ferrol.

Na estratexia territorial de Galicia é fundamental o denominado "**Sistema urbano intermedio**" que está formado por pequenas cidades e vilas que centralizan nas súas contornas subsistemas de carácter supramunicipal. A súa función é proporcionar unha base urbana aos seus respectivos ámbitos de influencia para que a totalidade do territorio galego dispoña dunha adecuada cobertura de servizos urbanos de certo nivel, esenciais para a calidade de vida e para o desenvolvemento das actividades produtivas.

Ao redor do sistema de pequenas cidades e cabeceiras comarcais configúranse os **Nodos** para o equilibrio do territorio como sistema básico de núcleos que permiten asegurar unha adecuada cobertura de funcións urbanas esenciais en todo o espazo galego. Estes nodos pechan a xerarquía de asentamentos con influencia supramunicipal.



Fonte: Directrices de Ordenación do Territorio

1.3 A planificación da rede de infraestruturas de transporte

O fenómeno da mobilidade e da apreciación das distancias dos desprazamentos está en continuo proceso de cambio:

- Os fenómenos de globalización da economía e dos mercados, da mellora das infraestruturas, da xeneralización das novas tecnoloxías de información e da consecuente expansión territorial dos ámbitos de interrelacionamento, fan das infraestruturas de transporte unha condición inescusable para sustentar a multiplicación da mobilidade.
- A satisfacción dos dereitos sociais básicos da poboación, en canto a dispoñibilidade e accesibilidade aos mercados de traballo e aos servizos, cun criterio de sostibilidade global, demanda mellores condicións dos servizos de transporte.

Estas dúas formulacións outorgan ao Sistema de Transporte un papel decisivo na contribución á vertebración do territorio, na potenciación do tecido produtivo, na relación cos principais mercados de consumo de bens e servizos, en posibilitar un mellor e maior aforro enerxético, unha utilización sostible dos recursos, e unha minoración dos impactos sobre o medio ambiente.

Un principio básico de eficacia de todo proceso de planificación é que garde coherencia co resto de instrumentos de planificación cos que solapa.

Neste sentio, a articulación territorial do sistema de transporte, debe atender aos instrumentos de planificación ou de ordenación:

- Doutras ámbitos territoriais con incidencia na comunidade galega:
 - A escala europea: O Libro Branco dos Transportes de Europa.
 - O Libro Branco de Transporte 2011 define o marco xeral das accións a emprender nos próximos dez anos no ámbito das infraestruturas de transporte, na lexislación do mercado interior, na redución da dependencia do carbono, da tecnoloxía para a xestión do tráfico e os vehículos limpos, así como a estandarización dos distintos mercados. Estas accións van encamiñadas a impulsar o transporte, para permitir un crecemento da economía e a creación de postos de traballo, que permita a todas as rexións permanecer integradas totalmente e de forma competitiva na economía mundial.
 - Dentro do Libro Branco considérase que as infraestruturas determinan a mobilidade, non sendo posible ningún cambio fundamental no transporte se non está avalado por unha rede axeitada. A nivel xeral, os investimentos en infraestruturas de transporte teñen un impacto positivo no crecemento económico, crean riqueza e postos de traballo e aumentan os intercambios comerciais, a accesibilidade xeográfica e a mobilidade das persoas. A planificación das infraestruturas debe maximizar o impacto positivo no crecemento económico e que minimize o impacto negativo no medio ambiente.
 - A escala española: O Plan Estratégico de Infraestruturas e Transportes. (PEIT) 2005-2020 do Ministerio de Fomento.
- De entidades autónomas con competencias específicas:
 - En portos: Os Plans Estratégicos das Autoridades Portuarias así como o resto de instrumentos de planificación contemplados no marco de planificación dos portos do Estado: plans directores de portos, plans especiais de usos portuarios e plans de empresa. Todos eles na medida en que existan.
 - En aeroportos: Plans Directores de aeroportos galegos.
- De ámbitos de planificación diferentes do transporte, pero con incidencia sobre a planificación dos transportes:
 - Directrices de ordenación do territorio de Galicia.
 - Instrumentos de planificación territorial urbana (PXOM e PXOU)

- Doutros ámbitos de planificación da propia administración autónoma galega:
 - Plan Director de Instalacións Loxísticas de Galicia
 - Plan de Mobilidade e Ordenación Viaria Estratéxica.

Os instrumentos de planificación específicos deben ser considerados ao abordar cada sección ou modo de transporte, pero sen abandonar o alcance global que debe presentar a ordenación integral do sistema de transporte e a necesidade de encadrar de forma coordinada a ordenación estratéxica en materia de transporte, no conxunto da ordenación territorial.

No caso particular das **infraestruturas de transporte por estrada**, os principios básicos, sobre os que se desenvolverá a planificación, deben ir orientados a garantir os seguintes obxectivos:

- 1) Orientar a política en materia de infraestruturas ao servizo dunha concepción estratéxica e global do país, contribuíndo á mellora da competitividade da economía e ao benestar dos cidadáns.
- 2) Mellorar as condicións de accesibilidade e da mobilidade das persoas, garantindo o acceso da poboación e das mercadorías ás infraestruturas do transporte con carácter equitativo, universal e global.
- 3) Lograr unha mobilidade sostible, compatibilizando o desenvolvemento económico coa preservación do medio ambiente.
- 4) Garantir a seguridade no transporte, mellorando as condicións das infraestruturas e dos usuarios.

É polo tanto, necesaria unha planificación —encadrada na planificación xeral de transportes— dunha infraestrutura viaria xerarquizada, priorizando corredores rápidos de articulación co sistema urbano, racionalizando e mellorando a rede menor —mesmo a provincial e a local—, para garantir unha rede básica de servizo selectivamente mellorada.

Das análises socioeconómicas e o coñecemento do marco territorial de Galicia conclúese a necesidade de completar e xerarquizar a rede viaria, baseada principalmente no perfeccionamento das relacións internas e a mellora das relacións coa Rexión Norte de Portugal. Como obxectivo de Planificación debe adoptarse que o 80% da poboación de Galicia se encontre a menos de 15 minutos dunha vía de altas prestacións.

Neste sentido, a mellora das comunicacións é imprescindible para propiciar un desenvolvemento rexional que garanta a cohesión e o reequilibrio territorial, reforce as relacións entre os distintos territorios e contribúa especialmente a reforzar o papel dos núcleos urbanos intermedios e os espazos rurais. Do mesmo modo tamén deberá atender aos centros de produción e áreas industriais que requiran dun adoitado acceso viario segundo a súa categoría.

Por último, consideraranse do mesmo modo os accesos ás áreas loxísticas e intermodais, en coordinación coa súa planificación sectorial.

Estes ámbitos deben ter nas estradas o elemento necesario de articulación e complementariedade cos distintos sistemas de transporte.



Con estas consideracións deberá realizarse unha análise dos itinerarios viarios da totalidade da rede (Estado+Xunta+Deputación+Concellos) segundo categorías, atendendo aos criterios de accesibilidade antes mencionados, de forma que contribúan á mellora da articulación territorial de Galicia.

1.3.1 Incidencia suprarrexional da planificación

A planificación de infraestruturas ten que resolver axeitadamente a resposta aos dous niveis de articulación territorial suprarrexional:

- 1) A comunicación rápida coa Rede Transeuropea de Transporte.
- 2) A articulación co noso Ámbito Rexional Europeo, os territorios do noso medio inmediato: Asturias e Portugal.

De forma que se contribúa a mellorar as relacións interrexionais e a aproximación de Galicia ao espazo internacional Europeo, mediante a finalización do Eixo Atlántico Ferrol – Tui, AP-9 (mesmo a súa extensión ao ámbito litoral cantábrico e a súa conexión con Asturias, A-8); Acceso A-6 (Pedrafita - Arteixo); Acceso A-52 (Vilavella - Porriño); Acceso A-76 (Ourense - Ponferrada); Verín - Fronteira Portuguesa (A-75).

En termos **xeo-económicos**, a posición de Galicia na periferia sur atlántica, afastada dos grandes eixos centrais europeos, fana dobremente dependente das infraestruturas de transporte.

En termos **rexional-europeos** o espazo noroeste peninsular preséntase como un complexo fragmentado, sen un Polo Urbano dinamizador con dimensión suficiente como para constituírse nun nodo relevante na rede de cidades europeas.

1.3.2 Incidencia interna da planificación

Ao interior da comunidade galega e intimamente vinculado co anterior, as accións de planificación de estradas debe dar resposta axeitada a:

- A contribución á localización das áreas de actividades económicas de carácter produtivo e a complementariedade cos sistemas modais de transporte de mercadorías. A contribución ao reforzo das políticas de localización de áreas empresariais debe ter nas estradas o elemento necesario de articulación e complementariedade cos distintos sistemas de transporte. Unha política equilibrada respecto á distribución e concentración de ámbitos de desenvolvemento produtivo, apoiada na accesibilidade do viario principal, contribuirá ao correcto desenvolvemento económico.
- A articulación do sistema de cidades coa mellora dos aspectos de accesibilidade e mobilidade urbana e periurbana. A multipolaridade do sistema urbano galego debe ser atendida axeitadamente coa planificación de estradas. O desenvolvemento dos Plans Sectoriais viarios de acceso ás sete cidades ten que formar parte primordial da política de planificación como un dos instrumentos necesarios para o relanzamento económico. A innovación dos procesos que reclaman novas condicións de competitividade, o impulso dos cambios sociais asociados, apoiados na mellora da accesibilidade ás áreas e rexións urbanas.

- A vertebración e o reequilibrio do territorio rexional. Asistimos a un fenómeno de xeneralización da urbanización non referido unicamente ao feito de que unha porcentaxe cada vez maior habite nas cidades e as súas periferias urbanas (máis do 80% da poboación europea), senón que, ao mesmo tempo, o resto da poboación que non habita nas cidades ten relacións funcionais, materiais, sociais ou culturais cada vez máis frecuentes con elas.

Nesta liña, a mellora das comunicacións debe propiciar un desenvolvemento rexional que garanta a cohesión e o reequilibrio territorial, reforzando as relacións entre os distintos territorios e contribuíndo especialmente a reforzar o papel dos núcleos urbanos intermedios e os espazos rurais, incorporados a unha rede de relacións que chegue aos espazos máis dinámicos.

1.4 O papel das infraestruturas de transportes na articulación territorial de Galicia

Se tradicionalmente as redes de transporte e comunicacións foron recoñecidas como factores estratéxicos para o desenvolvemento rexional, a aceleración da globalización da economía, a xeneralización das novas tecnoloxías e a consecuente expansión territorial dos ámbitos de relación, convértenas hoxe nunha condición inescusable para o desenvolvemento.

O desequilibrio territorial entre a Galicia interior e a litoral, a dispersión e a fragmentación do sistema de asentamentos demandan uns esforzos singulares para lograr a articulación e cohesión interna do territorio.

Por unha parte, a crise demográfica e social da Galicia interior reclama ancorar e relacionar grandes territorios aos espazos dinámicos da Galicia urbana.

Por outra parte, a Galicia urbana arrastra os problemas derivados da multipolaridade do sistema de cidades, da fragmentación dos agregados urbanos e da superación dos límites municipais polo crecemento urbano, factores que inciden na dificultade para lograr unha escala de aglomeración capaz de crear un gran polo rexional de desenvolvemento.

Galicia presenta por tanto unha relativa homoxeneidade na densidade de asentamentos de poboación (0,9 de media para o conxunto de Galicia), mais unha grande heteroxeneidade na distribución de habitantes, con densidades superiores a 400 hab./km² fronte a amplas zonas consideradas desertos poboacionais.

Aquí radica a complexidade da xestión das infraestruturas de Galicia, dado que os modelos territoriais de poboamento e de poboación están claramente desequilibrados.

Esta singular dimensión territorial dun país densamente poboado e extensivamente habitado pon nun primeiro plano as cuestións de relación interna, das comunicacións e das infraestruturas de transporte. De tal forma que os obxectivos de infraestruturas para a articulación do territorio seguen ocupando un papel preponderante. Entre estes obxectivos destacan catro que resultan estratéxicos:

- 1) Reforzar a articulación do sistema de cidades

- 2) A reconstrución co transporte do territorio conformado polas cidades e as súas periferias.
- 3) Reforzar a relación das cidades cos grandes espazos do territorio rexional.
- 4) Garantir a accesibilidade ao extenso sistema de asentamentos.

1.4.1 O reforzo da articulación do sistema de cidades

No espazo europeo, a fase actual de desenvolvemento asigna ás cidades un papel determinante como centros de produción, recepción e difusión dos procesos innovadores, como espazos de concentración dos servizos avanzados ás empresas e a poboación.

No caso de Galicia, o sistema urbano presenta un grao de concentración inferior aos polos rexionais do sistema europeo. Agrupa en 200 km 7 cidades, 2 polos metropolitanos e continuos litorais (nos que se dan relacións de carácter urbano) arredor das Rías.

Anoar definitivamente o sistema de cidades esixe, por unha parte, facer un esforzo para rematar os eixos interurbanos incompletos, particularmente a comunicación a través de vías de altas prestacións do triángulo interior Lugo-Santiago-Ourense, e a definición dunha nova alternativa ao Eixo Atlántico excesivamente hipotecado e colapsado que representa a estrada N-550. Por outra banda, esixe resolver axeitadamente os accesos ás cidades con actuacións de penetración e distribución urbana e metropolitana que desbloqueen a conxestión terminal que cuestiona hoxe a eficiencia para as relacións interurbanas de vías tan especializadas como a autoestrada AP-9 ou as autovías A-6 e A-52. Por último, require realizar un exercicio de coordinación e de cooperación interadministrativa na Planificación conxunta da rede e as actuacións, de cara a garantir a súa eficiencia.

1.4.2 A reconstrución co transporte do territorio conformado polas cidades e as súas periferias

A xeneralización da urbanización e a crecente extensión dos fenómenos urbanos no territorio caracterizan a fase actual do crecemento das cidades europeas.

En Galicia, este proceso adopta a forma dunha progresiva difusión na urbanización fomentada pola dispersión e a gran densidade de poboacións de orixe e pola accesibilidade xeneralizada no territorio de forma que a "cidade real" en Galicia está formada en case todos os casos pola cidade compacta central orixinaria e por unha vasta sucesión de periferias que adoptan diversas formas e engloban distintas realidades. Unha sucesión de feitos urbanos, que manteñen coa cidade central unha relación de dependencia directa e que malia as súas discontinuidades e desarticulación, forman parte da cidade real, unha cidade que demanda cada vez máis mobilidade, sendo as infraestruturas de transporte cruciais para o funcionamento eficiente da cidade e a calidade de vida dos seus habitantes.

1.4.3 Reforzar a relación das cidades cos grandes espazos do territorio rexional

Os espazos de influencia directa das cidades fanse cada vez máis extensos e as relacións cos territorios que configuran o seu espazo inmediato, máis intensas.

Propiciar un desenvolvemento rexional que garanta a cohesión e o equilibrio territorial, implica reforzar a interrelación entre os distintos territorios e moi especialmente o afianza-

mento dos núcleos urbanos intermedios e os espazos rurais nunha rede de relacións que chegue ata os espazos máis dinámicos, facilitando que as cidades cumpran o papel que lles corresponde como centros de difusión da actividade económica.

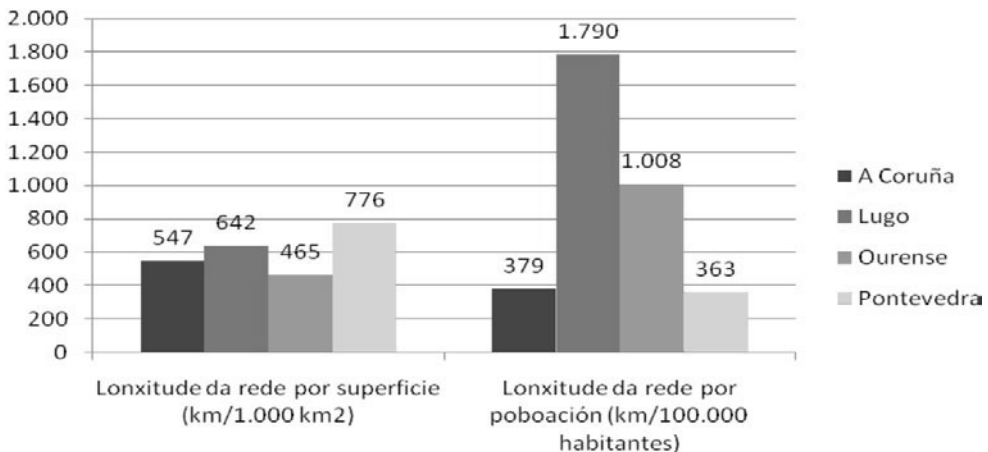
1.4.4 Garantir a accesibilidade ao extenso sistema de asentamentos

A Comunidade galega caracterízase, como xa se comentou anteriormente, pola dispersión da súa poboación e pola existencia de innumerables asentamentos de poboación distribuídos nun territorio caracterizado pola súa difusión xeográfica e atendidos por unha extensa rede de infraestruturas de diversa escala.

Segundo datos consultados no Anuario Estatístico do ano 2009 publicado polo Ministerio de Fomento, pódese observar que a rede de estradas da Provincia de Lugo é a máis extensa de España, con 6.327 km de rede, dada a súa configuración de municipios, seguida de León e Burgos con 6.012 e 5.038 km respectivamente. Isto, xunto cos datos de densidade de estradas por poboación e por superficie entre Galicia e a media nacional, dános unha idea da dificultade de xestión das infraestruturas no territorio galego, pois practicamente en Galicia este indicador é o dobre ca no resto de España.

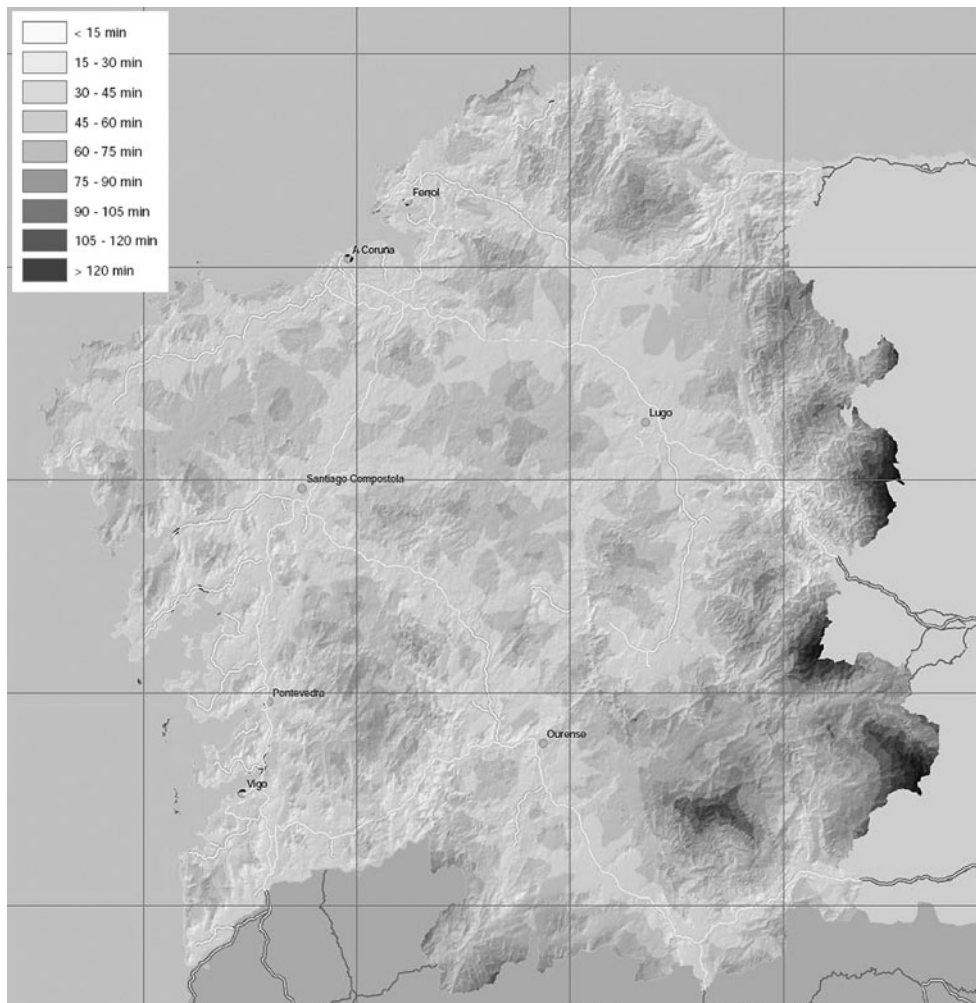
	Superficie (km ²)	km/1.000 km ²	Habitantes	km/100.000 hab.
A CORUÑA	7.950	547	1.146.458	379
LUGO	9.856	642	353.504	1.790
OURENSE	7.273	465	335.219	1.008
PONTEVEDRA	4.495	776	962.472	363
GALICIA	29.574	593	2.797.653	627
ESPAÑA	504.645	328	47.021.031	352

Fonte. INE (2010) e Anuario Estatístico Ministerio de Fomento, 2009



Fonte. INE (2010) e Anuario Estatístico Ministerio de Fomento, 2009

Unha vez que as actuacións que a día de hoxe se atopan en obras na comunidade galega se poñan en servizo suporá que ao redor do 77% da poboación encontrárase a menos de 15 minutos dunha Vía de Altas Prestacións:



TEMPOS	% POBOACIÓN	% SUP.
< 15 min	77,0	43,0
15-30 min	18,0	34,9
30-45 min	3,2	12,2
45-60 min	1,1	5,0
60-75 min	0,5	2,7
75-90 min	0,1	1,2
90-105 min	0,1	0,6
105-120 min	0,0	0,3
> 120 min	0,0	0,1
TOTAL	100	100



2 Diagnóstico do estado actual das estradas en Galicia

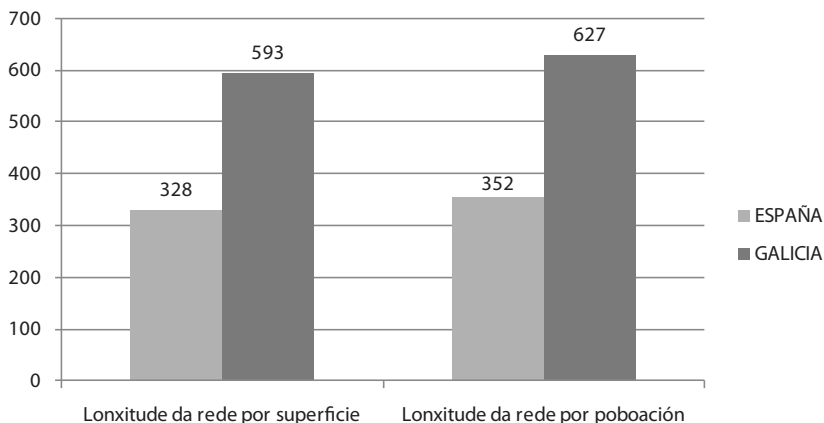
2.1 Características da rede de estradas galegas

Nos últimos anos a evolución da rede de estradas localizada ao interior da Comunidade Autónoma galega foi experimentando un constante incremento para o total dos organismos titulares (Estado, Xunta e Deputacións), pasando dos 15.338 km de estradas existentes no ano 1990 (data de elaboración do primeiro Plan de Estradas) ata os 17.546 km no ano 2009 (último dato publicado no Anuario do Ministerio de Fomento, 2009).

	TOTAL	REDE DO ESTADO	REDE DA COMUNIDADE AUTÓNOMA	REDE DAS DEPUTACIÓNS
A CORUÑA	4.349	544	1.685	2.120
LUGO	6.327	665	1.454	4.208
OURENSE	3.380	513	1.021	1.846
PONTEVEDRA	3.490	523	1.275	1.692
GALICIA	17.546	2.245	5.435	9.866
ESPAÑA	165.466	25.633	71.076	68.757

Fonte: Anuario Estadístico Ministerio de Fomento, 2009.

En materia de estradas Galicia presenta unha extensa rede, xestionada polas distintas administracións (Estado, Xunta e Deputacións Provinciais), que alcanza na actualidade dos 17.546 km; cifra que sitúa á Comunidade Autónoma por riba da media estatal, tanto no que se refire a lonxitude da rede por superficie territorial (593 km por 1.000 km² de superficie, fronte aos 328 km da media do Estado), como en relación á súa poboación (627 km por 100.000 habitantes, fronte aos 352 km da media Estatal).



Fonte: INE (2010) e Anuario Estadístico Ministerio de Fomento, 2009

En todo caso, esta situación de relevancia respecto ao peso da rede de estradas descansa basicamente na rede de menor rango, é dicir, a de competencia das deputacións provin-



ciais. Así, aínda que a densidade da rede viaria de competencia autonómica se sitúa en Galicia en termos absolutos, por enriba da media nacional respecto ás demais comunidades (178 km/1.000 km² e 191 km/100.000 Hab., fronte aos 140 e 163 que presenta respectivamente a media nacional), se a valoramos en termos relativos, o peso da rede de competencia autonómica sobre o total da rede de distintas competencias ao interior da Comunidade Galega, sitúase por debaixo da media nacional (30,09% en Galicia fronte ao 42,69% da media nacional para a rede de titularidade autonómica), e moi afastada dos valores que presentan comunidades como Navarra ou o País Vasco, onde a rede de competencia autonómica é maioritaria no total da rede.

As particulares características do modelo territorial galego, e en particular da súa distribución de poboación, son a principal causa da elevada lonxitude da rede, que se traduce nuns cocientes sobre superficie ou poboación de case o dobre que a media nacional.

Densidade da rede de estradas. Galicia e España	GALICIA	ESPAÑA
Lonxitude da rede por superficie (km/1.000 km ²)	593	328
Lonxitude da rede por poboación (km/100.000 hab.)	627	352

A relación de estradas de titularidade da Comunidade Autónoma de Galicia foi aprobada por Decreto 308/2003, do 26 de xuño. En dito decreto as estradas clasifícanse segundo o tipo de rede definido no artigo 10 da *Lei 4/1994, de estradas de Galicia*, que establece a seguinte clasificación:

- Rede Primaria Básica, incluíndo Vías de Alta Capacidade (Autoestradas, Autovías, Corredores e Vías para Automóbiles) e estradas convencionais
- Rede Primaria Complementaria
- Rede Secundaria

Dos 17.546 km. da rede de estradas existentes na Comunidade Autónoma Galega, o 56% pertencen a estradas de titularidade das Deputacións Provinciais, mentres que o 31% corresponde á Administración autonómica, e o 13% restante á Administración do Estado. Dos 5.435 km de estradas autonómicas, o 4% son vías de alta capacidade, se ben está previsto un notable incremento da súa lonxitude, un 26% corresponde á rede primaria básica, un 27% á rede primaria complementaria e finalmente, un 42% á rede secundaria.



Fonte: Anuario Estadístico Ministerio de Fomento, 2009.

Na actualidade, para as demandas de tráfico existentes, non existen problemas relevantes de capacidade agás en tramos puntuais; xeralmente vinculados aos accesos ás cidades e aos seus ámbitos urbanos, onde se producen os maiores problemas de conxestión, sobre todo nas cidades da Coruña e Vigo. Estes problemas de conxestión son puntuais, vinculados á accesibilidade urbana, e focalizados maioritariamente en horas punta, non dándose en xeral situacións de colapso.

En conclusión, de acordo cos datos analizados, Galicia presenta unha rede razoablemente ben dimensionada en canto á súa extensión e ámbito de cobertura que, coa incorporación das novas actuacións (tanto na rede de competencia autonómica coma na de competencia estatal) debe ser capaz de atender as demandas de diversidade na accesibilidade territorial.

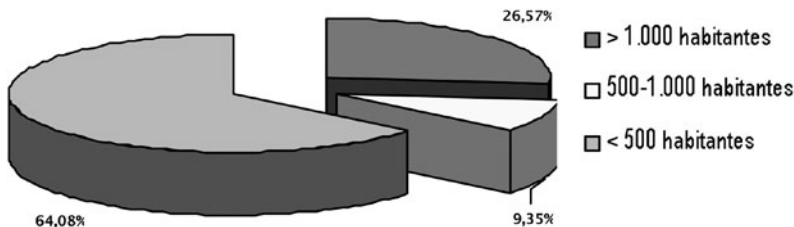
2.2 A rede de estradas galegas como soporte da accesibilidade aos núcleos de poboación. Travesías

Como xa se indicou anteriormente, Galicia posúe case 29.000 entidades de poboación distribuídas no total dos 315 municipios da Comunidade Autónoma (INE, 2010). Entidades que viron garantida historicamente a súa accesibilidade e a súa comunicación a través das estradas que, na maior parte das ocasións, se converteron á súa vez no soporte básico (practicamente o único) do crecemento residencial e da expansión territorial dos asentamentos de poboación. Esta particular característica ocasiona a aparición nas estradas galegas de múltiples tramos de Travesías.

Unha condición da rede viaria de Galicia, derivada como se indicou das particulares características da distribución de poboación, está representada pola condición da rede viaria galega como soporte e garantía da accesibilidade territorial, o que se deriva na existencia de múltiples tramos de estradas que se configuran como Travesías Urbanas (condición que se estende tanto á gran parte da rede Autonómica como á rede Estatal e, por suposto, á maior parte da rede dependente das Deputacións Provinciais).

Na rede de estradas dependente da Administración Autonómica **os tramos de Travesías, que ascenden a un total de 1.670 km, representan máis do 30% do total da rede**, concentrados maioritariamente na rede de menor rango (Rede Primaria Complementaria e Rede Secundaria) que presentan 1.166 km (case o 70% do total de travesías). Restando en todo caso unha importante lonxitude da rede (504 km) que se configura como Travesía na rede viaria de maior rango.

No gráfico seguinte móstranse as porcentaxes de travesías existentes na rede de estradas, en función da poboación, valorados sobre a totalidade de estradas con travesías, é dicir, sobre os 1.670 km da rede que presentan travesías sobre os 5.435 km dos que consta a rede.



Fonte: Elaboración propia a partir dos datos do CATVIS e valores de IMD facilitados pola Dirección Xeral de Infraestruturas

Unha lectura matizada dos datos indica, non obstante, a existencia de tres factores que deben ser tidos en conta á hora de valorar a transcendencia desta circunstancia:

- Os maiores rangos de intensidade de tráfico (IMD >8.000 vehículos) nas Travesías danse soamente en 296 km de estradas (o 17,7% do total de travesías e só o 5,6% da lonxitude total da rede autonómica).
- Gran parte das Travesías urbanas que se localizan sobre a rede Primaria Básica presentan itinerarios alternativos en viario de Alta Capacidade existente ou previsto.
- A maior parte das Travesías que presentan as intensidades máis altas concéntranse sobre o viario de acceso ás cidades e os seus ámbitos metropolitanos próximos, sobre os que existen planificadas actuacións de cara á súa resolución.



3 O plan move

3.1 Introducción

O “Plan MOVE”, xorde como documento básico de planificación da Dirección Xeral de Infraestruturas, en prol de resolver os problemas detectados nas infraestruturas viarias, partindo das necesidades do territorio, e nace coa intención de establecerse como marco de referencia para o desenvolvemento das estradas en Galicia, en consonancia co Plan Estra-téxico de Infraestruturas proposto polo Ministerio de Fomento para o período 2005 – 2020.

A Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas viña desenvolvendo o seu labor no concernente ao transporte por estrada en base ao Plan de Estradas aprobado en 1991 e ao Plan Director de Infraestruturas de 2001, alcanzándose un alto grao de cumprimento.

Este Segundo Plan de Estradas nace unha vez esgotado o período de vixencia do primeiro, e nel inclúiranse novas actuacións para satisfacer as demandas de tráfico, especialmente nos medios urbanos, como consecuencia da estruturación do territorio coas novas autovías, ademais dalgunha das vías non executadas no Plan anterior.

Para a elaboración do Plan páttese do convencemento de que só desde unha análise global do territorio se pode facer unha planificación adecuada. De aí que se considere o viario no seu conxunto, independentemente da súa titularidade.

O **Plan Director de Estradas de Galicia**, presentado no ano 2008, inclúe a análise e diagnóstico da rede existente, as previsións da situación da rede de estradas ao final do período de vixencia do Plan, a programación de actuacións e o estudo económico e financeiro.

Con respecto ao **Plan de Mobilidade e Ordenación Viaria Estratéxica (Plan MOVE)** presentado no ano 2009, mellora e optimiza o Plan Director de Estradas de Galicia (2008).

O "*Plan MOVE, Plan de Mobilidade e Ordenación Viaria Estratéxica*" establece as orientacións estratéxicas en materia de infraestruturas de transporte coa finalidade de facilitar a mobilidade das persoas e o acceso aos mercados, contribuíndo deste modo á mellora da competitividade da economía e ao benestar dos cidadáns. A posta en marcha deste Plan de Mobilidade dotará a Galicia dunhas infraestruturas de transporte que son un elemento clave para a competitividade da economía, para a calidade de vida das galegas e galegos e para a cohesión, vertebración e reequilibrio territorial da comunidade.

Este **Plan MOVE 2009-2020**, é e será o documento base de planificación en materia de estradas en Galicia.

3.2 Obxecto do plan

O "*Plan MOVE*" ten por principal obxecto abordar a planificación en materia de estradas no ámbito da Comunidade Galega, fixando as directrices de coordinación e planificación, co fin de garantir a coherencia e funcionalidade do sistema viario da Comunidade Autónoma.

Este documento forma parte dunha planificación conxunta do territorio desenvolvida pola Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas xunto coas Directrices de Ordenación do Territorio.

A outro nivel encóntrase o **Plan Estratéxico de Infraestruturas de Transporte** que se erixe como o documento de referencia da planificación do Ministerio de Fomento en todo o Estado e en Galicia. Os obxectivos xerais do PEIT, que a continuación se relacionan, poden e deben ser extensibles á planificación de transportes en Galicia:

A. Mellorar a eficiencia do sistema, en termos de calidade dos servizos efectivamente prestados e atender as necesidades de mobilidade das persoas e os fluxos de mercadorías en condicións de capacidade, calidade e seguridade axeitadas e proporcionar as características deses fluxos. Para o que se:

- a) *Desenvolverá un sistema integrado de transporte nun marco de complementariedade e coordinación entre os distintos modos e entre as infraestruturas e servizos competencia de distintas Administracións e Organismos.*
- b) *Optimizará o uso das infraestruturas existentes mediante medidas de xestión da demanda.*



c) *Impulsará unha política de conservación e mantemento do patrimonio de infraestruturas.*

B. Fortalecer a cohesión social e territorial. *Para o que se:*

- a) *Asegurarán unhas condicións de accesibilidade equitativas ao conxunto do territorio e en particular á España non peninsular.*
- b) *Identificarán os beneficiarios potenciais da política de infraestrutura e transportes, evitando transferencias regresivas de renda.*

C. Contribuír á sostibilidade xeral do sistema *mediante o cumprimento dos compromisos internacionais da normativa europea en materia ambiental, en particular en canto ás emisións de Gases de Efecto Invernadoiro (GEI).*

D. Impulsar o desenvolvemento económico e a competitividade. *Para o que se:*

- a) *Potenciará o papel das áreas urbanas e metropolitanas españolas.*
- b) *Reforzarán as relacións transfronterizas.*
- c) *Fomentará o desenvolvemento dos programas de I+D+i e os avances tecnolóxicos aplicados á xestión e explotación de infraestruturas e servizos de transporte.*

3.3 Reflexión estratéxica. Principios estratéxicos e obxectivos do plan

Este Plan ten como obxectivo principal establecer unha reflexión estratéxica que logre completar a articulación da rede de infraestruturas de transporte de Galicia co exterior e a conexión entre os principais eixos interiores, adecuar o transporte nos medios urbanos, mellorando a accesibilidade dos diferentes ámbitos funcionais do territorio desde unha perspectiva metropolitana e garantir que o 80% da poboación se sitúe a menos de 15 minutos dunha Vía de Altas Prestacións (VAP).

Así mesmo, busca mellorar a seguridade viaria, reducindo nun 50% o número de vítimas de accidentes de circulación nas estradas galegas no horizonte de 2013, elevar o investimento en mantemento e conservación da rede ao 3% do seu valor patrimonial, e flexibilizar o sistema de peaxes nas autoestradas galegas atendendo a criterios de coherencia, progresión e universalidade. As peaxes non debeN ser unha barreira para a mobilidade das persoas en Galicia.

Por último, tamén considera imprescindible o emprego de sistemas de transporte alternativos ao vehículo privado a través da implantación de aparcadoiros disuasorios nos contornos das cidades, así como itinerarios peonís e ciclistas.

Para lograr estes obxectivos, o Plan réxese por unha serie de principios estratéxicos como son a mellora da mobilidade, accesibilidade e competitividade de Galicia, a contribución ao reequilibrio territorial, o incremento da seguridade viaria reducindo o risco de accidentes nas estradas galegas e a compatibilización da mellora da rede viaria con respecto ao medio e desenvolvemento sostible. Así mesmo, tamén busca compactar o modelo territorial de Galicia, favorecendo o incremento da masa crítica de poboación e difusión dos procesos de investigación, desenvolvemento e innovación e poñer a rede viaria de Galicia ao servizo dos cidadáns.

3.4 Actuacións propostas

3.4.1 Nova clasificación da rede viaria galega

A gran extensión da rede de estradas fai que sexa necesaria unha nova proposta de clasificación, concibido como un sistema único, pois para un usuario a rede viaria é un único sistema que, independentemente da titularidade de cada unha das estradas, lles confire diversas opcións para levar a cabo os desprazamentos dentro do territorio. Esta análise fai necesaria unha nova clasificación da rede viaria galega en función das relacións co territorio.

- Vías de Altas Prestacións: son as vías de maior entidade que comunican co resto de España e Portugal e as principais áreas metropolitanas entre si.
- Vías Estruturantes: é a rede convencional de primeira orde, que vertebra o territorio, garantindo a articulación e a comunicación entre as capitais comarcais e os grandes ámbitos territoriais coas VAP.
- Vías Complementarias: é a rede autonómica de segunda orde e a súa función é completar a vertebración territorial, garantindo o acceso ao resto de asentamentos de poboación.
- Rede local: rede capilar soporte da difusión territorial que dá acceso aos núcleos de menor entidade e espazos rurais.

3.4.2 Actuacións na Rede Autonómica

Baixo o prisma da mellora do sistema de transporte e da accesibilidade, a concreción das accións en infraestrutura viaria divídese en oito programas básicos de actuación.

1. Programas de Vías de Altas Prestacións

Neste programa fórmulanse distintas actuacións consistentes na construción de novas vías, fundamentalmente derivadas da necesidade de completar as vías existentes para atender aos criterios desta rede ou de solucionar problemas de conxestión en determinados tramos con niveis de servizo baixos e alta demanda.

2. Programas de Vías Estruturantes

Leva consigo a formulación de distintas actuacións consistentes na construción de novas vías e variantes de poboación, así como a mellora da rede existente por medio de actuacións de acondicionamento do trazado e a humanización das travesías existentes, co obxectivo de mellorar os seus parámetros técnicos e adecualos aos obxectivos de funcionalidade definidos neste tipo de rede.

3. Programas de Vías Complementarias

Neste programa fórmulanse actuacións consistentes na creación de novos eixos, variantes de poboación, travesías, acondicionamento e actuacións de Baixa IMD Mellorada. O Plan de Baixa IMD Mellorada existente mellórase con rectificacións puntuais de trazado, intervindo no resto da rede convencional segundo os parámetros definidos para a mesma.



4. Programa de Actuacións de Apoio

Un dos obxectivos será a potenciación de aparcadoiros disuasorios de conexión e a creación de áreas de parada para transportistas nos eixos de maior tráfico.

5. Programa de Actuacións en Medios Urbanos

Neste caso abórdanse as distintas actuacións necesarias para resolver os problemas existentes no acceso ás grandes cidades, ademais de varias actuacións destinadas á construción de eixos novos co fin de impulsar unha mellora dos accesos.

6. Programa de Mantemento e Conservación

Preténdese actuar sobre a rede existente co obxectivo de manter o estado das estradas coas debidas condicións de vialidade, seguridade e comodidade. Deste modo búscase poñer en situación inicial as características dos elementos da estrada ou mellorar o estándar inicial (reforzo de firme, rehabilitación periódica do firme...), conseguindo xunto co programa de Baixa IMD Mellorada e co programa de Seguridade Vial.

7. Programa de Seguridade Vial

As actuacións de Seguridade Vial deben ir implícitas en todas e cada unha das actuacións que se formulen dentro dos programas de actuacións, incorporando actuacións para eliminar os tramos de concentración de accidentes (TCAs), adecuando os sistemas de contención en estradas ás necesidades dos motoristas, mellorando as condicións de seguridade e comodidade da vía a través de accións preventivas e construindo sendas peonís e carrís bici separados da zona de circulación, co obxectivo de abordar unha redución sostida das vítimas mortais e feridos graves en accidentes de circulación de forma que Galicia se sitúe arredor da media española.

8. Programa de I+D+i e Mellora da Integración Paisaxística das Estradas

Este programa, de natureza transversal, tratará de mellorar as condicións ambientais das estradas, a súa integración paisaxística, así como as políticas destinadas a optimizar os usos de materiais, a reciclaxe e as políticas sostibles na construción e mantemento das estradas.

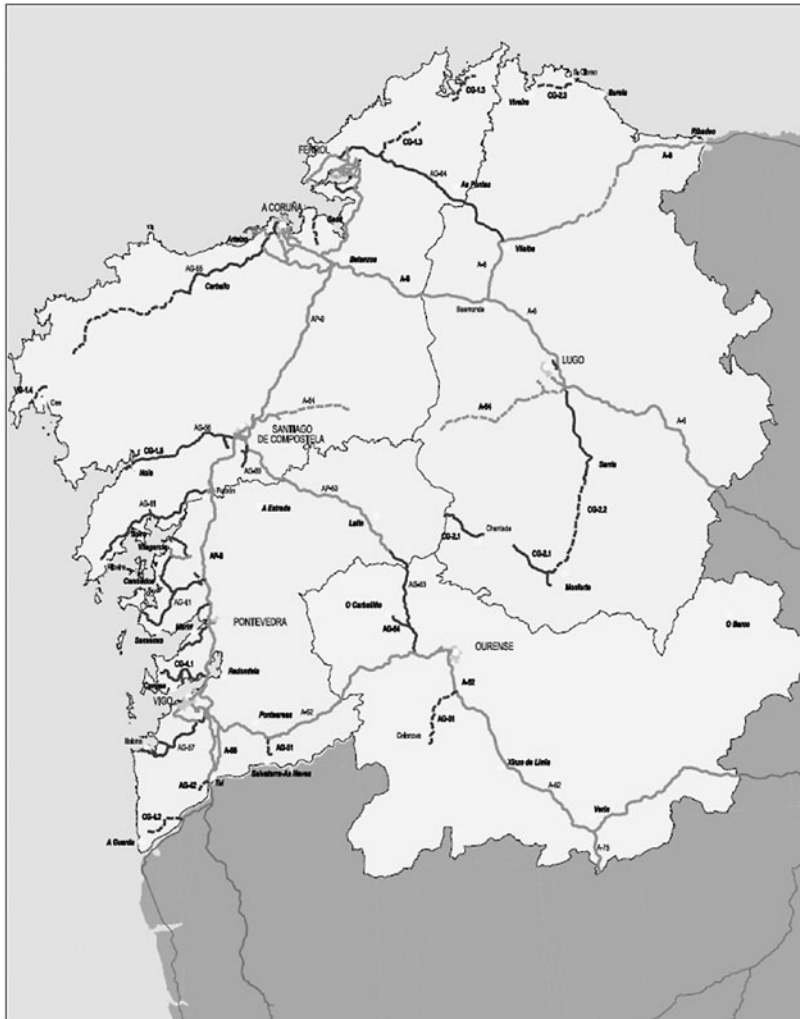
4 Estado actual das infraestruturas

Actualmente atópanse en servizo as seguintes vías de altas prestacións: autovía A-8 (nun 79% do seu trazado); autovía Ferrol - Vilalba; acceso ao porto exterior de Ferrol; conexión da AP-9 con Ares e Mugaros; autoestrada A Coruña - Carballo; autovía de Santiago ao aeroporto de Lavacolla; autovía Santiago - Brión e a súa conexión mediante corredor coa N-550 nas Galanas; autovía de Santiago ata A Ramallosa; autovía de Padrón a Ribeira; variante de Vilagarcía; corredor Cambados - Vilagarcía; autovía de Curro (na AP-9) a Sanxenxo e corredor Sanxenxo - O Grove; vía de alta capacidade Poio - Campañó en Pontevedra; treito II do corredor da variante de Marín; corredor do Morrazo; autoestrada Puxeiros - Val Miñor; autovía Vigo a Tui; autoestrada Santiago - alto de Santo Domingo e autovía de alto de Santo Domingo ata a A-52 en Ourense, e ramal mediante autovía ao Carballiño; autovía de Celanova; corredor alto do Faro - Chantada e Escairón - Monforte; corredor Nadela - Sarria.

O resto da rede, que está composta pola estruturante e complementaria, ten como trazo significativo que boa parte das estradas que a conforman son travesías. Ademais, en canto á súa xeometría conséntase que o 30% da rede ten unha anchura inferior aos 6 m e o 50% presenta un ancho de beiravía inferior a 0,5 metros.

Outro dos puntos críticos da rede actual está nos accesos ás principais cidades, onde aparecen importantes niveis de conxestión. A estrutura urbana e as crecentes demandas de mobilidade nas principais Áreas urbanas de Galicia dan como resultado crecentes problemas de conxestión.

En canto ás infraestruturas de maior relevancia na ordenación territorial a escala autonómica, as Vías de Altas Prestacións, a imaxe que reflicte o estado actual sería o seguinte:

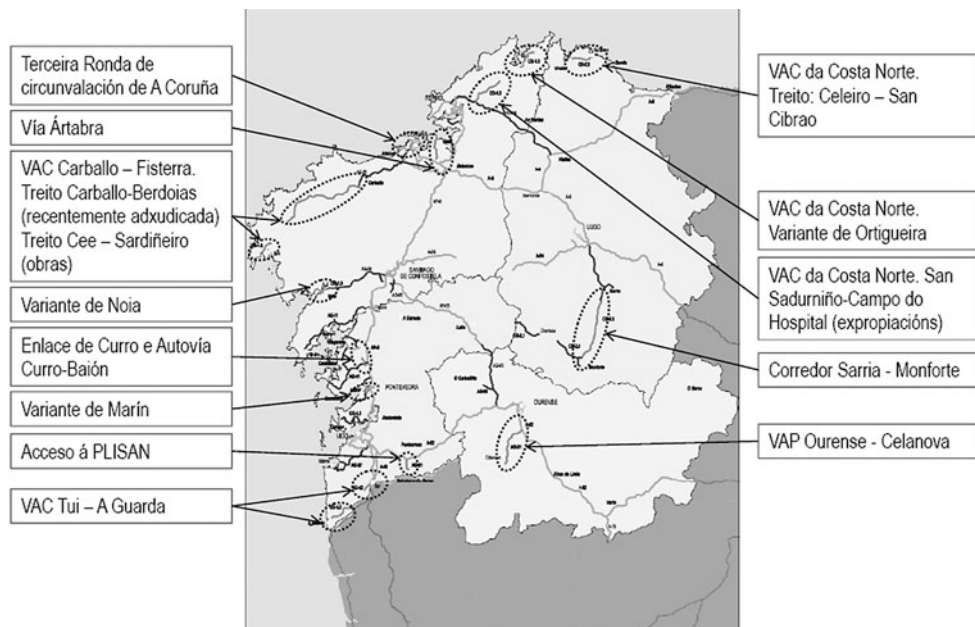


**VIAS DE ALTAS PRESTACIONES
REDE DE GALICIA
XUÑO 2011**

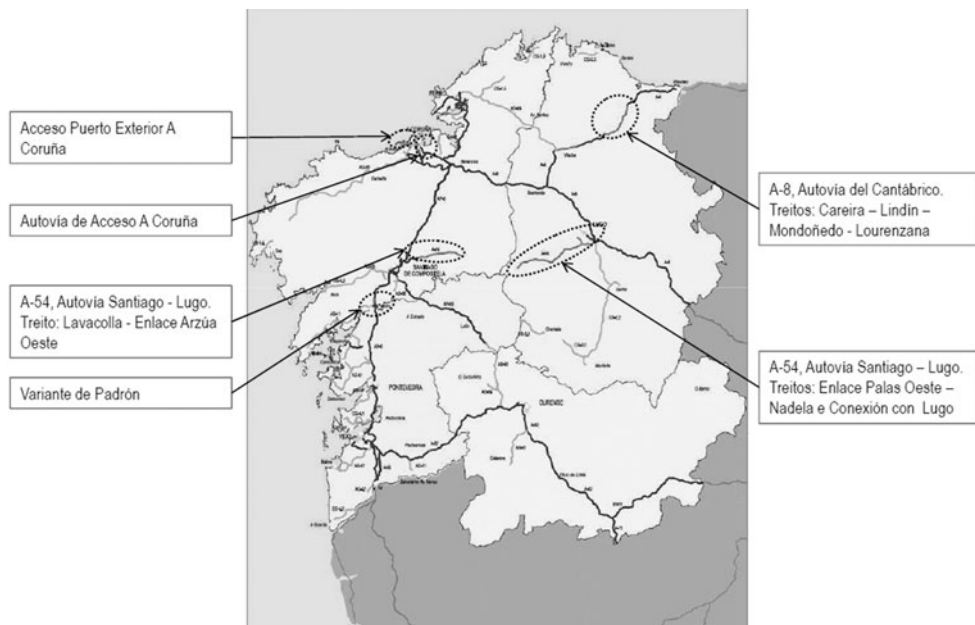
VIAS DE ALTAS PRESTACIONES, XUNTA DE GALICIA
ACTUACIONES EN VIAS DE ALTAS PRESTACIONES, XUNTA DE GALICIA
VIAS DE ALTAS PRESTACIONES, MINISTERIO DE FOMENTO
ACTUACIONES EN VIAS DE ALTAS PRESTACIONES, MINISTERIO DE FOMENTO

5 Actuacións en curso en infraestruturas na comunidade galega

A mediados do ano 2011 atopábanse en obras por parte da Xunta de Galicia 175,28 km de Vías de Altas Prestacións.



Por parte do Ministerio de Fomento, no ano 2011 estábanse a desenvolver 87,60 km de Vías de Altas Prestacións.



6 Conclusións

As infraestruturas de transporte son un elemento clave para a competitividade da economía e estratéxico para a configuración dun modelo territorial equilibrado, tanto na súa articulación territorial interna como na definición das conexións exteriores de Galicia.

Superar definitivamente as limitacións que historicamente supuxo para Galicia a súa posición como ámbito periférico e mal conectado con outros territorios esixe planificar, proxectar, impulsar e executar un potente sistema de comunicacións. Son iniciativas básicas para evitar estrangulamentos, aumentar a competitividade do territorio e actuar como elementos fundamentais para aproveitar oportunidades de desenvolvemento.

O aumento das demandas de mobilidade, derivado da progresiva expansión dos ámbitos de relación e influencia, da xeneralización das novas tecnoloxías e da aceleración da globalización da economía, centrouse case exclusivamente na utilización do vehículo privado.

Galicia debe dar resposta ao reto de satisfacer o dereito de accesibilidade da poboación cunha definición de estratexias de mobilidade sostible, baseada no fomento dos modos de transporte non motorizados, na intermodalidade do transporte, na potenciación do transporte público colectivo e na incorporación de obxectivos ambientais na planificación e ordenación do territorio e das infraestruturas.

As novas autovías que se están desenvolvendo, tanto de conexión exterior como de vertebración interior, as liñas ferroviarias de alta velocidade, as ampliacións portuarias, a execución dos plans directores dos aeroportos e a posta en marcha de distintas iniciativas en materia de transportes e de promoción de modos alternativos, proporcionarán un salto cuantitativo e cualitativo de gran transcendencia que permitirán superar unha das materias pendentes de Galicia.

En materia de infraestruturas viarias, Galicia debe completar os seus eixos de articulación territorial na rede de transporte, tanto na rede de conexión exterior, como na rede principal interna e na rede de menor escala. Pero ademais, debe desenvolver iniciativas que eviten a conxestión nos corredores con maior densidade de tráfico e a mellora dos sistemas de transporte colectivo, xunto coa potenciación do ferrocarril e a creación de espazos de intercambio modal. Estas son actuacións primordiais para acadar unha mellora da mobilidade en condicións de sostibilidade ambiental.

Así, tal e como se define nas Directrices de Ordenación do Territorio, a estratexia de futuro de Galicia pasa polo fortalecemento das grandes infraestruturas de conexión exterior fundamentais no Modelo territorial que se establece. A integración da Comunidade cos espazos lindeiros e a súa proxección exterior como elemento estratéxico de futuro esixe un notable esforzo nestas infraestruturas de conexión.

Co fin de fortalecer a posición territorial de Galicia, na planificación de estradas débese identificar unha rede estruturante que optimice as comunicacións entre os principais centros do sistema urbano de Galicia, facilitando as relacións entre eles e mellorando a súa accesibilidade xeral, co fin de potenciar as complementariedades entre as diferentes áreas urbanas de cara á constitución dunha rede urbana policéntrica con maior capacidade dinamizadora sobre o conxunto do territorio.

Bibliografía

O Plan Director de Estradas de Galicia, Plan MOVE.

Directrices de Ordenación do Territorio da Xunta de Galicia. Aprobadas definitivamente por Decreto 19/2011, do 10 de febreiro. DOG de 22 de febreiro de 2011.

Instituto Nacional de Estadística (INE). Datos estatísticos ano 2010.

Lei 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia. DOG do 5 de decembro de 1995.

Comisión Europea. Dirección Xeral de Mobilidade e transportes. Libro Branco do transporte. Folla de ruta cara un espazo único europeo de transporte: Por unha política de transportes competitiva e sostible. Ano 2011.

Anuario Estadístico Ministerio de Fomento. Ano 2009.



1. As propostas de colaboración coa Revista Galega de Administración Pública remitiranse como arquivo adxunto a unha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: **regap@xunta.es**.

Ademais, a ou o autor ou os autores enviarán o orixinal nun disco compacto, USB, ou dispositivo similar, en soporte informático *Microsoft Word*, así como dúas copias impresas asinadas ao seguinte enderezo:

Revista Galega de Administración Pública
Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid, 2-4
15707 Santiago de Compostela (A Coruña)

2. O disco compacto, USB, ou dispositivo similar, remitido por correo postal deberá conter un único arquivo ou documento co texto da proposta da colaboración.
3. Non serán aceptadas propostas de colaboración enviadas por fax ou por correo postal sen estaren acompañadas do correspondente soporte electrónico.
4. Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os números ordinarios. As datas de remisión e aceptación figurarán nun lugar visible da revista.
5. 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 máximo de 20.000 palabras para os traballos redactados como "Estudos"; e, de 10.000, para os editados como "Notas".
6. Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:
 - a) Un título descritivo do contido, nome, apelidos e profesión ou cargo da ou do autor ou dos autores.
 - b) Un resumo (dun máximo de 150 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.
7. 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, 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. Por exemplo: http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html.
8. 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).