

Resumen: *La expropiación como método de obtención de suelo necesario para la ejecución de infraestructuras municipales y supramunicipales. La valoración del suelo destinado a estas infraestructuras.*

Palabras clave: *Expropiación urbanística, planeamiento urbanístico, infraestructuras municipales y supramunicipales, valoración del suelo.*

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.*

El artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) excluye del régimen general las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales. Su Reglamento (REF) añade, además, que entre estas últimas estarán necesariamente las referentes a obras o servicios incluidos en planes o proyectos municipales o provinciales; así mismo, determina que las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la legislación sobre régimen de suelo vigente en cada momento.

La norma que en esta materia resulta de aplicación en la actualidad es el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR). Esta norma estatal establece el «régimen de expropiación por razón de la ordenación territorial

y urbanística», si bien éste no deja de ser una especie dentro del género constituido por el instituto expropiatorio cuyo régimen general le es de aplicación supletoria.

En este punto debemos recordar como la STC 61/1997 supuso un punto de inflexión en la concepción urbanística y de la ordenación del territorio en nuestro país. Esta sentencia no sólo declaró inconstitucionales la mayor parte de las previsiones del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo de 1992, sino que también determinó que el Estado carece de competencias sobre ordenación territorial y urbanismo. Así, las únicas competencias en esta materia atribuibles al Estado son la regulación de la propiedad, los derechos y deberes básicos de los propietarios, la determinación de un nivel mínimo de aprovechamientos, la expropiación y las valoraciones; y el sistema indemnizatorio.

Sobre este último punto el TC sostiene: *«El Estado carece de competencias para establecer cuál o cuáles sean las vías necesarias e indisponibles para obtener terrenos dotacionales — que es la materia sobre la que se pretenden imponer unos concretos medios— al tiempo que su competencia ex art. 149.1.18 CE no alcanza más allá de la fijación de las garantías expropiatorias —también en su variante urbanística. La regulación de la causa de expropiar para la obtención de terrenos dotacionales y la definición de la ocupación directa corresponde a las Comunidades Autónomas.»*

Dada, pues, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para promulgar sus propias leyes en materia urbanística y de ordenación territorial, todas ellas procedieron entonces a legislar, bien siguiendo el modelo de la legislación estatal (separando en diferentes leyes la Ordenación del Territorio y el Urbanismo) bien aunándolas en una sola.

Por tanto, nos encontramos tantas leyes urbanísticas como Comunidades Autónomas, por lo que el papel del Municipio puede variar sensiblemente en cada una de aquéllas. No obstante, por lo general, las leyes urbanísticas autonómicas suelen establecer que el Municipio es la Administración competente para redactar y aprobar provisionalmente el Plan General, quedando la aprobación definitiva en manos de la Administración autonómica, quien, sin embargo, ve limitada su posibilidad de formular objeciones a aspectos derivados del control de la legalidad o de la existencia de específicos intereses de carácter supramunicipal.

Todo este preámbulo ha resultado necesario para dejar claro que existen sensibles diferencias entre las infraestructuras propiamente municipales y las de carácter supramunicipal a efectos expropiatorios.

Por un lado, la expropiación urbanística o por razón de urbanismo constituye una expropiación especial que se diferencia de la ordinaria en que la obra o servicio de los que trae causa aparece prevista en un plan de ordenación urbana o en un instrumento urbanístico de contenido similar. Por otro lado, la construcción de una infraestructura supramunicipal, con independencia de que el terreno sobre el que se implantare figure en el planeamiento local como reservado a un «sistema general», no constituye una ejecución del Plan General, pues no trae causa de éste; la infraestructura supramunicipal se construye independientemente de la voluntad del planificador local, e, incluso en ocasiones, contra su voluntad.

Con carácter general, las expropiaciones para infraestructuras de carácter supramunicipal que no tuvieran acogida en el planeamiento se regirían por el régimen establecido por la LEF, mientras que aquellas infraestructuras que estuviesen incardinadas en las previsiones del planeamiento urbanístico se realizarían mediante los procedimientos expropiatorios es-



peciales por razón de urbanismo: la tasación conjunta (de regulación autonómica) o mediante el procedimiento para la tasación individual recogido en la LEF.

El artículo 126 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (LOUGA) contempla dos figuras expropiatorias diferentes: la expropiación como sistema de actuación y la expropiación para otros fines urbanísticos (ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o de alguno de sus elementos, o para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano).

La fórmula tradicional de obtención de terrenos particulares para la implantación de infraestructuras era la expropiación. En virtud del instituto expropiatorio, la Administración adquiriría los bienes que le eran necesarios para ejecutar los sistemas generales.

Hoy en día, parte de la legislación sectorial estatal, contempla la expropiación forzosa como método único para la obtención de suelos destinados a grandes infraestructuras supramunicipales. Tal es el caso de la Ley de Carreteras o su Reglamento, para los que la mera aprobación del proyecto, implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes, a los efectos de su expropiación.

Ahora bien, las técnicas de urbanismo permiten otras fórmulas para obtener los bienes necesarios para la ejecución de las dotaciones públicas. Así nos encontraremos con que la Administración también tiene la posibilidad de obtención de los suelos necesarios para dotaciones públicas:

- por cesión de los propietarios,
- mediante transferencias de aprovechamiento,
- por ocupación directa,
- permuta forzosa,
- por convenio.

Por lo tanto, pueden ser varios los métodos que se pueden emplear para la obtención de los terrenos necesarios para los sistemas generales y las dotaciones públicas municipales, entre los que está incluido, obviamente, el expropiatorio, que como decimos, no es el único ni mucho menos el preferente. Así, las legislaciones autonómicas vienen prefiriendo fórmulas cooperativas o consorciadas de ejecución del planeamiento, pero reconocen también la posibilidad de ejecutar dicho planeamiento mediante la expropiación del suelo.

Pero, como ya avanzamos anteriormente, la construcción de una infraestructura supramunicipal, independientemente de que el terreno sobre el que se va a construir figure en el planeamiento como reservado a un «sistema general», no constituye una ejecución del Plan General, pues no trae su causa de éste. Por regla general, nuestro ordenamiento sectorial impone a las autoridades urbanísticas que incluyan en el planeamiento las previsiones de tales infraestructuras; pero la constancia, en su caso, de las infraestructuras supramunicipales en el Plan General no depende de la actividad planificadora ni obedece a la actividad planificadora de competencia municipal, sino a la necesaria coordinación entre Administraciones Públicas, que obliga a la autoridad municipal a reservar en el planeamiento suelo para dichas infraestructuras.

Recordemos, por ejemplo, que en materia de carreteras, la Ley 25/1988, de 29 de julio, estatal señala: «Artículo 10.1. Cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas



en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas, al objeto de que durante el plazo de un mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte la nueva carretera o variante. Transcurrido dicho plazo y un mes más sin que dichas Administraciones Públicas informen al respecto, se entenderá que están conformes con la propuesta formulada. En caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, el expediente será elevado al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación».

Coherentemente con ello, las CC AA han hecho previsiones afines en su legislación urbanística y de carreteras; debe tenerse en cuenta que el instrumento de previsión de las carreteras y demás vías de comunicación no locales no es el PGOU, sino, en su caso, los correspondientes planes territoriales, estatales o autonómicos. Así, en el caso de Galicia, las previsiones de los planes territoriales se imponen a los Planes Generales de acuerdo con lo establecido en su Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio.

En definitiva, la denominación de una expropiación como «urbanística» o no puede llevar a error: en sentido propio se debería utilizar tal denominación sólo cuando la expropiación trae por causa el propio planeamiento, suponiendo una modalidad de ejecución del mismo, y no siempre que a la expropiación le resulta de aplicación la legislación urbanística. Ello se dice, por ejemplo, porque el artículo 11.2 de la Ley de Carreteras viene a señalar que las travesías se someten a las prescripciones urbanísticas, y la legislación urbanística autonómica prevé en muchos casos que si el sistema general (y no distingue su tipología) está previsto en el planeamiento, y adscrito a suelo urbano o urbanizable programado, se utilice para su obtención la normativa urbanística; por ello, hay ocasiones en que la doctrina, e incluso las resoluciones judiciales, llaman «urbanísticas» a todas estas expropiaciones a las que se aplica normativa urbanística, con independencia de que traigan o no causa en el planeamiento. La jurisprudencia vino señalando que, aun cuando en el planeamiento local se hubiese contemplado, dentro de la acción urbanizadora, la incidencia de una obra pública supramunicipal, este hecho no le hacía perder su carácter o naturaleza, pues su finalidad no es la ejecución de planes de urbanismo o de planes parciales o especiales, y el hecho de que pueda afectar a sectores o zonas afectas por el planeamiento no determina *per se* que su finalidad sea urbanística, sino que se produce un acomodamiento con esas finalidades, sin influir por ello en el justiprecio y, en todo caso, la clasificación del suelo expropiado resulta intranscendente a la hora de fijar su valoración.

Este asunto tenía su trascendencia, cuando menos, hasta la aparición de la Ley de Suelo de 2007 y del posterior TRLS de 2008, cuyo objetivo ha sido cerrar la posibilidad de que los tribunales siguieran reconociendo en el justiprecio a los propietarios expropiados las plusvalías urbanísticas aplicando el principio de la equidistribución de las cargas y de los beneficios resultantes de la clasificación del suelo del nuevo planeamiento.

El nuevo régimen de valoraciones propuesto desde 2007 no reconoce al propietario ninguna plusvalía urbanística hasta que el proceso urbanizador ha finalizado. Ahora, la valoración del suelo se vincula a su situación básica: rural o urbanizado; y el que se encuentre en una

u otra situación depende de su efectiva transformación. Esto es, salvo el suelo urbanizado, el resto se valora mediante la capitalización de la renta derivada de su explotación real o potencial (la que sea superior), corregida por un coeficiente que atiende a factores objetivos de localización. La situación básica del suelo no permite considerar la finalidad de la expropiación, el destino del suelo.

Así, el art. 22.2 TRLS 08 establece que el suelo se tasaré según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive, siendo este criterio también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación. Su valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren.

Si no cabe considerar a qué se destina el suelo expropiado es irrelevante que la expropiación sea para una infraestructura supramunicipal o para una dotación municipal; siempre se valorará como suelo rural si no es suelo efectivamente urbanizado. Ahora bien, como ya ha señalado algún autor, conviene recordar que el Tribunal Supremo ha reiterado constantemente el criterio general de la valoración conforme a la clasificación del suelo. Esta afirmación se ha mantenido incluso citando la nueva legislación y equiparando las situaciones básicas del suelo a la clasificación urbanística, lo que podría suponer un aviso implícito sobre la continuidad de la línea jurisprudencial con la que, en principio, se quería acabar. Ello resultaría en consonancia, según Ortiz Ballester, con jurisprudencia anterior del propio TS en la que admitía su voluntad de desalentar «anticipaciones reguladoras que pudieran convertir tan importante regla (el principio de equidistribución) en norma puramente programática».

En conclusión, podemos señalar que el carácter supramunicipal o municipal de la infraestructura puede resultar determinante a efectos expropiatorios en cuanto a la determinación del justiprecio, dependiendo de la interpretación jurisprudencial que se imponga después del nuevo régimen de valoraciones impuesto por el Estado a partir de 2007. En tal sentido, las sentencias del TS de 9 de diciembre de 2008, 7 de julio de 2009 y 17 de mayo de 2010 afirman que «la tasación de los terrenos expropiados conforme a su clasificación urbanística constituye la regla general. Se trata de un principio tradicional para las expropiaciones por razón de urbanismo, cuando se diferenciaba este tipo de expropiaciones de las ordinarias, como para todas en la actualidad. Este criterio rige en nuestro ordenamiento desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, pasando por el Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el adoptado mediante el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por la propia Ley 6/1998, por la posterior 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo y, en fin, por el Texto Refundido surgido de esta última Ley y acordado por el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, disposiciones estas dos últimas que emplean la expresión «situación básica», terminología que viene a sustituir en la legislación básica del Estado a la 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.



La Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia

HERIBERTO GARCÍA PORTO

Secretario general del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación del territorio y urbanismo

Resumen: *El objetivo fundamental de la ley 8/2012, del 29 de junio, de vivienda de Galicia es mejorar las condiciones de acceso a la vivienda por parte de los ciudadanos de la comunidad autónoma, construyendo un marco estable en el que los derechos de los usuarios alcancen un mayor nivel de protección y en el que los distintos aspectos del sector se regulen de acuerdo con realidad del país y sus verdaderas necesidades. Así mismo, pretende adoptar medidas de reactivación del sector inmobiliario y, al mismo tiempo, sentar las bases para que, una vez superados estos momentos difíciles, exista un sector más ordenado, profesionalizado y con mayor seguridad jurídica para los adquirentes.*

Palabras clave: *vivienda; protegida; suelo; promoción; registro.*

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.*



En los últimos años se han dictado una multiplicidad de normas con incidencia en materia de vivienda, tanto a nivel estatal como autonómico. La nueva ley, con vocación de estabilidad, trata de incorporar las modificaciones producidas como consecuencia de las innovaciones en la materia, de recoger las aportaciones normativas existentes que se estiman merecedoras de conservación, y de determinar un marco legislativo estable y simplificado que permita, especialmente al consumidor y usuario de las viviendas, disponer de una norma completa de referencia que le otorgue la seguridad jurídica y la garantía de calidad en un tema de tal trascendencia como es el de la vivienda.

Además, este cambio legislativo tiene su base en la necesidad de eliminar imprecisiones conceptuales y resolver disfunciones y lagunas que aporten seguridad y confianza a un sector clave que en estos momentos está viviendo las dificultades de la situación económica como ningún otro.

Entendiendo que es imprescindible crear un marco normativo estable que no deba ser objeto de modificación total cada pocos años, se ha elaborado un texto que establece las cuestiones básicas en materia de vivienda sin caer en la tentación de introducir regulaciones excesivamente concretas, de tal forma que pueda constituir un marco válido para el desarrollo de los programas de vivienda y rehabilitación que en cada momento sea oportuno fomentar, que sea un instrumento que preste las debidas garantías a los usuarios y que disponga de un régimen sancionador claro y proporcionado de tal modo que sea un elemento disuasorio para evitar los posibles fraudes en materia de vivienda.

Asimismo, la ley introduce diversas modificaciones de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia (LOUGA) de tal modo, que permita adaptar la reserva de suelo de vivienda protegida a las necesidades reales de la misma según consta en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida. De este modo los planes generales podrán tomar como referencia para determinar el porcentaje de reserva el número de personas inscritas en el Registro debiendo respetar además la clasificación por tipo de viviendas que resulta del mismo. Al mismo tiempo se modula la obligación de simultanear la construcción de viviendas protegidas con las viviendas libres en el ámbito de un plan parcial y se prevé el destino de por lo menos el 50% de la cesión del 10% a los ayuntamientos con destino a viviendas de Promoción Pública o viviendas de Protección Autonómica de régimen especial. Todas estas medidas están encaminadas a dinamizar el sector, adaptando las proporciones y los plazos de construcción de las viviendas protegidas a la demanda real existente en cada localidad.

En las disposiciones adicionales al propio texto normativo, se establece una medida encaminada a la protección de los adquirentes de buena fe afectados por actuaciones administrativas declaradas ilegales por sentencias judiciales.

Se establece que, como medida de reactivación del sector y de facilitar el acceso a vivienda, el IGVS creará una Bolsa de Viviendas en venta y en alquiler con opción de compra con un plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014 y que podrá ser prorrogado por acuerdo del Consello da Xunta de Galicia.

Estructura y principales novedades de la Ley 8/2012

El texto normativo se estructura en cuatro títulos:

- TÍTULO I: DE LA VIVIENDA EN GENERAL
- TÍTULO II: DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS Y OTRAS ACTUACIONES PROTEGIDAS
- TÍTULO III. DE LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA
- TÍTULO IV: DE LA INSPECCIÓN Y EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE VIVIENDA.

La ley tiene 114 artículos, 12 disposiciones adicionales, 9 transitorias, 2 derogatorias y dos finales.

Título I. De la vivienda en general

Capítulo I. De las disposiciones generales

Se regula el objeto y ámbito de aplicación de la ley adaptando el glosario de términos al contenido de la nueva Ley y definiendo claramente todos aquellos conceptos que tienen una incidencia en el desarrollo de la norma.

Capítulo II. La calidad en las viviendas

Se simplifica la regulación haciendo una referencia expresa al ahorro energético y al fomento de materiales y energías autóctonas, señalando que los diferentes planes y programas que establezcan medidas de apoyo en materia de vivienda, fomentarán el cumplimiento de estos preceptos.

Asimismo, la regulación de la calidad en la vivienda se adapta al nuevo Decreto 31/2011, de 17 de febrero, de Entidades y Laboratorios de Control de Calidad que está ya aprobado y que se ajusta a la Directiva 2006/123/CEE, relativa a los servicios en el mercado interior.

Se hace una regulación clara del Libro del Edificio, pero sin cambios sustanciales para no obligar a adaptar la redacción y el formato del mismo a una nueva regulación sin obtener mejoras importantes.

Capítulo III. Del uso, mantenimiento y conservación de las viviendas

Se establece el uso y mantenimiento adecuado de las viviendas y los deberes de conservación de una forma fácil y sin repetir previsiones ya establecidas en otras normas como la LOUGA.

Se indica que la obligación de buen uso y mantenimiento corresponde a los usuarios y las obras de conservación a los propietarios.

Capítulo IV. La protección de las personas adquirentes y usuarias de vivienda

Este capítulo aborda la protección de adquirentes y usuarios, juntando lo regulado en disposiciones precedentes con las innovaciones introducidas por la más reciente normativa en cuestiones como la publicidad y el derecho a la información. Se trata, en fin, de que el



adquiriente y usuario de una vivienda conozca sus derechos, el bien que se le suministra, las posibilidades de actuación ante las patologías en su producción o las eventuales actuaciones que infrinjan sus derechos e intereses, evitando malas prácticas que los puedan lesionar, en especial en materia de precios. En tal sentido se delimita, desde una perspectiva cronológica en el proceso de construcción y entrega de una vivienda, un triple nivel de protección, diferenciando la fase precontractual, la de proyecto y construcción, y la de la vivienda terminada.

De este modo, se regula la cantidad máxima a pagar como reserva de vivienda, que se fija en el 1% de su precio; se prohíbe imponer al comprador de vivienda los gastos de escritura de obra nueva, división horizontal y cancelación de cargas; y se impide que se pueda condicionar la venta de una vivienda protegida con la imposición de la adquisición de bienes que no están vinculados a la misma en la calificación, como segundas plazas de garage o participaciones en locales comerciales.

Finaliza este capítulo con una novedad normativa fundamental, como es la implantación y regulación de un registro de promotores. Se trata de fomentar, a través de esta institución de nueva creación, bajo la tutela del IGVS, la calidad de la construcción, posibilitando que el ciudadano conozca con quien contrata, diferenciando los auténticos empresarios profesionales de los que carecen de tales condiciones, y garantizando, en suma, la transparencia del mercado inmobiliario, a cuyo fin se exige el reflejo en el Registro de una serie de datos que se consideran significativos de los promotores.

Sección 1ª.- De la publicidad de la oferta de vivienda

Se regula la publicidad en la oferta de viviendas indicando el contenido mínimo, las menciones obligatorias y su carácter vinculante así como la claridad en la publicidad del precio tanto de venta como en su caso de renta.

Sección 2ª.- De la información en la venta de viviendas

Se regulan las garantías para el acceso a vivienda en proyecto, en construcción o terminadas.

Se establece la documentación a entregar por el promotor o por el agente en la venta de las viviendas tanto en construcción como terminadas la obligación de la correspondencia entre el proxyecto y la construcción.

Se establece con detalle las condiciones en las que se debe efectuar una reserva de vivienda proyectada y el pago de cantidades a cuenta durante la construcción y las garantías que deben otorgarse al comprador para en su caso proceder a la devolución de dichas cantidades.

Sección 3ª.- De los promotores y su registro

Se regula de una forma singularizada a este agente de la edificación creando un registro de promotores de Galicia con carácter informativo y como medida de fomento de la transparencia del sector.

La inscripción será necesaria para todos aquellos promotores que quieran desarrollar su actividad en Galicia, será meramente informativo y recogerá los datos básicos sobre la personalidad, solvencia, obras ejecutadas, sanciones administrativas, sentencias judiciales etc.

Capítulo V. De las fianzas de los contratos de arrendamiento de viviendas y de predios urbanos

Se regulan las fianzas de arrendamientos. La regulación es más detallada que en la Ley del año 2008 y ya está adaptada al Decreto 42/2011, de 3 de marzo, por el que se establece el procedimiento para el depósito de fianzas.

Se establece, además, la obligación de realizar el depósito tanto de viviendas y locales como de los contratos de suministros y servicios. Regula también, las actualizaciones y las devoluciones de las fianzas y establece la posibilidad de colaboración con los colegios profesionales en esta materia.

Capítulo VI. Licencia de primera ocupación y declaración de obra nueva

Se regula de una forma somera la licencia de primera ocupación y sus efectos.

Se establece, la obligación de disponer de la licencia de primera ocupación para realizar las conexiones de los servicios de agua, saneamiento, electricidad, etc. así como para el otorgamiento de la declaración de obra nueva terminada.

Título II. De las viviendas protegidas y otras actuaciones protegidas

Capítulo I. Clasificación de las viviendas protegidas

Se clarifica la tipología de las viviendas protegidas determinando la siguiente clasificación:

1. Viviendas de Promoción Pública (VPP), son las promovidas o calificadas por el IGVS, sin ánimo de lucro.
2. Viviendas de Protección Autonómica (VPA), que pueden ser promovidas por promotores públicos, por promotores privados o por autopromotores.

Por otra parte se hace una referencia expresa a la posibilidad de que los suelos públicos para viviendas protegidas puedan ponerse en el mercado en diferentes modos de gestión como la venta con pago aplazado, derecho de superficie, etc.

En la Ley, la vivienda de promoción pública es la que promueva o califique como tal el IGVS y se adjudique conforme a un procedimiento reglado. Asimismo, se indica expresamente que el IGVS podrá calificar las viviendas como de promoción pública, con independencia de la persona, física o jurídica, que la haya promovido. Esto abre la puerta a sistemas de colaboración público-privada en la vivienda de promoción pública, que se regulan expresamente en esta ley. De este modo, el IGVS podrá calificar como públicas las viviendas promovidas por un promotor privado siempre que sean adjudicadas por el IGVS y las condiciones de venta



y ayudas se adapten a las reglamentariamente previstas para las viviendas públicas. Estas viviendas se denominan viviendas protegidas de promoción pública concertada.

Se crean también las viviendas de inserción o asistenciales en colaboración con otras administraciones públicas o entidades sin ánimo de lucro para programas de carácter social. Estas viviendas que se adjudicarán preferentemente en régimen de alquiler, se destinan a atender a personas que requieren una especial atención por su dificultad o imposibilidad de acceso a vivienda y pretenden atender a aquellos colectivos especialmente vulnerables.

Se regula la posibilidad de establecer contratos de copropiedad para viviendas de promoción pública, de tal modo que el IGVS o, cualquier administración de carácter local, para incrementar las posibilidades de acceso a la vivienda de los sectores con mayores dificultades, podrá establecer contratos de copropiedad con los adjudicatarios de las viviendas de promoción pública como ayuda a la compra de una vivienda destinada a residencia habitual y permanente. La aportación de las administraciones públicas como ayuda a la compra que figure en los contratos de copropiedad no puede superar el 40% del coste de la vivienda. Esta posibilidad puede permitir que el IGVS en vez de vender las viviendas, como hasta ahora, con un descuento en el precio de venta que puede llegar hasta el 40% establezca estos contratos para recuperar esas cuantías en algún momento.

Además se recoge la posibilidad de arbitrar sistemas de aplazamiento de pago de las rentas de alquiler de viviendas de promoción pública por situaciones de precariedad económica transitoria.

Se prevé también la venta directa de locales titularidad del IGVS a otros departamentos de la administración pública con el objeto de facilitar a implantación de servicios públicos o atender las necesidades de carácter social.

Por otra parte, dentro de la clasificación de las viviendas protegidas se indica que serán de protección autonómica las viviendas protegidas promovidas por un promotor público o privado en ejecución de políticas públicas de vivienda, y que, cumpliendo con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, sean calificadas como tales por el IGVS.

Esta es una clasificación más clara que no producirá confusiones sobre el régimen real de protección de las viviendas.

Capítulo II. Del régimen general de las viviendas protegidas

Sección 1ª.- Disposiciones generales

Regula el régimen jurídico de las viviendas protegidas indicando el destino, la ocupación, los beneficiarios y las limitaciones de la facultad de disponer. Los precios de venta se determinarán reglamentariamente, pero se establece la prohibición de percepción de cualquier sobreprecio incluso por mejoras, obras o instalación complementaria distinta de la que figure en el proyecto de obra.

La regulación que se establece es la que, con carácter general, tienen establecidas las viviendas protegidas históricamente y que es semejante a la de otras comunidades autónomas.

La modificación fundamental es la reducción de los períodos de protección de las viviendas protegidas, estableciendo la duración en función del área geográfico donde se asienten las viviendas. En todo caso, para las viviendas de promoción pública y para las de protección autonómica construídas en suelo de desarrollo público, la duración se mantiene en los 30 años.

Para el resto de las viviendas protegidas, la duración del régimen legal de protección se determinará para cada una de las modalidades de viviendas protegidas en función del ámbito territorial de localización de las viviendas.

El régimen de protección de las viviendas situadas en el denominado ámbito Territorial de Precio Máximo Superior (ATPMS) tendrá una duración de 25 años; el de las situadas en la zona territorial 1ª tendrá una duración de 20 años, y las de las situadas en la zona territorial 2ª, de 15 años.

En todo caso, si las viviendas se acogen a la financiación o las ayudas estatales, se estará en cuanto a la duración del régimen de protección, a lo que disponga la correspondiente normativa de concesión de ayudas.

En relación con la descalificación de las viviendas protegidas no se permitirá la descalificación hasta transcurridos la mitad del plazo de duración de su régimen legal de protección, excepto en los supuestos tasados que se determinen reglamentariamente basados en razones de interés público o social. La descalificación llevará, en todo caso, el previo reintegro de las ayudas o beneficios recibidos. En todo caso, para las viviendas de promoción pública y para las de protección autonómica construídas en suelo de desarrollo público no existe posibilidad de descalificación hasta el término del periodo, de 30 años.

Cada vez las ayudas a la vivienda protegida son más escasas o prácticamente inexistentes. En estos momentos la mayor ayuda viene dada por la limitación legal del precio máximo de venta de la vivienda, pero, lógicamente, esto sólo tiene incidencia en aquellas localidades donde la diferencia de precio entre la vivienda libre y la protegida es importante. Eso, en Galicia únicamente sucede en las grandes ciudades y, por lo tanto, la duración de los períodos de protección se establece en función de la localización de la vivienda. En todo caso, para aquellas viviendas que dispongan de más ayudas públicas como son las de promoción pública, o las que cuentan con una intervención pública en la gestión del suelo por ejecución directa de una administración, se mantiene el período de protección de 30 años.

Asimismo, se reduce la superficie máxima de las viviendas protegidas estableciendo un máximo de 120 m² y no de 140 m² como en la Ley de 2008. Esto permite un mejor aprovechamiento de la edificabilidad destinada a vivienda protegida de tal modo que en el suelo destinado a estas viviendas se pueda edificar un mayor número de las mismas y además a un precio más reducido. No tiene sentido que las viviendas protegidas puedan superar los estándares medios de dimensión de la vivienda libre consumiendo edificabilidad que debe ser aprovechada para incrementar el número de viviendas protegidas y por lo tanto posibilitando el acceso de mayor número de personas.

Por último, se señala expresamente la posibilidad de impulsar y elaborar los instrumentos de ordenación y adoptar las medidas pertinentes para crear reservas de suelo residencial y además se establece la necesidad de determinar reglamentariamente el porcentaje máximo

de repercusión del coste del suelo sobre el precio máximo de las viviendas en aquellos suelos destinados por el planeamiento a vivienda protegida.

Sección 2ª.- Adjudicación de las viviendas protegidas

En esta sección se regula la adjudicación de las viviendas protegidas que deberá realizarse a través del Registro Único de Demandantes, sin entrar en una regulación tan detallada como la contenida en la derogada Ley 18/2008, de Vivienda de Galicia, más propia de un reglamento y que dotaba de excesiva rigidez a los procedimientos de adjudicación que en muchos casos suponían una excesiva demora en la entrega de las viviendas con los consiguientes prejuicios tanto para el adquirente como para el promotor. Con esta reforma se pretende garantizar su buen funcionamiento y la agilidad, por considerar que es una pieza clave para la gestión de la vivienda protegida en Galicia y tanto para la adjudicación de las mismas como para conocer la demanda real.

Capítulo III. Las potestades sobre las viviendas protegidas

Sección 1ª.- Los derechos de la Administración en la transmisión de viviendas protegidas

La Ley regula de una forma detallada el derecho de tanteo y retracto de la administración en las viviendas protegidas de tal modo que mientras dure el régimen de protección el IGVS podrá ejercitar el derecho de tanteo y retracto en las transmisiones intervivos de las viviendas protegidas .

Sección 2ª.- El desahucio administrativo

Regula de una forma pormenorizada el desahucio en las viviendas de promoción y titularidad pública por alguna de las siguientes causas:

- a) La falta de pago de las rentas pactadas en el contrato de arrendamiento o de las cantidades a que esté obligada la persona adjudicataria en el acceso diferido a la propiedad, así como de las cantidades que le sean exigibles por servicios, gastos comunes o cualquier otra establecida en la legislación vigente.
- b) Haber sido sancionado/a por infracción grave o muy grave de las tipificadas en la presente ley mediante resolución firme en vía administrativa.
- c) No destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente sin obtener la preceptiva autorización administrativa de desocupación en los términos que se determinen reglamentariamente.
- d) La cesión o subarrendamiento total o parcial de la vivienda, local o edificación bajo cualquier título.
- e) Destinar la vivienda, local o edificación complementaria a un uso indebido o no autorizado.
- f) Ocupar una vivienda o sus zonas comunes, locales o edificación complementaria sin título legal.



- g) La realización de obras que alteren la configuración de la vivienda o menoscaben la seguridad del edificio, así como causar a la persona ocupante, beneficiaria, arrendataria o personas que con ella convivan, deterioros graves en los mismos, sus instalaciones o servicios complementarios.
- h) El incumplimiento de la obligación de conservación y mantenimiento de la vivienda.
- i) El desarrollo en el piso o local, o en el resto del inmueble, de actividades prohibidas en los estatutos de la comunidad o que resulten dañosas para la finca o para las personas ocupantes.

Asimismo, también se puede acudir a procedimiento de desahucio judicial, tanto por las causas previstas en la legislación común, como por las establecidas en el apartado primero del presente artículo.

Capítulo IV. Otras actuaciones protegidas en materia de vivienda

En este capítulo se regulan otras formas de intervención en materia de vivienda que sin tener la consideración de viviendas protegidas pueden disponer de apoyo público para facilitar el acceso de los ciudadanos a vivienda tanto en propiedad como en alquiler así como para posibilitar la rehabilitación del patrimonio construido.

Sección 1ª.- Adquisición protegida de viviendas

Prevee la posibilidad de que se pueda fomentar la adquisición protegida de viviendas libres de tal modo que sin tener la consideración de viviendas protegidas puedan recibir ayudas para su adquisición.

Recoge, también, la capacidad de que el IGVS pueda firmar convenios con los agentes de la edificación, entidades financieras, colegios profesionales y entidades locales para la movilización del stock de viviendas.

Sección 2ª.- El arrendamiento protegido de vivienda

Prevee la posibilidad de que se pueda fomentar el alquiler protegido de viviendas libres. Esto es lo que se está haciendo a través del Programa Aluga.

La Ley del año 2008 obligaba a mantener un programa de vivienda en alquiler, regulando con cierto detalle el procedimiento del mismo por lo que no era posible realizar las adaptaciones que en cada momento se consideren necesarias para atender las especiales circunstancias que deriven de las demandas económicas y sociales .

Así, ahora se hace una regulación más genérica que permita una mayor flexibilidad del programa en función de las necesidades de vivienda de los ciudadanos pero garantizando la existencia de esa línea de actuación.

Sección 3ª.- Alojamientos protegidos

Se considera la promoción de estos alojamientos como una forma diferente de actuación protegida para no imponerle las mismas exigencias técnicas que tienen las viviendas. En la Ley de 2008 se decía que tienen la consideración de viviendas lo que complica el diseño y aprovechamiento de los mismos e incluso, a veces supone un difícil encaje desde el punto de vista urbanístico ya que estos alojamientos se pueden construir en suelos dotacionales donde no cabe el uso de vivienda pero sí el de estas actuaciones.

Sección 4ª.- Rehabilitación de las viviendas

Se establecen genéricamente las actuaciones de fomento de la rehabilitación y las actuaciones protegibles en esta materia sin entrar en una regulación excesivamente concreta que limite la capacidad de realización de diferentes programas de rehabilitación, de tal modo que se consiga tener una flexibilidad que permita la elaboración de diferentes programas de ayudas en función de las necesidades y objetivos de cada momento.

En todo caso se regula claramente el fomento de las actuaciones de rehabilitación, la rehabilitación aislada, las áreas de rehabilitación, la rehabilitación directa del IGVS y las oficinas de rehabilitación dejando al desarrollo reglamentario las características específicas de cada programa y las posibles limitaciones en el uso y ocupación de las viviendas resultantes de la rehabilitación

Título III. Expropiación en materia de vivienda

Se regula la expropiación en los siguientes ámbitos de vivienda:

1. En el ámbito de la vivienda protegida de promoción pública: se establece la expropiación de las viviendas de promoción pública por no ocupación, falsedad o disponer de otra vivienda protegida.
2. En materia de accesibilidad: Prevé la expropiación de elementos privativos o comunes de un edificio cuando es necesario la ejecución de obras o implantación de instalaciones para garantizar la accesibilidad. Es competencia municipal.
3. En materia de rehabilitación: Como complemento a las actuaciones previstas en el artículo 199 de la LOUGA, se prevé la posibilidad de expropiación en el caso de edificios de viviendas o parte de ellas cuando presenten condiciones de deterioro grave de funcionalidad, seguridad o habitabilidad que supongan ruína económica de la edificación o riesgo grave para las personas, siempre que se desatiendan las órdenes de ejecución.

Título IV. De la inspección y el régimen sancionador en materia de vivienda

Se matizan pequeñas cuestiones relativas a la competencia y funcionamiento de la actividad inspectora en materia de vivienda para corregir pequeños desajustes que se producían en las labores diarias en esta materia.

En relación con el régimen sancionador es una materia que permanece con una clasificación muy uniforme desde las viviendas de protección oficial, la Ley de vivienda de 2003 y la Ley de 2008. En todo caso, se matiza alguna infracción para conseguir una mayor claridad y adaptación al texto de la nueva ley e intenta acotar lo máximo posible las actuaciones de inspección y las sanciones a las viviendas protegidas.

Es necesario decir que con el nuevo texto se trata de poner fin a las sanciones exorbitantes de la ley de 2008, sanciones desproporcionadas y que en algunos casos conducían a multar a un adjudicatario de una vivienda de promoción pública con una sanción de importe superior al valor de la propia vivienda, razón por la que la ley 18/2008 recibió muchas críticas y quejas. De este modo, y siguiendo los criterios más proporcionados de otras comunidades autónomas, se rebajaron los importes de las sanciones asimilándolas con ellas en todos los tramos.

En relación con el importe de las sanciones se modifican las del 2008 que eran las siguientes:

las infracciones leves, con multa de 300 hasta 6.000 euros.

- las infracciones graves, con multa de 6.001 hasta 60.000 euros.
- las infracciones muy graves, con multa de 60.001 hasta 1.000.000 de euros.

Las nuevas propuestas son las siguientes ya que se consideran más proporcionadas en atención a las circunstancias económicas de las personas infractoras y además ajustadas al resto de la normativa de las diferentes comunidades autónomas en materia de vivienda:

- las infracciones leves, con multa de 300 hasta 3.000 euros.
- las infracciones graves, con multa de 3.001 hasta 30.000 euros.
- las infracciones muy graves, con multa de 30.001 hasta 600.000 euros

En todo caso cuando la persona responsable de la infracción sea una persona adjudicataria, por cualquier título, de una vivienda protegida, las cuantías de las sanciones fijadas en el punto anterior se reducirán a la mitad.

Asimismo, cuando la infracción cometida sea la tipificada como sobreprecio, la cuantía de la sanción no resultará inferior al quíntuplo de la diferencia entre el sobreprecio, prima o cantidad percibida y el precio máximo legal cuando se trate de arrendamiento, y al doble de dicha diferencia en caso de compraventa.

Además se señalan una serie de medidas complementarias para reforzar las potestades sancionadoras de la administración actuante y se regula también la competencia y el procedimiento en materia sancionadora y el régimen de ejecución forzosa.

Conviene decir que con el nuevo texto se trata de poner fin a las sanciones exorbitantes de la ley de 2008, sanciones desproporcionadas y que en algunos casos conducían a multar a un adjudicatario de una vivienda de promoción pública con una sanción de importe superior al valor de la propia vivienda, razón por la que la ley 18/2008 recibió muchas críticas y quejas. De este modo, y siguiendo los criterios más proporcionados de otras comunidades

autónomas, se rebajaron los importes de las sanciones asimilándolas con ellas en todos los tramos.

Disposiciones adicionales

Disposición adicional primera.- Registro de agentes de la edificación.

El IGVS podrá poner en funcionamiento Registros de Homologación de los/las Agentes de la Edificación que desempeñen profesionalmente su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

En este caso, los Registros de entidades de control de calidad y laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación de la Comunidad Autónoma de Galicia y de promotores previstos en esta ley se integrarán en el citado Registro de Agentes de la Edificación.

Disposición adicional segunda.- De los negocios del IGVS con las entidades declaradas como medio propio

El IGVS podrá celebrar negocios jurídicos, destinados a la creación de suelo residencial o empresarial, con las entidades declaradas medio instrumental propio y servicio técnico de la Comunidad Autónoma, pudiendo establecerse, como medio de pago de los mismos, parcelas lucrativas en el mismo o en distinto ámbito de actuación, siempre dentro de la misma provincia.

Disposición adicional tercera.- Efectos del silencio administrativo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, el silencio será desestimatorio para las solicitudes de calificación o descalificación de viviendas protegidas, las solicitudes de actuaciones protegidas y las solicitudes de adjudicación de viviendas y locales de propiedad del IGVS.

Disposición adicional cuarta.- De las cuantías de las sanciones.

Las cuantías de las sanciones podrán ser revisadas y actualizadas por decreto del Consello da Xunta.

Disposición adicional quinta.- Viviendas de promoción pública descalificadas por la disposición final de la Ley 18/2008 de vivienda de Galicia.

Prevé la posibilidad de calificar de nuevo viviendas de promoción pública que hayan sido descalificadas previamente según lo previsto en la disposición final 1ª de la vigente Ley 18/2008, y que se mantengan en el patrimonio del IGVS o sea recuperada su titularidad.

Disposición adicional sexta.- Derecho a la vivienda y necesaria asunción por la administración de sus responsabilidades económicas con carácter previo a la demolición e impedimento de usos.

Pretende dar protección a los adquirentes de buena fe de viviendas que, teniendo licencia municipal, reciban una resolución judicial o administrativa que obligue a la demolición de la edificación.



La disposición se basa en la garantía al derecho constitucional la vivienda de tal modo que se establece expresamente el derecho a residir en el inmueble mientras no se resuelva el procedimiento de responsabilidad patrimonial y, en su caso, se produzca el pago de la indemnización que se determine.

Asimismo, y para dar cobertura a las situaciones anteriores a la entrada en vigor de la presente ley que estén pendientes de resolución, se consideró oportuno introducir una disposición transitoria que permita la aplicación de este precepto a todos los titulares de viviendas con anulación de un título habilitante para su construcción.

En todo caso la disposición de la Ley de Vivienda no suspende el derribo de ninguna edificación afectada por sentencia judicial.

El objetivo de la Ley es garantizar los derechos de los ciudadanos, adquirentes de buena fe, que se ven afectados por sentencias que anulan actos administrativos, como la concesión de licencias.

La Ley de Vivienda impedirá que sean esos ciudadanos los que sufran las consecuencias de los actos declarados ilegales a los que son ajenos. De esta manera, se impedirá que los compradores de buena fe afectados por derribos se puedan ver privados de su vivienda mientras siguen pagando una hipoteca y sin saber si van a ser indemnizados y cuando.

Esta medida está directamente ligada con el derecho constitucional a la vivienda, evitando que nadie pueda ser desposeído del uso de su vivienda hasta no ser indemnizado de forma que pueda acceder a otra vivienda.

Por lo tanto, no suspende ninguna demolición simplemente protege los derechos de los adquirentes y obliga a la administración responsable a indemnizar el daño causado.

Disposición adicional séptima.- Derecho al ejercicio de la actividad comercial o industrial y necesaria asunción por la administración de sus responsabilidades económicas con carácter previo a la demolición e impedimento de usos.

Se aplica lo previsto en la disposición anterior a las edificaciones destinadas a actividades comerciales o industriales.

Disposición adicional octava.- Dación en pago.

Una declaración de intenciones para procurar la permanencia o el acceso a una vivienda de aquellas personas que por circunstancias sobrevenidas no pueden hacerle frente al pago del préstamo hipotecario.

Disposición adicional novena.- Modificación del artículo 47.11 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia:

Se establece con carácter genérico una reserva del 30% de la edificabilidad para vivienda protegida.

Con amparo en el artículo 10 del Real Decreto 2/2008 de suelo, donde establece que excepcionalmente se podrá permitir una reserva inferior para determinados municipios, es por lo que se determina que la reserva podrá ajustarse a las previsiones del Registro de Demandantes de Vivienda Protegida que gestiona el IGVS sin que en ningún caso pueda



ser inferior al resultante de multiplicar por cien el resultado de dividir el número de inscritos en el Registro multiplicado por diez entre el número total de habitantes del ayuntamiento. Además este número en ningún caso puede ser inferior a dos veces el número de inscritos en el registro.

Para obtener una adecuada correspondencia entre la oferta y la demanda de vivienda protegida, será necesario que el porcentaje de reserva se ajuste, en cuanto a los tipos de vivienda protegida, a los datos de demanda que para cada uno de estos tipos figuran en el Registro.

El Registro se configuró como un instrumento de planificación de las políticas públicas de vivienda y de las actuaciones privadas. Una vez que se realizó la depuración de los datos del Registro es lógico y necesario establecer las reservas de suelo en base a los citados datos.

De este modo, se consigue una total adaptación de la reserva de vivienda protegida que figura en el PGOU a la demanda real, tanto en número como en tipología.

No debemos olvidar que las ayudas a la promoción y adquisición de viviendas protegidas fueron prácticamente suprimidas por lo que hoy la demanda de este tipo de viviendas es más reducida en aquellas localidades donde la vivienda protegida tiene un precio similar al libre. No tiene sentido alguno mantener unas altas obligaciones de reserva en municipios donde la vivienda libre tiene el mismo precio ya que al no existir ayudas a la adquisición de vivienda protegida los adquirentes se decantarán por aquellas que no tienen limitaciones en su régimen jurídico. De este modo lo más razonable es adaptar las reservas a la demanda acreditada en el registro sin crear cargas ficticias sobre el suelo que no conducen a nada.

Disposición adicional décima.- Modificación del artículo 47.12 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia,

Realiza la distribución de las reservas de suelo para vivienda protegida entre los diferentes tipos de suelo.

Disposición adicional décimo primera.- Modificación del artículo 64.j de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia.

Se modula la necesidad de ejecución simultánea de las viviendas libres y protegidas en un desarrollo urbanístico.

Disposición adicional décimo segunda.- Modificación del artículo 93.4 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia.

Esa modificación permite la delimitación de suelos de núcleo común en planes y normas, que anteriormente no cabían como núcleos tradicionales. No procede poner más trabas a estas delimitaciones en los ayuntamientos con plan o normas aprobadas, que en los que no dispongan de ellas.

En consecuencia, se trata de unificar el procedimiento de delimitación de los núcleos rurales para todos los casos, al trámite establecido en la Disposición Adicional Segunda de la LOUG.

Disposición adicional décimo tercera.- Modificación del artículo 177.3 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia.

Se establece que el 50% del 10% de cesión obligatoria de aprovechamiento a los ayuntamientos será destinada a viviendas protegidas de promoción pública o de régimen especial.

Disposición adicional décimo cuarta.- Modificación del artículo 189 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia.

En el caso de que no se ejecuten simultáneamente las viviendas protegidas y las libres e'l IGVS o el ayuntamiento podrán expropiar los terrenos destinados por el plan a la construcción de viviendas protegidas cuando el titular incumpla los plazos establecidos. Podrán expropiarse con beneficiario, que serán seleccionados mediante concurso cuyas bases se determinarán reglamentariamente

Disposición adicional décimo quinta.- Adición del punto 5 bis al artículo 195 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia.

Prevé la obtención de licencias de obras menores mediante un procedimiento abreviado obteniendo la licencia en el momento de la solicitud.

Disposición adicional décimo sexta.- Modificación del artículo 197.2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia.

Prevé la prórroga de los plazos previstos de la licencia de obra suprimiendo la condición de que solamente pueda concederse una prórroga, dejando abierta la posibilidad de otorgar varias cuando las circunstancias lo justifiquen.

Disposición adicional décimo séptima.- Modificación de la disposición transitoria primera, letra f, de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia.

Se trata de que la adaptación de los planes generales a la legislación urbanística vigente en cada momento, se haga automáticamente por reenvío legislativo; quedando abierta la posibilidad de que si un ayuntamiento quiere establecer un régimen más restrictivo lo haga vía modificación puntual del plan.

Disposición adicional décimo octava.- Se modifica la letra c) del artículo 2 de la Ley 7/2002, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen administrativo.

En la citada ley cuando se regula la deducción en el IRPF por alquiler de vivienda habitual le exige al arrendatario que justifique haber constituido la fianza en el IGVS, cuando el obligado a depositarla es el arrendador.

Disposiciones transitorias.- Se articula un régimen transitorio de la ley para solucionar los posibles problemas que en este ámbito la promulgación de esta Ley pueda generar.

Se regula de un modo especial la aplicación o adaptación de los porcentajes de reserva de vivienda protegida a los planes generales que están en tramitación y a los que ya están aprobados.

Por otra parte se inclúe una medida de reactivación del sector y eliminación del stock:



En una disposición transitoria primera se establece que como medida de reactivación del sector y de facilitar el acceso a la vivienda el IGVS creará una Bolsa de Viviendas en venta y en alquiler con opción de compra a la que podrán adherirse los promotores de viviendas terminadas con el objeto de que, a través de acuerdos con los agentes implicados en el sector, se facilite la puesta en el mercado de estas viviendas.

La Bolsa tendrá una vigencia inicial hasta el 31 de diciembre de 2014, pudiendo ser prorrogada por acuerdo del Consello da Xunta de Galicia.

Disposiciones derogatorias.- Se deroga la Ley 18/2008 y se suprimen los apartados 10 y 13 del artículo 47, el apartado 3 del artículo 174 y el apartado 6 del artículo 177 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia.

La sostenibilidad como principio rector de la ordenación territorial en Galicia. Las Directrices de ordenación del territorio y el Plan de Ordenación del Litoral

MANUEL BOROBIO SANCHIZ

Arquitecto técnico urbanista. Profesor asociado de la UDC

MIRIAM GARCÍA GARCÍA

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

MELANIA PAYÁN PÉREZ

Licenciada en Ciencias Ambientales

FRANCISCO CASTILLO RODRÍGUEZ

Doctor Geógrafo

44 Regap

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación del territorio y urbanismo

Resumen: *En el presente artículo se describen los instrumentos de ordenación del territorio de los que se ha dotado Galicia recientemente. Las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), marco de referencia de las actuaciones en la materia, así como el primer plan territorial subregional, el plan de ordenación del litoral (POL). El hilo conductor del análisis de tales documentos es la sostenibilidad. Una mirada nueva al territorio, desde la comprensión de lo existente, del legado patrimonial que hemos heredado y bajo la idea de que gestionamos un recurso escaso y difícilmente renovable. A la luz de estos principios la ordenación territorial debe afrontar el reto de reconocer e interpretar una realidad compleja que opera en un ámbito continuo y cuya evolución resulta difícil de predecir. Un compromiso que interpela al conjunto de la ciudadanía y que nos obliga a todos a adoptar las medidas acertadas para poder mitigar los efectos de un modelo de crecimiento insostenible. Está en nuestras manos, todavía, la posibilidad de inducir cambios que inviertan estas tendencias.*

Palabras clave: *gestión, paisaje, 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. Introducción. 1.1. La sostenibilidad como compromiso ético. 1.2. La sostenibilidad territorial. 1.3. La ordenación territorial. 1.4. El marco europeo. La Estrategia Territorial Europea. 2. Los instrumentos de ordenación del territorio en Galicia. 2.1. Las Directrices de Ordenación del Territorio. 2.1.1. El modelo territorial. 2.1.2. El medio rural. 2.1.3. Infraestructuras y metabolismo urbano. 2.2. El Plan de Ordenación del Litoral de Galicia. 2.2.1. Una metodología novedosa. La gestión del territorio desde el paisaje. 2.2.2. La definición del ámbito. 2.2.3. El paisaje. Herramientas de corresponsabilidad solidaria. 2.2.4. El modelo de ordenación propuesto. 3. Conclusión. Bibliografía.

1 Introducción

1.1 La sostenibilidad como compromiso ético

La vertiginosa transformación que la sociedad actual ha experimentado en diversos órdenes ha incidido de manera drástica en el territorio. La capacidad tecnológica alcanzada nos ha encumbrado a la categoría de factor de transformación a escala planetaria enfrentándonos a un reto ético, en el que la cuestión que se dirime es, nada menos, que la posibilidad de un futuro viable para las generaciones venideras. Debemos de ser plenamente conscientes de que nuestra huella ecológica es demasiado intensa y de que ya hemos hipotecado parte de nuestro futuro. Desde la aceptación de este hecho, la conclusión es inaplazable: tenemos la obligación de satisfacer con celeridad el mandato moral de ordenar en clave de sostenibilidad la herencia que dejamos. Pero este urgente reto se antoja extremadamente difícil, a tenor de las dinámicas socioeconómicas actuales. A nadie se le escapa que los nuevos paisajes surgidos de los rápidos procesos contemporáneos de transformación tienden, en general, a la banalización, a costa de sacrificar los valores ambientales, patrimoniales y estéticos de los paisajes legados por las generaciones que nos precedieron. No obstante existen signos esperanzadores. Frente a esta inquietante realidad, las sociedades democráticas están reaccionando y reclaman tomar las riendas de tales procesos, intentando que los valores genuinos que caracterizan sus paisajes se preserven y que las dinámicas de cambio se armonicen con los valores preexistentes, garantizando su continuidad y la supervivencia del legado patrimonial que encierra todo territorio.

Esta reflexión debe desembocar en una nueva forma de entender y ordenar el territorio. **Debemos plantear los procesos contemporáneos de transformación del suelo desde la comprensión de lo existente y bajo la idea de que gestionamos un recurso escaso y difícilmente renovable.** El territorio no puede seguir entendiéndose como un mero soporte físico de las actividades humanas. Muy al contrario, el territorio es una compleja realidad holística que requiere un cambio de mirada, atrevida si se quiere, que ha de integrar con eficacia los contenidos ambientales, sociales y económicos. Por su propia génesis, nos enfrentamos a un sistema complejo que requiere de nuevos modelos predictivos, capaces de incorporar la indeterminación como una forma de abordar la realidad. Complejidad e incertidumbre son epítetos definidores del objeto de estudio de la ordenación territorial. Como afirmaba Jean Labasse, el ejercicio de la ordenación sólo puede aspirar a atenuar las tensiones territoriales, ya que su completa eliminación resulta ilusorio, puesto que implicaría un dominio perfecto del objeto. Para ello, insiste el autor, haría falta que el territorio dejara de ser un espacio real sujeto a alambicadas dinámicas socio-ecológicas. De tal modo que, gestionar con eficacia su evolución exige nuevos modelos con una alta capacidad de respuesta. Una gestión dinámica capaz de absorber con celeridad los cambios que incidan en el territorio y seguir la evolución de sus dinámicas. Hay que superar la concepción reduccionista de la ordenación del territorio como simple política de regulación

normativa de los usos del suelo, e incorporar mimbres nuevos como la gestión dinámica, concebida como un marco de cooperación plena, en el que administración y administrado asuman sus responsabilidades. Debemos de ser conscientes como sociedad de los riesgos de un modelo de crecimiento insostenible y de que está en nuestras manos la posibilidad de inducir cambios que inviertan tendencias.

Algunas de estas conclusiones ya han sido recogidas en los diversos acuerdos y tratados europeos en materia de ordenación territorial. En este sentido, la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 defiende que la cohesión y cooperación territorial, las redes de ciudades, el policentrismo y la sostenibilidad deben ser los ejes rectores de la ordenación territorial.

Los instrumentos de ordenación aprobados en 2010 en la Comunidad Autónoma Gallega, las Directrices de Ordenación del Territorio y el Plan de Ordenación del Litoral han sido elaborados desde tales postulados, compartiendo plenamente la afirmación de la Agenda de que ***“el patrimonio natural y cultural es parte del capital y de la identidad territoriales. Los valores ecológicos, la calidad del medio ambiente y los bienes culturales son cruciales para el bienestar y las perspectivas económicas”***.

1.2 La sostenibilidad territorial

En los últimos años el concepto de sostenibilidad ha generado una prolija producción científica. No es objeto de este artículo glosar este panorama, pero sí que nos atrevemos a considerar una reflexión sobre las esencias del término, ya que podemos correr el riesgo de vaciarlo de contenido por un exceso de uso. A nivel internacional existe un amplio consenso a la hora de identificar cuáles son los signos de insostenibilidad más alarmantes, entre los que cabría destacar, en relación al tema que nos ocupa, el agotamiento de recursos, la pérdida de biodiversidad, la contaminación ambiental o el cambio climático. Somos la única especie que ha podido modificar a gran escala su medio circundante, configurando, además un ecosistema propio, el urbano. La satisfacción de las necesidades humanas, unida a otras connotaciones relativas al control sobre el medio, la lucha por el poder y la búsqueda del conocimiento, ha justificado los actuales niveles de desarrollo, así como el camino seguido para llegar a los mismos. Una reflexión en clave territorial nos lleva al sugerente concepto de “huella ecológica”, formulado inicialmente por William Rees (1992), para referirse al ámbito de incidencia ecológica de un asentamiento en términos de la cantidad de tierra productiva que necesita para su consumo y la asimilación de los residuos generados. Se trata de un indicador global relacionado con el concepto de capacidad de carga, que da idea del consumo de recursos necesarios para una población que vive con un nivel de vida concreto. Se trata, por tanto, de un indicador de sostenibilidad en su dimensión territorial. La complejidad para su cálculo hace que no pueda utilizarse de una forma analítica rigurosa como indicador global, pero al menos sí que funciona como un indicador intuitivo, visual y, por lo tanto, muy mediático y con capacidad para provocar reflexiones de calado. Atendiendo a los datos de dos fuentes propias de Galicia, la huella ecológica de cada habitante rondaría las 7 ha (Palmero, M. 2004 y SGEA-FEG, 2009), por lo que sin tener en cuenta la biocapacidad del territorio gallego. Esto supone que estaría entre las CCAA que contribuyen a que la huella ecológica española sobrepase las 6,5 ha globales /hab (para el año 2005).

Las provincias gallegas son mayoritariamente rurales según la clasificación del Instituto Nacional de Estadística. Pero además, la proporción de población que vive en un ámbito determinado es la mayor de todo el conjunto español. Este elevado grado de dispersión es fruto



del sistema de asentamiento atlántico tradicional, que si bien fue eficiente en el consumo y gestión de los recursos por su grado de autosuficiencia, conforme fue aumentado la población urbana y de "hábitos urbanos", se fue haciendo un potenciador de una menor eficiencia ambiental y social, dada la dificultad para hacer llegar los servicios urbanísticos, el aumento de los desplazamientos o la baja accesibilidad a las dotaciones.

Frente a esta situación, el paradigma de la sostenibilidad apuesta por un desarrollo equilibrado, por una gestión responsable de los recursos naturales, por la protección de medio natural, por mejorar la calidad de vida de la población, proporcionando un servicio de infraestructuras básicas y por la integración del patrimonio cultural y natural.

El territorio acoge los procesos de los sistemas naturales y antrópicos, urbanos y rurales, por lo que su adecuada ordenación debe convertirse en una herramienta al servicio de la sostenibilidad, apostando por un re-conocimiento de nuestro territorio desde una mirada integral y multidisciplinar. Y, en consecuencia, los instrumentos de Ordenación Territorial a escala subregional tienen que asumir el protagonismo necesario, ya que es la escala de trabajo que permite comprender y gestionar los procesos territoriales desde una perspectiva integral.

Pero hay que recordar que este camino no es fácil, puesto que nos enfrentamos al intento de conocer y predecir el comportamiento de un sistema complejo. De hecho, las dificultades para analizar y comprender los procesos que afectan al sistema medioambiental son enormes, debido a la tupida red de interacciones que se producen entre sus componentes. Un entramado de flujos de masa, energía e información, entre la parte biótica y abiótica que garantiza la biodiversidad en nuestro Planeta. Además, estas relaciones entre los componentes del sistema Tierra se encuentran en equilibrio dinámico, cuya evolución presenta rasgos de comportamiento caótico a diferentes escalas. Esta realidad complica sobremanera cualquier intento de vislumbrar con nitidez los escenarios futuros. Pues bien, añadan a esta reflexión, la consideración de la esfera humana en el sistema y sus capacidades transformadoras. Esta mirada convergente socio-ecológica nos sitúa delante de un objeto de estudio extremadamente complejo de difícil predicción. Pero, como afirmaba el dramaturgo inglés John Galsworthy, "**si nunca pensamos en el futuro, nunca lo tendremos**".

1.3 La ordenación territorial

La ordenación del territorio debe ser entendida como una disciplina científica, una práctica administrativa y sobre todo una política que permita preservar y potenciar los elementos de identidad y de diferenciación de un territorio, generando al mismo tiempo nuevas opciones para alcanzar mayores niveles de bienestar.

No se trata de una mera práctica reglada, consistente en dibujar sobre un lienzo en blanco. Al contrario, hablamos de una tarea multidisciplinar que debe afrontar el reto de reconocer e interpretar una realidad compleja que opera en un ámbito continuo y cuya evolución es continuada en el tiempo, el territorio.

Como acción pública la ordenación territorial debe encarar, además, aspectos clave como el grado de cobertura y eficacia de los servicios públicos, la calidad de los espacios residenciales, la eficiencia en el transporte, el uso racional de los recursos naturales, o la preservación y mejora del paisaje. Retos, todos ellos, del paradigma del respeto cultural intergeneracional, desde una apuesta clara por la sostenibilidad del territorio.

Tal y como se recoge en el preámbulo del manifiesto por una *Nueva Cultura del Territorio* (2006), la gestión prudente del territorio debe convertirse en el elemento central de un nuevo debate ciudadano. Y conviene recordar, aprovechando la cita, algunos de los principios que establece dicho manifiesto: El territorio es un bien no renovable, esencial y limitado. El territorio es una realidad compleja y frágil. El territorio contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden reducirse al precio del suelo. Un territorio bien gestionado constituye un activo económico de primer orden y, por último: El impulso de los valores de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social requiere de una nueva cultura del territorio.

1.4 El marco europeo. La Estrategia Territorial Europea

Numerosos documentos políticos y académicos coinciden en proclamar la crisis del planeamiento urbanístico y de la ordenación del territorio convencional, incapaz de dar respuesta a los intensos procesos contemporáneos de transformación del territorio. Estos modelos clásicos, basados en miradas estáticas y deterministas se han demostrado ineficaces para dirigir los cambios de calado impuestos por la globalización en las últimas décadas. El desarrollo sostenible es un firme compromiso de las políticas territoriales de la Unión Europea, basado en un crecimiento económico equilibrado, un alto nivel de educación y progreso social y en un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Es una visión estratégica de largo alcance que debería presidir todas las políticas sectoriales de la institución Europea. El fin último es la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y de las generaciones futuras, preservando la capacidad de nuestro planeta para sustentar la vida en todas sus manifestaciones. Para lo cual es imprescindible respetar los límites de los recursos naturales con el objetivo de romper la maligna relación entre crecimiento económico y degradación.

En el año 1983, el Consejo de Europa promovió la “Carta Europea de Ordenación del Territorio”, en la que se definía la ordenación territorial como **“...la expresión espacial de las políticas económicas, sociales culturales y ecológicas de la sociedad; y es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinar y global, donde el objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio según un concepto rector”**. Diez años después, en noviembre de 1993 en la ciudad belga de Lieja, los Ministros responsables de Ordenación del Territorio redactaban el documento titulado **“Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio”**, en el que se recogía la política común en la materia, apoyándose en tres principios, la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y el equilibrio territorial. Esta política acabaría concretándose en la “Estrategia Territorial Europea —ETE—” aprobada en 1999 y que ha sido el referente de las políticas estatales y autonómicas en materia territorial. En ella se incide en el objetivo europeo de un desarrollo equilibrado y sostenible mediante el refuerzo de la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural y una competitividad más equilibrada del territorio europeo.

2 Los instrumentos de ordenación del territorio en Galicia

La ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia diseñó el sistema de ordenación territorial en base a cinco instrumentos, las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), Los Planes Territoriales Integrados (PTI), los Programas Coordinados de Actuación (PCA), Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PS) y los Planes de Ordenación del



Medio Físico (POMF). El sistema diseñado de planificación territorial en Galicia combina la planificación en cascada y la horizontal, mostrando así la necesaria relación jerárquica entre los instrumentos derivados de las diferentes escalas de aproximación al territorio, y la relación transversal entre instrumentos de políticas convergentes. Una relación que comienza a ser efectiva 15 años después con la aprobación definitiva de las Directrices de ordenación del Territorio como marco de referencia del conjunto de instrumentos.

Galicia se ha dotado por fin de tales Directrices tras un largo proceso en el que se llegaron a formular dos avances de las mismas. Surgen con una inequívoca vocación de participación de los diferentes agentes sociales con el objetivo de alcanzar un modelo territorial de amplio consenso.

2.1 Las Directrices de Ordenación del Territorio

Las **Directrices de Ordenación del Territorio** incorporan las reflexiones y orientaciones de la Estrategia Territorial Europea referentes al policentrismo, la cohesión territorial y su evolución hacia la Estrategia Europa 2020, las relaciones urbano-rurales, así como las correspondientes a la compactación y complejidad de los asentamientos presentes en la carta de Leipzig¹. Sus propuestas y determinaciones se deben entender como la hoja de ruta desde la que avanzar hacia un futuro territorio más integrado, sostenible y equilibrado. Este marco de referencia es imprescindible para orientar las actuaciones sectoriales para que puedan desarrollarse en sintonía con los objetivos generales de la política territorial gallega. Son por tanto, la referencia para la coordinación de las acciones y la coherencia de un modelo territorial diseñado para corregir los desequilibrios territoriales y promover un desarrollo sostenible.

2.1.1 El modelo territorial

El Modelo territorial establecido en las Directrices identifica los elementos que componen nuestro territorio, a saber, el sistema de asentamientos (las regiones y áreas urbanas, las ciudades medias, los nodos para el equilibrio del territorio, los principales núcleos municipales y parroquiales), las infraestructuras, los espacios naturales, las rías gallegas, el litoral, el patrimonio cultural, el paisaje, el espacio agrario y forestal, estableciendo sus características y sus claves evolutivas.

La perspectiva de la sostenibilidad medioambiental está presente en las Directrices, impregnando los análisis y diagnósticos acometidos. Las conclusiones recogidas en ellas, confirman que Galicia experimenta un aumento de las presiones que las actividades antrópicas ejercen sobre el medio ambiente. Un hecho que queda de manifiesto en los diferentes indicadores empleados y que arrojan una radiografía nítida de una realidad asimétrica entre el litoral y el interior, y entre las áreas urbanas y las rurales.

El reto de las DOT es, precisamente, establecer las claves para reequilibrar estos procesos, desde un punto de vista territorial, mediante la protección de las áreas de mayor valor ambiental y la recuperación de las afectadas por alteraciones significativas. La búsqueda de estrategias y mecanismos de corrección de tales disfunciones, sin menoscabo de las políticas de protección de los territorios de mayor valor ambiental. En este sentido, las Directrices instan a la resolución de los problemas que en la actualidad presentan los espacios rurales.

1 Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007).

Así, la ordenación del suelo rústico tendrá en cuenta criterios básicos como la preservación de los valores naturales y paisajísticos. Y deben, igualmente, establecer criterios que incrementen la sostenibilidad de los procesos de transformación del territorio.

Las Directrices asientan, por tanto, sus propuestas en un riguroso análisis de la configuración del territorio gallego a lo largo de su historia, de los procesos de transformación actuales y de los retos de futuro de Galicia. No corresponde a este artículo enumerar detalladamente los resultados de este estudio, pero sí que nos parece acertado extraer los criterios fundamentales que constituyen sus líneas estratégicas:

1. Favorecer la compacidad, armonizar el desarrollo de las ciudades y prevenir la urbanización difusa.
2. Fortalecer los núcleos tradicionales, el litoral y poner en valor el territorio.
3. Mejorar la accesibilidad, la movilidad y las comunicaciones en el territorio.
4. Frenar el despoblamiento rural y favorecer el reequilibrio territorial.
5. Potenciar el sector primario como parte esencial del medio rural.
6. Proteger el patrimonio natural y cultural.
7. Incorporar la perspectiva del metabolismo urbano para una mayor eficiencia ambiental.
8. Afianzar el protagonismo exterior de Galicia.

Quizá la apuesta más significativa corresponda al **diseño del sistema urbano**, coherente con la propuesta policéntrica europea y con el modelo de asentamiento tradicional gallego. Con él se pretende ofrecer una estrategia eficiente de ocupación del suelo y distribución de los servicios, que garantice un consumo racional de este recurso y propicie una organización de los usos y actividades que mejoren la calidad de vida.

Este sistema urbano es el fruto del análisis territorial de Galicia, atendiendo a criterios demográficos, de movilidad, especialización de los usos del territorio, dinámica urbana, actividad económica, etc., que permite conformar una estructura jerarquizada de asentamientos en la que las **siete grandes ciudades** constituyen el nivel superior del sistema. Ellas tienen que hacer frente a la importante función de garantizar la adecuada cobertura de servicios en todo el territorio y organizar los procesos de cambio en sus respectivos ámbitos de influencia. Estas ciudades acogerán los equipamientos y servicios de rango regional. Atendiendo a estas premisas, las Directrices proponen dos niveles de planificación para este nivel superior. Por una parte, la **Región urbana** en la que se debe acometer la gran planificación territorial y por otro un segundo nivel relacionado con los servicios y las infraestructuras municipales básicas. Este nivel corresponde territorialmente con espacios de las **Áreas urbanas** de Vigo y A Coruña y con las de Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra y Ferrol.

Junto con los principales asentamientos de las Regiones y Áreas Urbanas constituyen el segundo nivel del sistema urbano y pieza fundamental del mismo. Está formado por pequeñas ciudades y villas que centralizan en sus entornos subsistemas de carácter supramunicipal. Su función es proporcionar una base urbana a sus respectivos ámbitos de influencia para que la totalidad del territorio gallego disponga de una adecuada cobertura de servicios urbanos de cierto nivel, esenciales para la calidad de vida y para el desarrollo de las activi-

dades productivas. Su distribución espacial y su estructura económica se antojan esenciales para el necesario equilibrio territorial. La existencia de esta red de asentamientos es una ventaja competitiva de Galicia. Estas ciudades proporcionan una base sólida para configurar una estructura urbana policéntrica compatible con la preservación de identidades y con una escala adecuada en términos sociales, ambientales y funcionales.

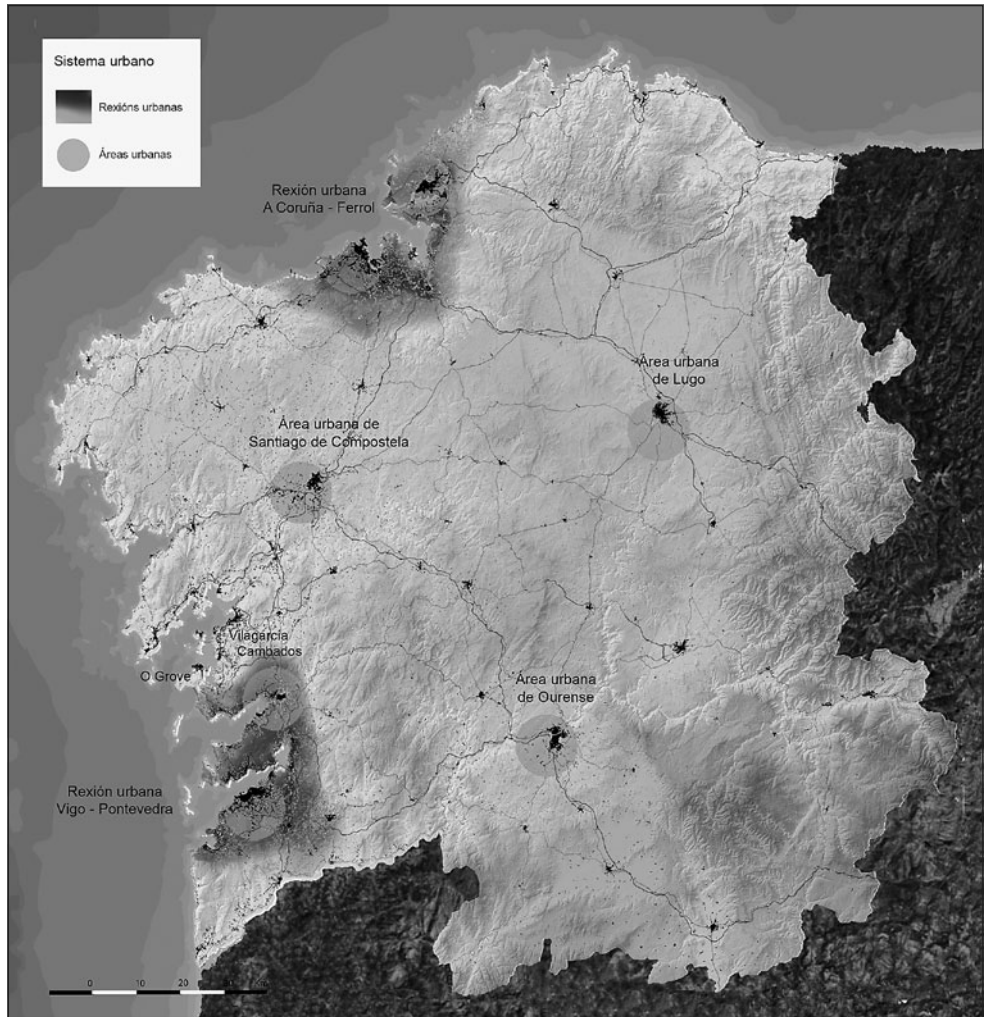


Imagen 1. Regiones y áreas urbanas

Los **Nodos para el equilibrio del territorio**, constituyen espacios clave para garantizar el mantenimiento de los procesos de desarrollo endógeno y frenar el despoblamiento y desequilibrios que amenazan a buena parte del interior de Galicia. Y para que estos nodos puedan ejercer con eficacia las citadas funciones, las Directrices proponen iniciativas tales como el aumento de su accesibilidad, priorizando su conectividad a los servicios avanzados de telecomunicaciones y la preservación de su paisaje, entre otros. Los Nodos, en definitiva proporcionan un referente territorial sobre el que organizar los crecimientos residenciales y los espacios de actividad, reduciendo la proliferación de la urbanización difusa.

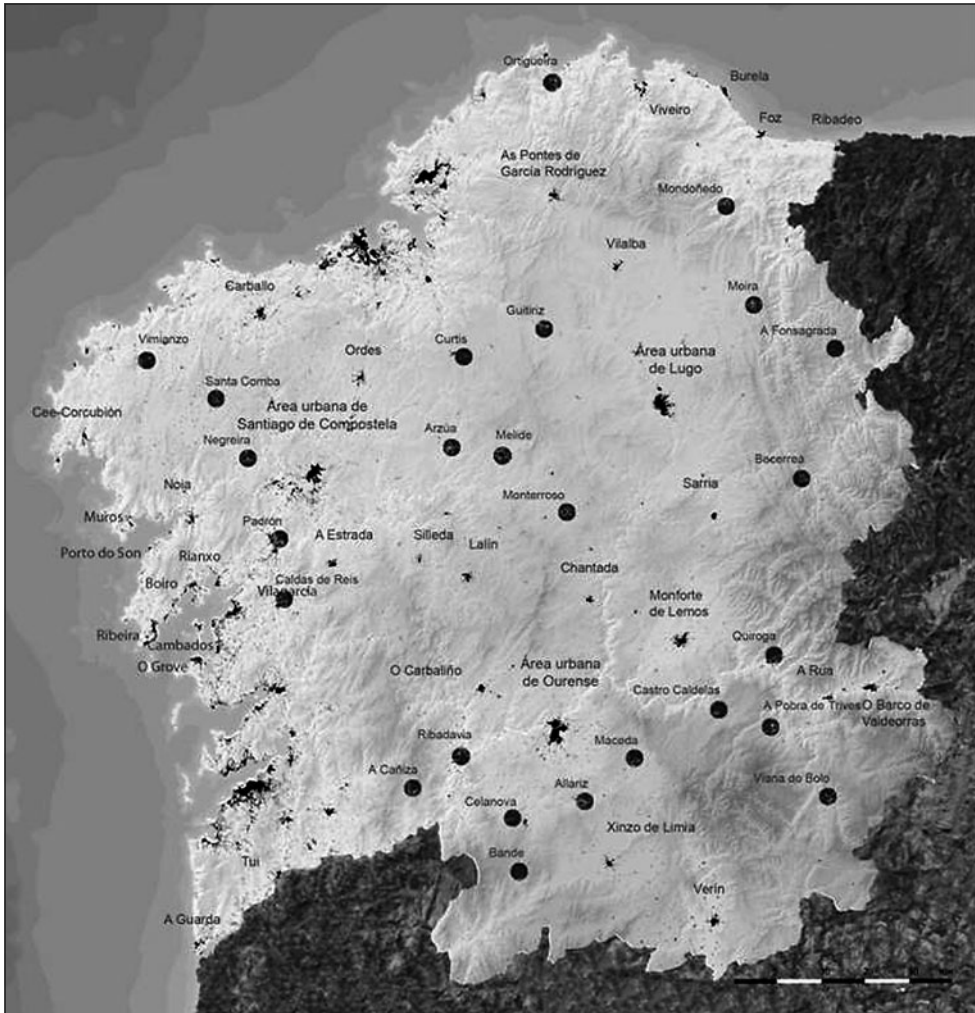


Imagen 2. Nodos de equilibrio del territorio

El último nivel del sistema de asentamientos lo constituyen los **núcleos principales de los restantes municipios y de las parroquias rurales**. Conforman la estructura base de la jerarquía de asentamientos en el territorio, conjuntamente con las pequeñas entidades de población. Suponen las células elementales de un medio rural vivo, que garantiza la conservación de los valores culturales, ambientales, paisajísticos, sociales y económicos, y como condicionantes básicos para evitar el abandono y sus efectos derivados.

La característica más innovadora que presenta el **sistema urbano**, reside en identificar ámbitos funcionales en torno a una cabecera o núcleo central, pero sin especificar (delimitar) su ámbito concreto de influencia. Y de esta manera dejar que sea el correspondiente Plan territorial integrado el que en un estudio particularizado y de detalle delimite el ámbito en función de la temática estudiada.

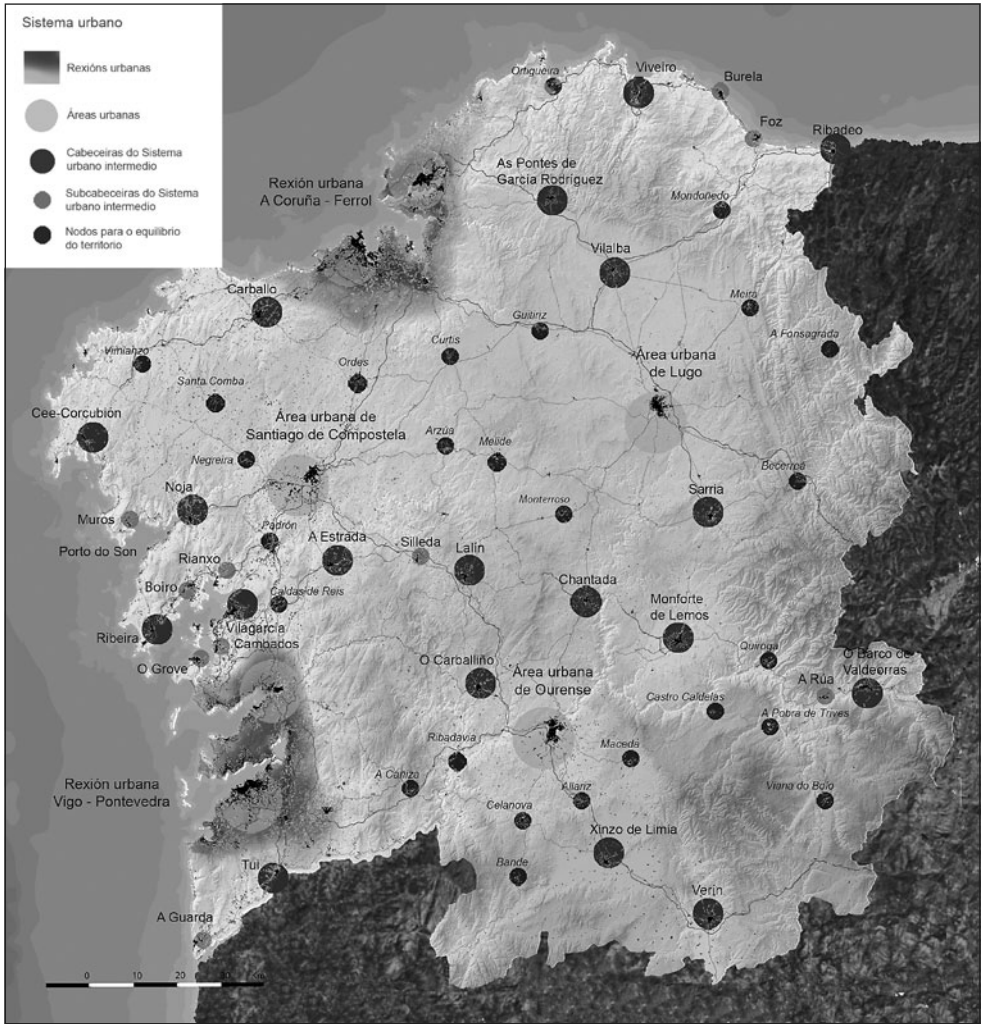


Imagen 3. Sistema urbano de Galicia

El objetivo principal de esta medida es desvincular la planificación territorial de la posible falta de consenso en la definición de las diferentes áreas, de esta manera se independiza la planificación de las regiones y áreas urbanas y de los distintos niveles identificados, de la organización administrativa y municipal.

Además, esta decisión conduce a otro de los aspectos más positivos de la propuesta realizada, puesto que permite hacer **más explícita y necesaria la cooperación y colaboración con otras Administraciones y, muy especialmente, con los ayuntamientos**. Así, el modelo propuesto se basa en la participación de los ayuntamientos en dos niveles:

1. Mediante asociaciones voluntarias para la definición de los Planes territoriales integrados que configuren la planificación de sus ámbitos, de manera que se puedan articular sus ámbitos funcionales.

2. Mediante la participación en la puesta en marcha de las referencias territoriales para la implantación de los usos y actividades siguiendo las pautas de ese modelo colectivo.

Las DOT se configuran así como un apoyo a la planificación municipal, fijando el marco global de referencia y, en definitiva, los criterios para la elaboración de los planes urbanísticos, aportándole seguridad territorial y jurídica.

2.1.2 El medio rural

El sistema urbano que acabamos de describir no se entiende sin el contexto rural sobre el que se asienta y que lo singulariza. Prueba de la consideración es el hecho de que **estas Directrices de ordenación del territorio realizarán las funciones de las Directrices estratégicas territoriales de ordenación rural establecidas en la Ley de desarrollo sostenible del medio rural para el desarrollo de los Planes de zona.**

El tratamiento del rural contempla la caracterización de este espacio en tres tipos principales, en función a los criterios establecidos en la Ley de desarrollo sostenible del medio rural, y en base a la función que desempeñan en el conjunto del sistema territorial:

- Los espacios rurales integrados
- Los espacios rurales intermedios
- Los espacios rurales periféricos

Se establecen estrategias para el fortalecimiento del espacio rural, tanto generales como específicas, orientadas a prevenir su despoblamiento, fomentar las actividades asociadas al sector primario y, en definitiva, fomentar un desarrollo rural sostenible. Entre las estrategias específicas, especialmente las referidas a los espacios rurales periféricos, se incluye la estrategia de los denominados Núcleos interiores vinculados al patrimonio rural. Se trata de aquellos núcleos asociados a los agrosistemas rurales tradicionales, espacios naturales protegidos o elementos del patrimonio cultural, en los que se puedan, concentrar, de forma compatible con los valores naturales, culturales y paisajísticos, servicios turísticos y de ocio, y espacios residenciales y terciarios con potencial de desarrollo.

2.1.3 Infraestructuras y metabolismo urbano

Finalmente, en este bosquejo de los ejes sobre los que se apoyan las Directrices de Ordenación del territorio gallego, nos gustaría comentar el tratamiento dado a las infraestructuras y al fenómeno del “metabolismo urbano”.

Las infraestructuras se formulan bajo la premisa de un doble objetivo: la máxima eficacia en su funcionalidad al servicio de los ciudadanos, y la máxima eficiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la prevención y minimización de los riesgos y de la contaminación, incorporando y entendiendo la perspectiva del metabolismo urbano. Se integran así soluciones eficaces y eficientes para:

- La movilidad y las comunicaciones: viarias (Plan MOVE y sectoriales de las principales ciudades y su área de influencia), ferroviarias (alta velocidad y convencional), aeroportuarias (coordinación de los tres), portuarias, sistemas de transporte, movilidad alternativa, y de telecomunicaciones.



- La gestión integral del ciclo hídrico, integrando los trabajos y consideraciones de Augas de Galicia para dicha gestión de manera que permita la protección de los sistemas acuáticos y el uso inteligente del recurso.
- Estrategias energéticas: producción de electricidad (red eléctrica y gasística), ahorro y eficiencia.
- La gestión de los residuos: coordinación e integración de las orientaciones de la planificación autonómica de gestión de residuos. Respeto a los residuos urbanos, fomento de planes locales de recogida de residuos urbanos o *subsidiariamente su integración en el planeamiento urbanístico.

2.2 El Plan de Ordenación del Litoral de Galicia

El proceso de ocupación de las áreas costeras ha tenido como consecuencia procesos de ocupación dispersos y difusos. Ambos han ocasionado la fragmentación de hábitats, la presión sobre áreas sensibles y vulnerables del litoral, así como la ausencia de espacio público de calidad y de lugares de cohesión social, con la finalidad de acabar con estos procesos y reconducir la dinámica insostenible de ocupación y uso del territorio, Galicia acometió la elaboración de un plan de ordenación del litoral.

Los objetivos perseguidos fueron esencialmente dos: establecer un marco de referencia para el planeamiento urbanístico ("la ordenación urbanística de la zona litoral") mediante un conjunto de "criterios, principios y normas generales". Y, en segunda instancia, aprobar la normativa de conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras.

Este Plan se concibió con la intención de trascender la planificación convencional del territorio y evolucionar hacia la participación social y la gobernanza activa e integral, implicando a las administraciones, los grupos políticos y al conjunto de la ciudadanía. Es un modelo que apuesta por un constante seguimiento del cumplimiento de los objetivos propuestos y de la evolución del territorio que permitirá realizar los ajustes precisos durante el desarrollo del proceso. A este seguimiento y las consecuentes acciones derivadas es lo que hemos denominado como gestión dinámica.

2.2.1 Una metodología novedosa. La gestión del territorio desde el paisaje

El Plan de ordenación del litoral de Galicia constituye un trabajo de planificación territorial sin precedentes en Europa, al aunar en su elaboración, tramitación y eficacia, las políticas de sostenibilidad, de protección, ordenación, gestión del territorio y el paisaje en un solo instrumento, erigiéndose en un verdadero canal de diálogo entre el Gobierno y la sociedad.

Galicia se suma con este plan a la efectiva protección, ordenación y gestión del litoral del Espacio Atlántico aportando una pieza clave que, junto con otros instrumentos puestos en marcha, contribuirá a la política de Gestión Integral de las Zonas Costeras (GIZC). Su puesta en marcha ha supuesto un profuso trabajo de análisis del territorio costero para fundamentar un modelo territorial propio. El POL constituye la primera ordenación integral de la costa gallega, siendo ésta la región peninsular con el mayor perímetro costero.

Nuestro punto de partida son, más allá del mandato legal, los 2.555 kilómetros de costa, que incluyen 432 km de islas y 464 km de marismas y 1.659 km de perímetro costero. Pero

también han sido los municipios, con los que se ha trabajado, que en cada una de las visitas realizadas, cuestionarios enviados y sesiones de trabajo desarrolladas, nos han manifestado la necesidad de contar con un marco que dote de seguridad jurídica, estabilidad y equilibrio a su desarrollo. Este sentir se reforzó con el análisis prospectivo realizado con un grupo de expertos de distintas disciplinas que coincidieron ya no sólo la necesidad, sino en el deseo de verlo hecho realidad.

2.2.2 La definición del ámbito

El primer reto ha sido la definición del ámbito, y este esfuerzo, a nuestro entender, exigía nuevas miradas sobre el territorio. La línea de los 500 metros, fue sólo una medida preventiva a la espera de la elaboración de un Plan. Y éste, lógicamente no podía apoyarse en una cifra abstracta, sino que debía trascender para comprender de forma íntegra el territorio objeto de ordenación. Para trazar estos límites se ha recurrido a una aproximación multiescalar, desde la visión de conjunto, hasta poner pie a tierra y leer la costa a escala humana (de las comarcas costeras a las unidades de paisaje). Así la delimitación debía responder a los espacios y los procesos ligados a la costa. Las primeras cuencas de drenaje, funcionales o paleocuenas, que vierten directamente al litoral nos permitía una aproximación a este territorio, completada con la estimación de cuencas visuales desde el perímetro costero. Así se delimitó un ámbito de estudio basado en el análisis de las cuencas vertientes que se ajustó posteriormente para definir el ámbito de Gestión que, circunscrito a los 82 municipios recogidos en el acuerdo de Consello de la Xunta de 24 de mayo de 2007, alcanza una superficie de 215.359 hectáreas.

2.2.3 El paisaje. Herramienta de corresponsabilidad solidaria

Se ha desarrollado una metodología de análisis y diagnóstico del territorio basada en la comprensión del paisaje, de su lógica y de la coherencia de los procesos que lo configuran. Una propuesta de trabajo que nos ha permitido objetivar la toma de decisiones para el modelo de ordenación territorial propuesto. La citada aproximación multiescalas nos ha permitido aproximarnos, desde la escala lejana y más abstracta de la ordenación territorial, a la más concreta que percibe el ciudadano, abriendo así un nuevo canal de diálogo con la sociedad.

De esta forma, esta “información” se convierte en “formación” y por lo tanto en un elemento de reflexión y motivación de cara a la valoración paisajística y la planificación territorial no solo desde el punto de vista cuantitativo sino cualitativo, sustancial.

El paisaje constituye, al fin y al cabo, la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado, así la planificación territorial conlleva el estudio del Paisaje no solo como territorio sino como sociedad. De este modo, desde el reconocimiento de los valores del mismo y sus procesos, es más sencillo, no sólo establecer las directrices para el desarrollo de las actividades de tal manera que todas tengan cabida sin que esto suponga una pérdida de nuestros valores patrimoniales, sino cumplirlas y hacerlas cumplir. Considerando las distintas escalas de aproximación al territorio, el análisis de las 215.359 ha dio como resultado tres niveles de reconocimiento del ámbito litoral:

Nivel 1. Las 7 Costas: Grandes sectores de costa estructurantes, invariantes en la escala temporal humana, al quedar delimitados por elementos singulares en el paisaje, fundamentalmente, cabos o salientes. Resultando los siguientes: Mariña lucense, Rías Altas, Golfo Ártabro, Arco Bergantiñán, Costa da Morte, Rías Baixas, Costa Sur. Sus límites vienen marcados por elementos singulares en el paisaje, fundamentalmente cabos o puntas.

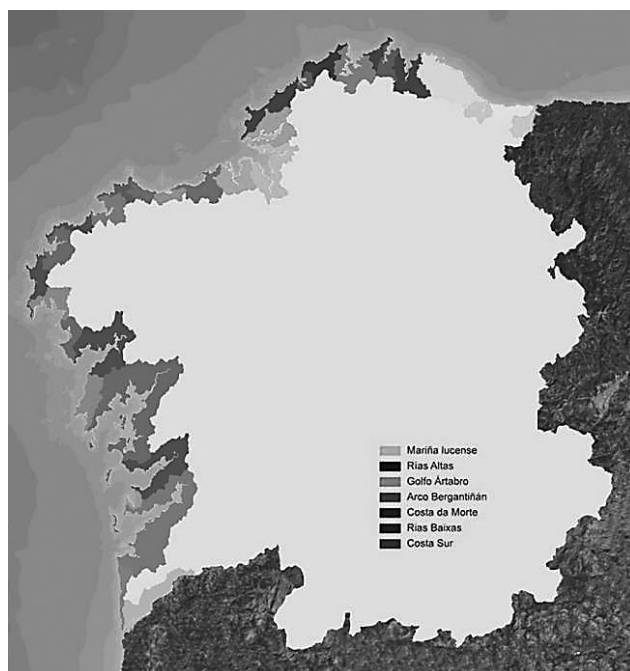


Imagen 4. Identificación de las 7 Costas

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

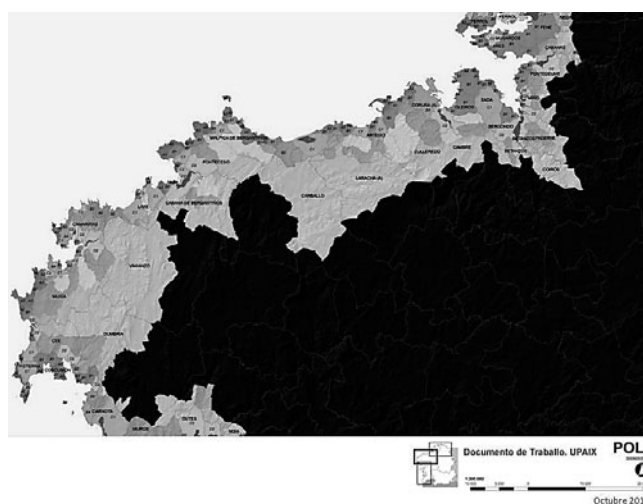


Imagen 5. Ejemplo de sectores y subdivisión en unidades de paisaje



Imagen 8. Caracterización de los asentamientos en la unidad de paisaje de Cedeira

La caracterización del paisaje se plasma en cada unidad de paisaje mediante la cartografía de Usos del suelo y elementos para la valoración así como diversa información estructurada en fichas dotadas de textos, mapas y fotografías explicativas.

Se ha elaborado una cartografía específica en la que se han inventariado y caracterizado los hábitats asociados a las dinámicas intermareales (llanuras y marismas), todo el universo de geoformas reconocidas, acantilados, arenas, dunas, lagunas y humedales costeros. Y por supuesto, se ha acometido el estudio de la distribución espacial de la biota presente en el ámbito de estudio, en especial de las formas vegetales.

Con el mismo rigor en el análisis se han dibujado en el mapa de usos todos aquellos de evidente génesis antrópica. En este capítulo juegan un papel destacado los asentamientos y los usos del sistema agroforestal que, no en vano, representa 2/3 partes del territorio.

Del mismo modo se han cartografiado los espacios incluidos en la Red de Espacios Naturales Protegidos así como aquellos ámbitos con presencia de taxones vegetales endémicos, vulnerables o de distribución reducida, recogidos en el Atlas y Libro Rojo de la Flora Vasculosa Amenazada de España, reconocibles como Taxones Prioritarios. El exhaustivo análisis de la diversidad geomorfológica del litoral gallego realizado para este trabajo, junto con los valiosos estudios consultados ha permitido identificar toda una serie de espacios de interés geomorfológico a lo largo de la geometría costera. Del mismo modo se ha identificado los procesos naturales de erosión marina cartografiando la denominada Área de Dinámica Litoral (ADL).

Por otro lado se ha realizado un trabajo de identificación del patrimonio cultural presente en el espacio costero. Algunos de estos elementos merecen una especial atención por su implicación con el mar, como es el caso de los faros, el patrimonio etnográfico marino y los denominados Núcleos de Identidad del Litoral.



Imagen 9. NIL de Porto de Bares



Así no se ha recogido solo los elementos declarados BIC sino también el abundante patrimonio que aportan antiguas fábricas conserveras, de salazón, secaderos de pescado, carpinterías de ribera, “muñños de mar”, faros etc., junto con la riqueza cultural e histórica que aportan los pazos, iglesias y otras edificaciones y construcciones populares.

Uno de los análisis más novedosos acometidos ha sido la tipificación de los distintos tipos de asentamientos en función de su relación con el modelo de organización del territorio pasado y actual. En Galicia los principales asentamientos urbanos y la mayor parte de las actividades económicas se localizan junto a la costa, a la que están vinculadas muchas de las actividades que podemos considerar estratégicas para la economía gallega: pesca, puertos o turismo, entre otras. El resultado es sin duda el de una gran concentración demográfica que, unida a los modelos de desarrollo urbano experimentados en las últimas décadas, configuran amplios tramos de la costa como un largo y casi ininterrumpido asentamiento lineal junto al mar. Para comprender el modelo de ocupación actual se ha procedido a la caracterización de los asentamientos en distintos grupos:

- a. Asentamiento de carácter fundacional y Núcleos de identidad del Litoral
- b. Desarrollo periférico
- c. Asentamiento funcional
- d. Agregado urbano
- e. Nueva agrupación y los ámbitos de recalificación

Las tres primeras categorías en líneas generales presentan una estructura y funcionalidad urbana o de asentamiento rural, según corresponda, mientras que las tipologías de agregado urbano y nuevas agrupaciones recogen las manifestaciones de modelos de ocupación contemporáneos sin estructura y elementos de cohesión.

Finalmente, en la caracterización de las unidades de paisaje se ha prestado especial atención a las cuestiones perceptivas, ya que en el paisaje juega un papel fundamental lo aprendido, lo cultural. Se han incluido en este estudio los elementos más representativos desde el punto de vista de la energía del relieve y de la exposición visual, identificando los espacios de interés paisajístico. También se han reconocido los puntos de observación más representativos de cada unidad y cada costa.

2.2.4 El modelo de ordenación propuesto

La lógica que subyace a la estructura del modelo es ante todo relacional y no, como estamos acostumbrados, únicamente zonal. Por este motivo el Plan de Ordenación del Litoral establece una estructura compuesta por distintos elementos que se superponen y complementan para poder recoger las particularidades de cada ámbito. De este modo, el modelo se articula a partir de la identificación de una serie de elementos:

Las Áreas continuas (Protección Ambiental, Mejora Ambiental y paisajística y Ordenación) que consiguen un tratamiento homogéneo y coherente del ámbito de gestión.

El *área de protección*, que puede ser intermareal o costera, persigue garantizar la conservación de aquellos valores naturales singulares presentes en el territorio costero y que constituyen la zona de mayor fragilidad.

La segunda de las áreas, la de *mejora ambiental y paisajística*, recoge el territorio entre el área costera y los primeros ejes o espacios que articulan el modelo de organización tradicional, comprendiendo el paisaje litoral más próximo a la costa. Es el espacio sometido a las mayores transformaciones en las últimas décadas y precisamente por ello la vocación de esta categoría es permanecer libre de edificación conformando de este modo lo que podríamos denominar el paisaje litoral. Por otro lado el *área de ordenación* recoge las planicies costeras y de transición situadas tras el frente litoral en las que, en la mayoría de las ocasiones, podemos encontrar asentamientos ligados visual y/o funcionalmente a los paisajes litorales. Además en esta zona hemos englobado las áreas ya urbanizadas en contacto con el mar.

Sobre estas áreas de protección continua se superponen las **áreas discontinuas** compuestas por *los corredores* y *los espacios de interés* (Espacios de interés paisajístico, de interés geomorfológico, de taxones) y los *Espacios naturales protegidos de Galicia*. Éstas suponen una regulación que, por un lado preserva la funcionalidad de los sistemas naturales al dotarlos de conectividad, y por otro pone en valor espacios singulares e identitarios de las zonas costeras.

Apoyándonos en los principios de preservación y ampliación de la conectividad ecológica, como estrategia para garantizar la biodiversidad, el Plan ha identificado una red de corredores ecológicos apoyándose en los cursos de agua y su vegetación de ribera, así como los espacios adyacentes necesarios para el buen funcionamiento de los hábitats de especial valor ecológico que los conforman, actuando como garante de la citada conectividad entre las áreas costeras y los espacios interiores de valor ambiental.

Los objetivos que se persiguen con esta categoría son los de dar continuidad al resto de Áreas de Protección recogidas contribuyendo a una mayor funcionalidad y diversidad de los ecosistemas y paisajes, minimizando la fragmentación provocada por otros usos. Son por lo tanto un instrumento de proyecto del territorio que toma como base la conectividad y que permite dotar de legibilidad a los paisajes sometidos a intensos procesos de urbanización.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad se fijan, criterios, principios y normas generales que posibilitan la adecuación de los planeamientos urbanísticos al modelo territorial propuesto. Es decir, se trata de superponer estas capas de información (áreas continuas + áreas discontinuas) de tal manera que de la lectura del documento se pueda, por acumulación y relación de las determinaciones de cada uno de los espacios aplicados a un mismo territorio tener una lectura fiel de la globalidad de valores que confluyen en el mismo sin por ello perder la posibilidad de identificar sus elementos.

3 Conclusión

Creemos que estamos dando los pasos adecuados para dirigirnos hacia un nuevo escenario con reglas de juego conocidas que nos obligan a re-conocer nuestro territorio con la intención de comprender sus dinámicas, interacciones y claves evolutivas. Sólo un cambio de mirada, con la carga ética que conlleva, nos permitirá proponer soluciones para un de-



sarrollo más equilibrado y perdurable sin comprometer recursos y funciones ambientales. Un escenario co-evolutivo, desde los postulados de la socio-ecología, que nos integre en el sistema y garantice nuestra continuidad en el tiempo. Esta perspectiva nos obliga a jugar con las escalas de análisis, desde el geoismo —macro— hasta la más próxima a nuestra experiencia vital, bajo el compromiso de la corresponsabilidad, individual y colectiva.

Un modelo de ordenación del territorio basado en la gobernanza y participación que lleva implícito un constante seguimiento del cumplimiento de los objetivos de los distintos instrumentos y, en definitiva, de la evolución del estado de las variables y elementos considerados estratégicos, para conocer el grado de aproximación a la máxima eficiencia respecto a la ocupación y uso del territorio de una manera sostenible. A este seguimiento y las consecuentes acciones derivadas de dar respuesta a sus resultados es a lo que se puede llamar una gestión dinámica del territorio.

Bibliografía

- Aguilera Klink, F. y 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. y 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. y 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 a Catalunya. Empúries. Barcelona.
- Plaza, J.I., Romero, J. y 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. y 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 y G. Mennechez (2000): Biodiversity concepts and urban ecosystems. *Landscape and Urban Planning*, 48: 131-142.
- Tarroja, Á y 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 y 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. y 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

Suelo de núcleo rural

JAVIER BUGALLO THIELEN
Arquitecto urbanista

Resumen: Este artículo desarrolla la conferencia “Suelo de núcleo rural “ presentada por el autor en las jornadas celebradas en el mes de febrero de 2011 en el Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, A Coruña, con motivo de la celebración del curso de “Formación de arquitectos al servicio de la Administración local”, con la colaboración de la EGAP.

El presente artículo versa sobre la definición y regulación que, de los núcleos rurales gallegos, se realizó en la legislación urbanística, con un breve recorrido descriptivo por los distintos marcos normativos, desde la Ley del Suelo de 1956, de carácter estatal, hasta la vigente Ley 9/2002, del 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, de carácter autonómico, y sus modificaciones posteriores.

Se desenvuelve en tres capítulos, el primero de ellos, introductorio, relativo al sistema de asentamientos de población en el territorio gallego; el segundo, relativo a la regulación de los núcleos rurales en la legislación urbanística; y el último, referido al vigente marco legislativo autonómico y a los criterios establecidos para su 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 del sistema de asentamientos de población en Galicia. 2. Regulación de los núcleos rurales en la legislación urbanística. 2.1. Los núcleos rurales en la legislación estatal. 2.2. Los núcleos rurales en la legislación autonómica. 3. El vigente marco legislativo autonómico: ley*

9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (louga) y modificaciones posteriores. 3.1. La delimitación del suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre (LOUGA). 3.2. Situación actual. 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. 3.3. Criterios actuales para la delimitación de los núcleos rurales. Instrucción 4/2011, de 12 de abril. 3.4. Tramitación del planeamiento de desarrollo de los núcleos rurales. Bibliografía.

1 Introducción. Caracterización del sistema de asentamientos de población en Galicia

La Comunidad Autónoma de Galicia cuenta con una superficie de 29.574,4 km² de extensión y una población de 2.797.653 habitantes¹, cifra que representa el 6,03 % de la población total del Estado, así como una densidad de 94,6 habitantes/km².

Esta población se distribuye en un total de 30.098 entidades singulares de población², que suponen cerca de la mitad del total nacional (64.803), situados en las 3.778 parroquias que integran los 315 ayuntamientos gallegos.

Tabla 1. Distribución de la población. IGE 2009

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

Tabla 2. Entidades de población. IGE 2009

NÚCLEOS DE POBLACIÓN (>10 EDIFICACIONES O >50 HAB.)	DISEMINADO (<10 EDIFICACIONES O <50 HAB.)
10.283	20.484

Este elevado número de asentamientos de población es uno de los rasgos más característicos de la estructura territorial de Galicia respecto a otras comunidades del Estado y que caracteriza el modelo de ocupación del territorio gallego, representando una acusada dispersión de su población asentada en áreas rurales, con un fuerte minifundismo en la tenencia de las tierras, conformando las aldeas³, lugares o casales que, englobadas en divisiones parroquiales, integran cada municipio⁴ gallego.

1 INE. **Padrón. Explotación estadística y Nomenclátor a 1 de enero.** 2010.

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

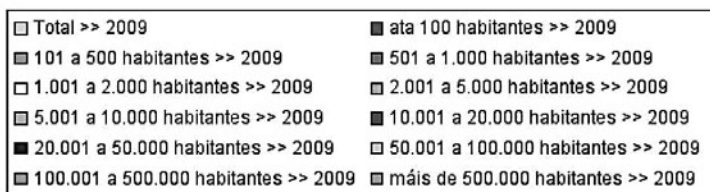
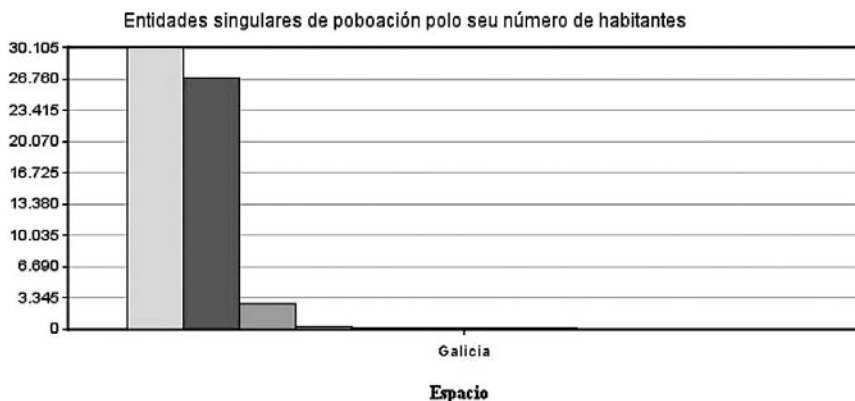
Se entiende por Entidad singular de población cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión. Se considera Núcleo de población a un conjunto de al menos diez edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas. Por excepción, el número de edificaciones podrá ser inferior a 10, siempre que la población que habita las mismas supere los 50 habitantes. Las edificaciones o viviendas de una entidad singular de población que no pueden ser incluidas en el concepto de núcleo se consideran en *diseminado*.

3 A. PRECEDO LEDO. **Galicia: estructura del territorio y organización comarcal.** 1987.

"Unidad del hábitat más elemental, formada por una agrupación de casas pequeñas cuya función es exclusivamente rural y está ligado a un espacio agrario organizado en pequeños terrazgos que constituyen su soporte económico y territorial".
 DICCIONARIO DA REAL ACADEMIA GALEGA. *"Cada núcleo pequeno de poboación, en que se divide unha parroquia, de carácter rural e poucos veciños".*

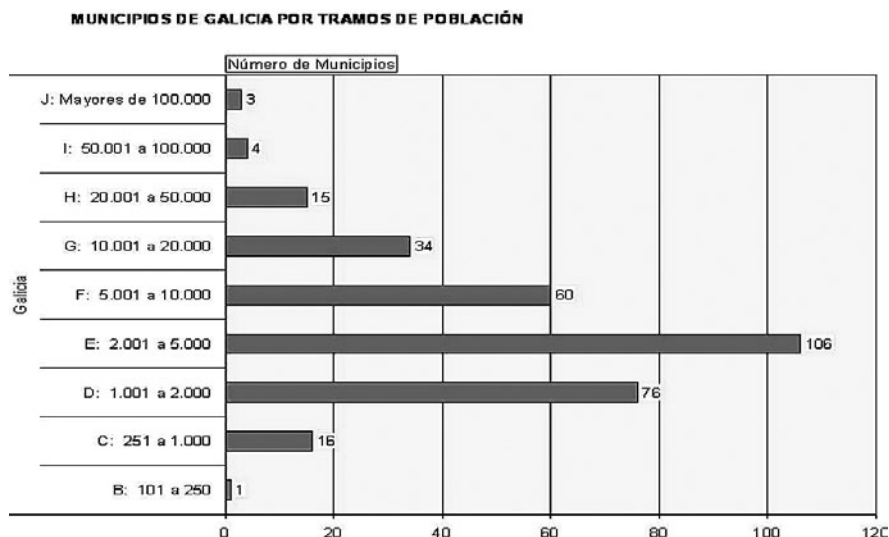
4 FARIÑA JAMARDO, J. **La parroquia rural en Galicia.**

En Galicia, el municipio es un conjunto de parroquias, aldeas y caseríos, con una entidad de población más céntrica y populosa donde se asienta la capitalidad y que a pesar del siglo y medio transcurrido desde su creación ni siquiera ha conseguido convertir —salvo raras excepciones— su capitalidad en un centro urbano: en un núcleo efectivo de atracción y concentración". 1975.



Cerca del 99% de estos núcleos tienen menos de 500 habitantes y el 89,5% menos de 100 habitantes, albergando el 72% de los núcleos menos de 10 hogares. El 67% de los habitantes de Galicia reside en núcleos de más de 5.000 habitantes⁵, mientras que el 16,5% de la población reside en núcleos de menos de 50 habitantes o de menos de 10 viviendas.

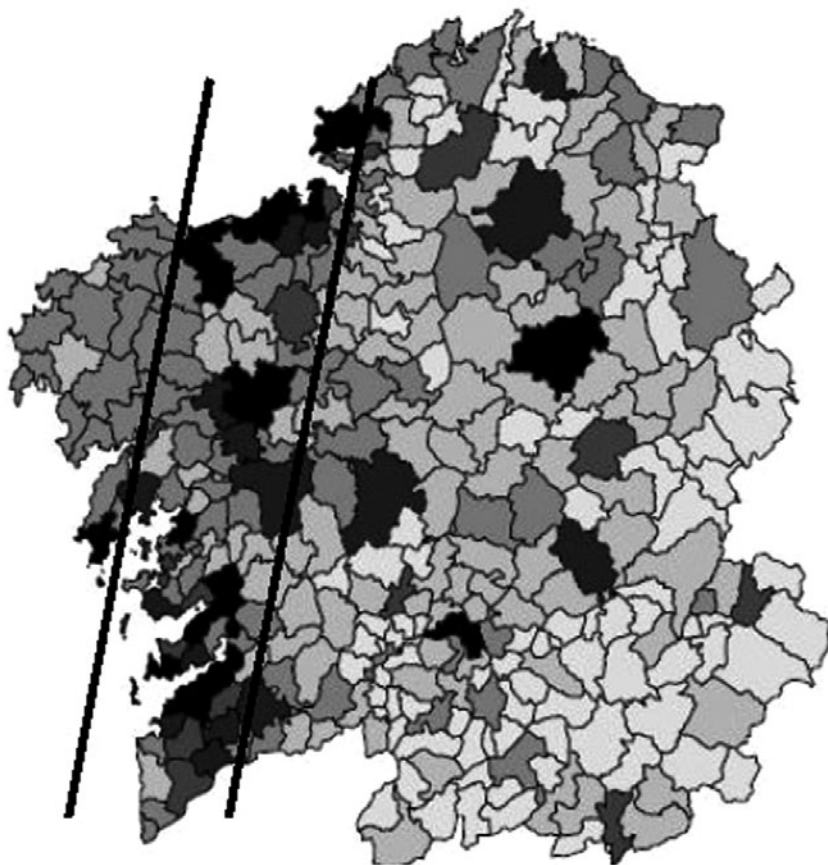
Un municipio representativo de la estructura territorial de Galicia corresponde con un ayuntamiento de población entre 2.000 a 5.000 habitantes, con una media de 100 entidades de población y con menos de 10 viviendas por entidad.



Fuente: Las entidades locales en Galicia. Ministerio de Política Territorial.

A su vez, esta distribución poblacional se caracteriza por una fuerte polarización geográfica con la mayor parte de la población gallega residiendo en el eje litoral atlántico Vigo-Pontevedra-Santiago-A Coruña-Ferrol, agrupada en el 16% de los municipios gallegos.

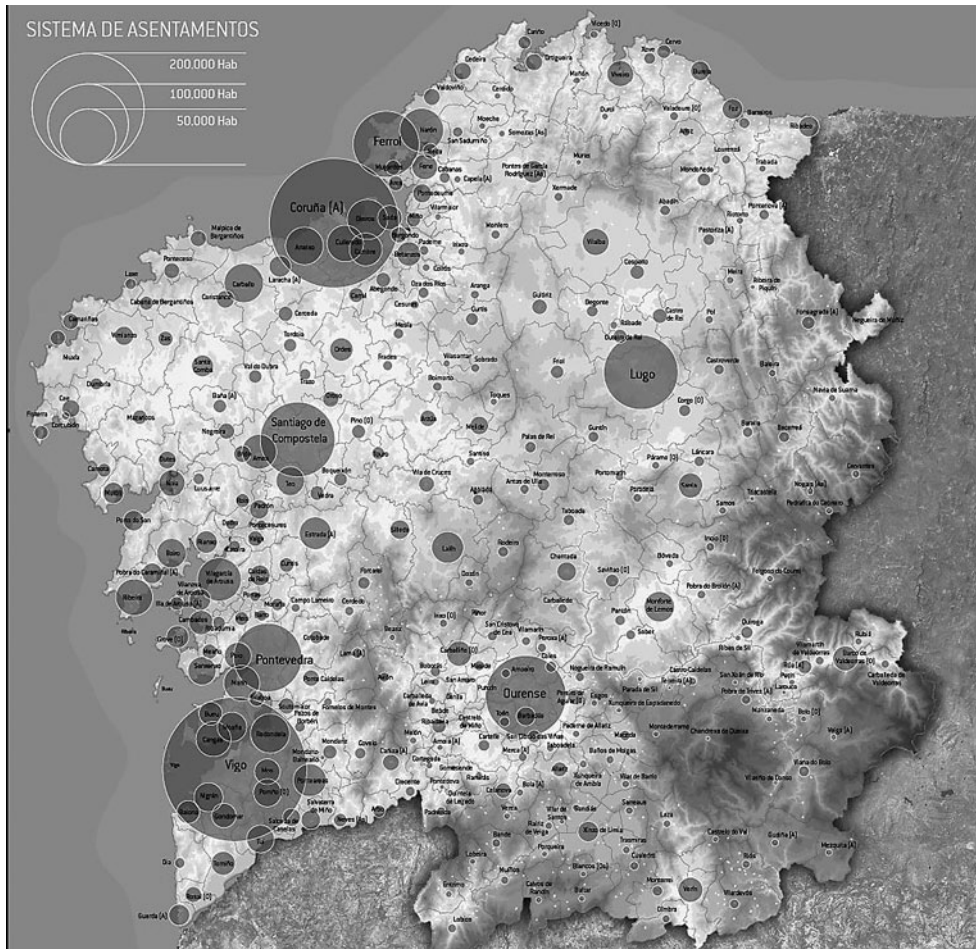
El 45% de la población radica en los 9 municipios más poblados: A Coruña, Ferrol, Narón, Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra, Vigo y Vilagarcía, que constituyen los núcleos urbanos más dinámicos del territorio gallego. En conjunto, en estas ciudades y sus entornos de influencia se agrupa el 56% de toda la población gallega.



Fuente: IMIT. Xunta

La fuerte dispersión de la población y el elevado número de asentamientos, escasamente poblados en su gran mayoría, junto con los fenómenos migratorios han propiciado los procesos de abandono de los núcleos de población estando el 4% (1.337)⁶ del total sin ningún habitante, lo que representa cuatro de cada diez poblaciones vacías de España, tras aumentar este porcentaje un 25% en los últimos diez años. Asimismo, actualmente en 735 núcleos sólo reside un vecino, aspecto que previsiblemente acelerará este escenario regresivo; estimándose que a medio plazo cerca de la cuarta parte de los asentamientos de población en Galicia quedarán abandonados.

6 IGE 2008.



Fuente: DOT. Documento de Inicio 2009.

Esta situación configura la realidad social y territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, basada en un sistema de asentamientos de población muy numeroso y disperso, de muy pequeña entidad poblacional, que condiciona las posibilidades de desarrollo de estos núcleos, estando muchos abocados a su abandono por falta de relevo generacional y de oportunidades de desarrollo; situación que ha provocado una fuerte humanización del territorio, supeditado históricamente a un sistema agrario de autoconsumo. Esta realidad, propia de áreas del interior del territorio gallego, muy marcada en las provincias de Lugo y Ourense, se enfrenta con la fuerte dinámica económica y poblacional de localidades urbanas situadas en el entorno de la franja litoral, articuladas alrededor de las áreas metropolitanas de Vigo-Pontevedra y A Coruña-Ferrol.

Podemos concluir que la estructura territorial de la población en Galicia está caracterizada por una fuerte dispersión de sus asentamientos, en su mayoría de reducido tamaño; por un numeroso conjunto de cabeceras comarcales que ejercen el rango de pequeñas ciudades; y por la existencia de un policentrismo urbano de ciudades de tamaño medio configurado, principalmente, en la franja litoral.

2 Regulación de los núcleos rurales en la legislación urbanística

2.1 Los núcleos rurales en la legislación estatal

La legislación estatal en materia de urbanismo no ha incorporado expresamente el reconocimiento de las singularidades propias de este sistema de asentamiento de población de Galicia, caracterizado por la predominancia casi absoluta (89,5%) de núcleos rurales de tamaño reducido (de menos de 100 habitantes) o muy reducido (72% con menos de 10 viviendas), por cuanto las diferentes leyes de ámbito nacional han mantenido el esquema de la clasificación del suelo que figuraba en la primera Ley del Suelo estatal de 1.956⁷, según sus clases de *Urbano*, *Reserva Urbana* y *Rústico*, basada en la transformación de lo rural en urbano.

Las sucesivas leyes del suelo de carácter estatal, la **Ley 19/1975**, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el **Real Decreto 1346/1976**, de 9 de abril de 1.976, por el que se aprueba su Texto Refundido; la **Ley 8/1990**, de 25 de julio, de reforma del régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el **Real Decreto Legislativo 1/1992**, de 26 de junio, por el que se aprueba su Texto Refundido (derogada en gran medida por la **Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional**); y la **Ley 6/1998**, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones han mantenido con carácter de legislación básica el régimen urbanístico del suelo según las clases de *Urbano*, *Urbanizable (programado o no programado)* o, en su caso, *Apto para Urbanizar y No Urbanizable* o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística⁸.

El Estado tiene la plena competencia constitucional para regular el derecho de propiedad del suelo al objeto de lograr el cumplimiento del principio constitucional de garantizar la igualdad de las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional, estableciendo los preceptos básicos del régimen jurídico del suelo que deben ser asumidos por las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas, pudiendo éstas desarrollar su contenido y establecer nuevos preceptos siempre que no se opongan a los establecidos en la legislación estatal.

Esta falta de reconocimiento expreso de las singularidades del sistema de asentamiento de población propio de Galicia, sustancialmente diferente a los de otras CCAA, ha provocado conflictos en la aplicación de preceptos legales de carácter estatal, como, entre otras, en el reconocimiento de los núcleos rurales existentes en el litoral gallego a los efectos de la aplicación de la Ley de Costas de 1.988 y su Reglamento⁹ de 1.989 en relación a la zona de servidumbre de protección, en los criterios de valoración de las ponencias catastrales.

7 Ley sobre el Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana (Ley 12/05/1956).

8 Esta consideración enlaza con lo definido en el artículo 7 de la anterior Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones: "A los efectos de la presente ley, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística".

9 Disposición Transitoria Novena del R. D. 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para Desarrollo y Ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas:

"... Sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter".



La vigente **Ley 8/2007**, de 28 de mayo, de suelo y el posterior **REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008**, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo alteraron estas situaciones básicas del suelo, reduciéndolas a dos: Suelo Rural y Suelo Urbanizado; pero a la vez, considera dentro de ésta, las posibles peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural:

“Artículo 12. Situaciones básicas del suelo.

1. **Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.**

2. **Está en la situación de suelo rural:**

a. *En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.*

b. *El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.*

3. *Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.*

*Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística **podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural.***”

2.2 Los núcleos rurales en la legislación autonómica.

La necesidad de reconocimiento y regulación específica del régimen urbanístico del suelo en estos núcleos de población característicos de la realidad gallega ha llevado a soluciones jurídicas diferentes a las contenidas en leyes estatales, habiendo sido uno de los objetivos básicos de las diferentes legislaciones que, en materia de urbanismo y ordenación del territorio, se han aprobado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia como consecuencia del ejercicio de las competencias que la Constitución Española de 1.978 atribuye a las comunidades autónomas para establecer su propio y singular marco normativo que regule el modelo territorial y de asentamiento en su propio territorio.

El marco normativo autonómico en materia de urbanismo ha estado configurado por:

- **Ley 11/1985**, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia (LASGA).
- **Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento** de las provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, de 14 de mayo de 1991, que tenían como antecedentes las de las provincias de Pontevedra y A Coruña, de 1.971 y 1.974.
- **Ley 1/1997**, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia (LSG).
- **Ley 9/2002**, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA); y sus modificaciones posteriores:
 - **Ley 15/2004**, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
 - **Ley 6/2007**, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.
 - **Ley 6/2008**, do 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
 - **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.

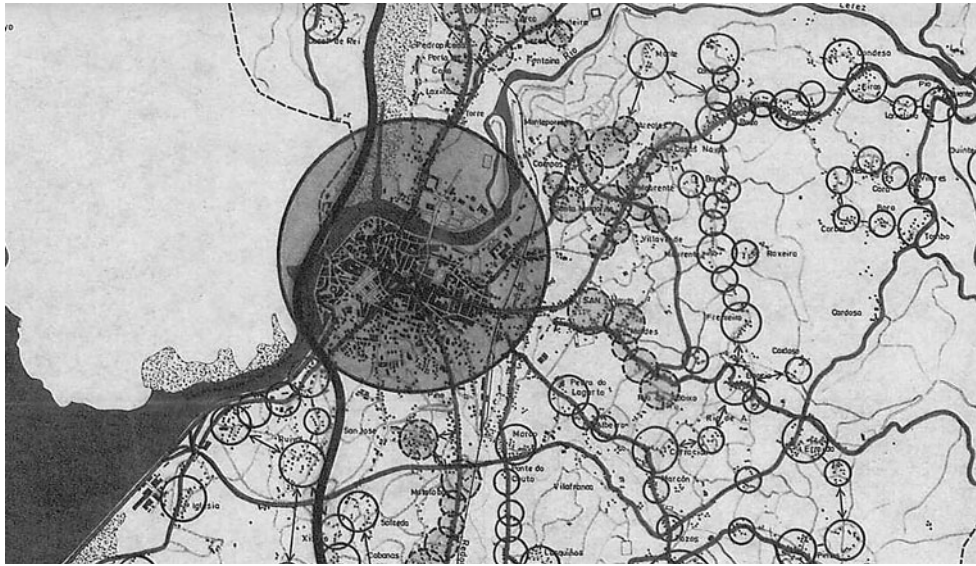
- Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia (LASGA).

En desarrollo de sus competencias autonómicas que, en materia de “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”, se establecían en su Estatuto de Autonomía de 1.981, la Comunidad Autónoma de Galicia aprueba en el año 1.985 la *Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia*.

Esta nueva legislación autonómica respeta el esquema de ordenación contenido en la legislación estatal, modificando y desarrollando aspectos concretos para su aplicación diferenciada al territorio gallego. Incorpora el estudio del medio rural, considerando la estructura comarcal, parroquial y el modelo de asentamiento poblacional como elementos definitorios de la estructura territorial de Galicia, modificando la visión del territorio como contenedor de realidades urbanas que estaba configurada en las leyes estatales del suelo de 1.956 y de 1.976.

La LASGA centró su contenido en la regulación de los núcleos rurales, por cuanto la clasificación del suelo y su régimen jurídico establecidos en la legislación estatal no resultaban acordes con la realidad del territorio gallego, no existiendo una clase de suelo específica.





Detalle de Plano: Sistema y estructura de núcleos de población. Plan General de Pontevedra 1.989.

Esta ley¹⁰ reconoce el carácter de núcleo rural existente a:

"... aquéllas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificado, el plano o las normas definan como tales, teniendo en cuenta, al menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones".

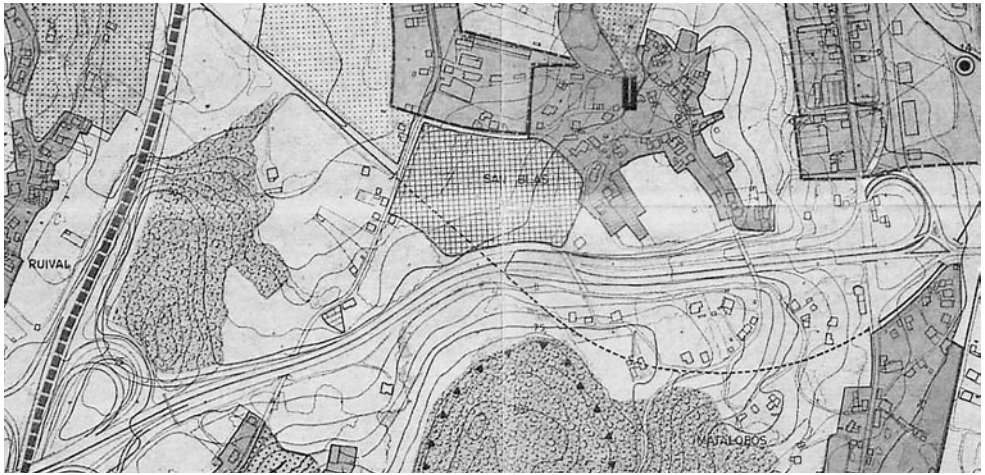
Asimismo, considera otros parámetros definitorios del núcleo rural:

"... los determinados por su ubicación y por la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas".

Por primera vez, se considera el sistema de núcleos de población del territorio constituido por los núcleos urbanos y rurales existentes, diferenciando éstos entre **tradicionales y de reciente formación**, intentando encajar en los mismos la clasificación del suelo de la legislación estatal, pero sin establecer un régimen jurídico específico de los núcleos rurales. A estos efectos, diferencia a su vez los terrenos comprendidos dentro de los núcleos rurales como: **urbanos, urbanizables programados o no programados o aptos para urbanizar o no urbanizables**¹¹.

¹⁰ Artículo 12.

¹¹ Esta categoría de no urbanizable no es de aplicación en los núcleos rurales de reciente formación, conservando su condición rural.



Detalle de Plano: Clasificación del Suelo T.M. Plan General de Pontevedra (1.989).

CLASIFICACIONES					
	SUELO URBANO CIUDAD		SUELO URBANIZABLE RESIDENCIAL		SUELO NO URBANIZABLE COMUN
	SUELO URBANO ESTRIBELA		SUELO URBANIZABLE INDUSTRIAL-ALMACENAJE		SUELO NO URBANIZABLE PROTECCION FORESTAL
	SUELO URBANO PONTE-SAMPAIO		SUELO URBANIZABLE COMERCIAL		SUELO NO URBANIZABLE PROTECCION PAISAJISTICA
	NUCLEOS RURALES SUELO NO URBANIZABLE		NUCLEOS RURALES SUELO URBANO		SUELO NO URBANIZABLE PROTECCION MARISMAS

En esta legislación no se considera el núcleo rural como una clase específica de suelo, sino que su ámbito puede estar integrado por alguna o algunas de las definidas en su régimen urbanístico del suelo¹²: *suelo urbano, urbanizable (programado o no programado) o apto para urbanizar, y no urbanizable*.

Se establece la ordenación de los núcleos rurales bien directamente mediante las determinaciones del planeamiento general o bien mediante la redacción de planeamiento especial: de reforma interior cuando afecta a suelo urbano o de mejora del medio si afecta a terrenos clasificados como no urbanizables de los núcleos rurales tradicionales.

- Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra, de 14 de mayo de 1991.

Con el objeto de cubrir la laguna existente en materia de planeamiento urbanístico en aquellos ayuntamientos sin planeamiento general, adaptado o no a la Ley 11/1985, se aprobaron estas Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento, estableciendo el régimen general aplicable a los núcleos de población existentes, a los que define en su artículo 8º:

*“A los efectos de estas normas se consideran **núcleos de población** aquellas áreas del territorio en las que existiendo agrupaciones de 10 o más viviendas y habiendo surgido relaciones propias de la vida comunitaria, constituyen un asentamiento de población singularizado por un topónimo, diferenciado en los censos y padrones oficiales y es identificado como tal por la población residente y por la práctica habitual administrativa local”.*

12 Título II. Capítulo I.

Asimismo, en el artículo 10 ° se definía el concepto de núcleos rurales:

“Se consideran **núcleos rurales** las áreas del territorio que, reuniendo los requisitos del artículo octavo, se caracterizan por una especial vinculación a las actividades del sector primario de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas y con una densidad mínima de 3 viviendas por hectárea”.

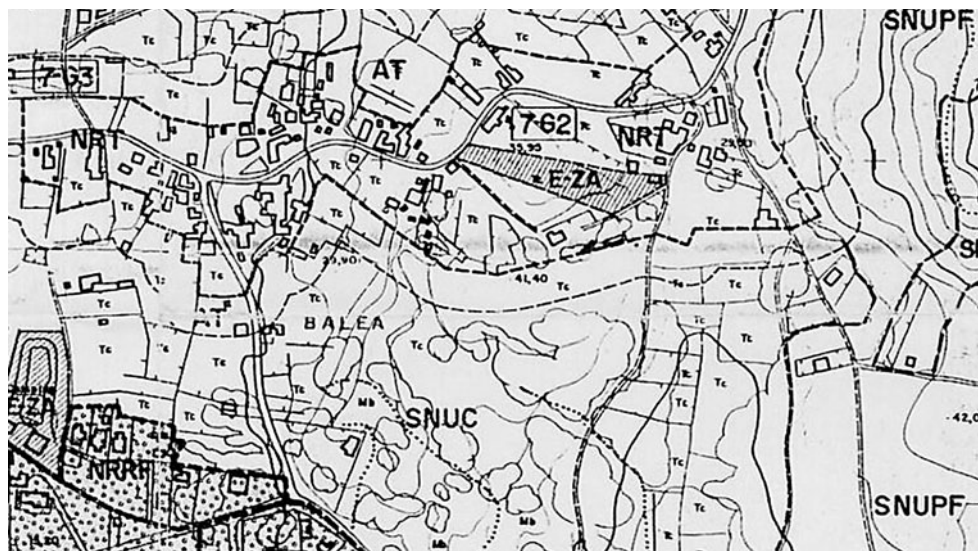
El régimen de suelo que establece para los núcleos rurales se explicita en su artículo 13:

“1. En estos núcleos el suelo podrá tener la condición de **suelo urbano o suelo no urbanizable de núcleo rural**. Su determinación se realizará en función del cumplimiento de los requisitos relativos a la consolidación de la edificación o servicios existentes.

2. Dependiendo de la clase de suelo de que se trate se aplicará el régimen jurídico establecido para cada una de ellas en estas normas”.

En los artículos 22 y 23 se establecen las Ordenanzas Regulatoras de aplicación en el suelo urbano de núcleo rural, siendo las condiciones de edificación más representativas la parcela mínima de 300 m², ocupación máxima del 40% y altura máxima de 7 metros¹³ (Bajo + 1 planta + BC).

Asimismo, establece las ordenanzas reguladoras del suelo no urbanizable de núcleo rural, diferenciando dos zonas: la de los **núcleos preexistentes acreditados y de tolerancia exterior**¹⁴ de éstos. Las condiciones de edificación más representativas del suelo no urbanizable de núcleo rural correspondían con una parcela mínima de 600 y 1.000 m², respectivamente, una edificabilidad máxima de 0,4 m²/m², una ocupación máxima del 30% y altura máxima de 7 metros (Bajo + 1 planta + BC).



Fuente: Normas Subsidiarias de Planeamiento de O Grove (1996)

13 Altura medida en el centro de las fachadas, siendo de 8,00 m. en cualquier punto del perímetro de la edificación.

14 Constituida por una franja de 40 metros de profundidad, paralela a la línea poligonal de borde de los núcleos acreditados.



Es de resaltar que todavía hoy, 69 municipios gallegos no disponen de planeamiento general municipal, rigiéndose aún por estas Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento del año 1.991.

– Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia (LSG).

Con motivo de las consecuencias que, en el ordenamiento jurídico urbanístico estatal, produjo la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, derogando la mayor parte de la Ley del Suelo de 1.992 por invadir competencias autonómicas exclusivas en materia de urbanismo, el legislador gallego aprobó el nuevo marco legislativo configurado por la *Ley 1/1997, del Suelo de Galicia*.

Esta Ley desarrolla, revisando en profundidad, la definición del núcleo rural contenido en la Ley 11/1985, en el que los terrenos podían clasificarse como urbanos, urbanizables programados o no programados o aptos para urbanizar o no urbanizables; una clasificación que respondía a criterios de adaptación de la legislación estatal al marco autonómico, sin establecer un régimen jurídico propio.

En la exposición de motivos de esta ley se indica que se establece un nuevo tipo de suelo, **Suelo de núcleo rural**, que corresponde al fenómeno característico de los asentamientos de población de Galicia. Se incorpora la obligación de realizar un estudio detallado del medio rural y del sistema de núcleos, avanzando en la línea que, en este sentido, inició la anterior Ley 11/1985. Se define esta categoría específica de suelo para el que se integra en el ámbito de la delimitación de los núcleos rurales, básicamente equivalente al que en la anterior *Ley 11/1985, de adaptación de la del suelo a Galicia* se configuraba como suelo no urbanizable de núcleo rural tradicional, pero con un sentido más apropiado a la propia naturaleza de los núcleos rurales, estableciendo un régimen jurídico diferenciado de las otras clases de suelo.

Se trata de una diferencia significativa respecto de la anterior Ley 11/1985, en la que el núcleo rural no correspondía con una clase propia de suelo. El artículo 63 incorporaba dentro de la clasificación del suelo a establecer por los planes generales en la ordenación integral de su término municipal, la clase de suelo de núcleo rural:

“1. Los planes generales de ordenación municipal deberán clasificar el territorio municipal en todos o algunos de los siguientes tipos de suelo: Urbano¹⁵, de núcleo rural, urbanizable y rústico¹⁶.”

A su vez, el artículo 66 establecía:

“Se clasificarán como suelo de núcleo rural los terrenos que se incluyen en el ámbito de los núcleos rurales delimitados por el planeamiento”.

Asimismo, el artículo 75 define el concepto de *núcleo rural*:

“1. Tendrán el carácter de núcleos rurales las áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población singularizado por un topónimo, diferenciado

15 Consolidado o no consolidado.

16 Distinguiendo dos categorías en el Suelo Rústico: Común y de Especial Protección.

en los censos y padrones oficiales e identificado como tal por la población residente y por la práctica administrativa local, que se caracterizasen por su especial vinculación con las actividades del sector primario de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas.

2. Con arreglo a los parámetros señalados en el número precedente y en función de la división de la propiedad de los terrenos, condiciones topográficas, elementos naturales e infraestructura existente, el planeamiento delimitará gráficamente los núcleos rurales comprendidos en el territorio”.

Esta legislación indicaba dentro del objeto específico¹⁷ de los planes generales de ordenación municipal:

- “En suelo de núcleo rural, efectuar su delimitación y establecer las condiciones básicas para la regulación del uso de los terrenos y de la edificación, con expresa determinación de los supuestos en que resultase procedente la formulación de un plan especial de mejora del núcleo”.

Asimismo, establecía la necesidad de incorporar dentro del contenido¹⁸ de las determinaciones generales de aquéllos:

- e) **Análisis del modelo de asentamiento poblacional**, al objeto de determinar las medidas a adoptar para su preservación y mejora, definiendo los elementos que lo constituyan, destacando, cuando menos, el marco comarcal, la división parroquial, el sistema de núcleos de población existentes y su relación con el medio natural o productivo. En este análisis se hará referencia a los indicadores que puedan determinar la necesidad de formular planes especiales de mejora del núcleo rural, como consecuencia de la aparición de situaciones de complejidad urbanística.

Esta ley imponía a los planes generales las siguientes determinaciones¹⁹ en suelo de núcleo rural:

- a. Delimitación de su perímetro.
- b. Asignación de usos y tipologías pormenorizadas congruentes con las características y naturaleza del núcleo rural.
- c. En su caso, emplazamiento reservado para dotaciones y equipamientos, señalando su carácter público o privado.
- d. En su caso, trazado y características de la red viaria pública, con señalamiento de alineaciones y rasantes.
- e. Reglamentación del uso pormenorizado de los terrenos y construcciones, así como de las características estéticas de la edificación, que deberán adaptarse al entorno en que estén ubicadas.

17 Artículo 9.1.

18 Artículos 10 y 17.

19 Artículo 13.

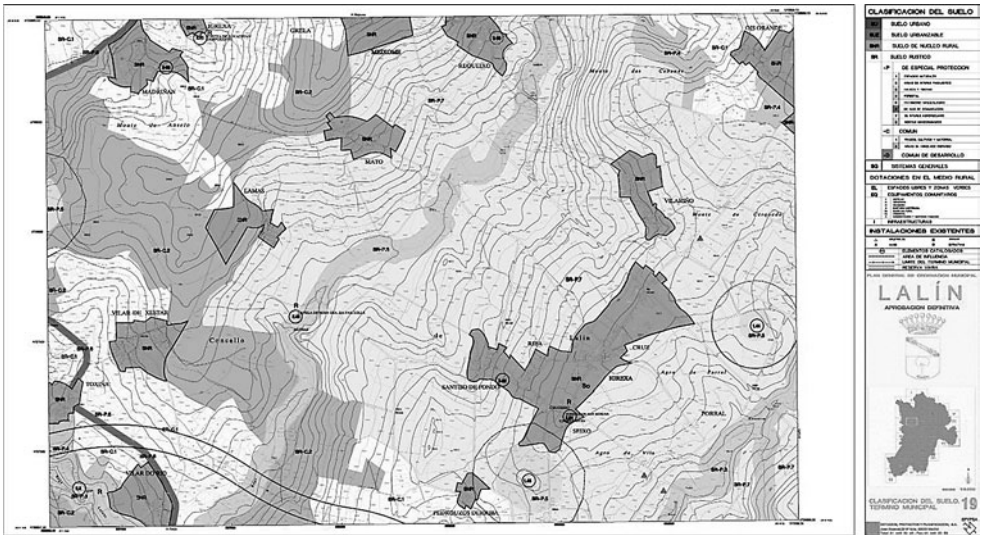


f. Fijación de los indicadores que darán lugar a la necesidad de redactar un plan especial de mejora del núcleo para hacer frente a la complejidad urbanística sobrevenida.

Como reflejo de la relevancia que adquiere esta nueva clase de suelo (*de núcleo rural*) dentro de la ordenación integral del territorio municipal con la entrada en vigor de esta Ley 1/1997, especialmente en municipios de carácter rural, se expone en la siguiente tabla las cuantificaciones generales relativas a la clasificación del suelo en uno de estos municipios situados en el interior de Galicia que cuenta con planeamiento general adaptado a aquélla, siendo uno de los de mayor extensión de toda Galicia y con una elevada densidad de núcleos²⁰ de población, muy numerosos, de pequeña entidad muy diseminados por el territorio.

CLASIFICACION DEL SUELO DEL TÉRMINO MUNICIPAL. PXOM DE LALÍN²¹

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



Fuente: P.X.O.M. de Lalín (1.999)

Esta Ley 1/1997 también incorporaba la figura del PROYECTO DE ORDENACIÓN DEL MEDIO RURAL dentro de los instrumentos de planeamiento aplicables a municipios de baja complejidad urbanística y que no optaran por la formulación de plan general de ordenación municipal, teniendo por finalidad la realización del estudio del medio rural y del sistema de núcleos de población, de naturaleza urbana y rural. Este instru-

20 336 núcleos de población repartidos en un territorio de 325,6 km².

21 Aprobado definitivamente o 5/2/1999.

mento de planeamiento municipal sólo podía clasificar el territorio municipal en: suelo urbano, suelo de núcleo rural y suelo rústico.

En desarrollo de las determinaciones establecidas en los instrumentos de planeamiento municipal relativas a los núcleos rurales, la Ley 1/1997 incorporaba la figura del PLAN ESPECIAL DE MEJORA DE LOS NÚCLEOS RURALES²² con la finalidad del establecimiento de la ordenación pormenorizada en el ámbito de sus núcleos rurales de población; siendo obligatoria su formulación en los supuestos en que se produzcan los **indicadores que acrediten la existencia de complejidad urbanística en el núcleo rural**, o cuando las circunstancias urbanísticas así lo aconsejaran. También, podrían formularse dichos planes especiales al objeto de desarrollar una actuación integral sobre una parte del núcleo rural, estando, en este caso, limitada la densidad máxima a 25 viv/Ha.

A este respecto, y a modo de ejemplo, se cita el contenido de un plan general de ordenación municipal²³ en relación a la determinación de dichos indicadores:

"2. A estos efectos, y en aplicación del artículo 10.e) de la Ley del Suelo, se determinan los siguientes indicadores que determinan la necesidad de formulación de estos planes especiales:

- a) *Que el número de licencias de nueva edificación solicitadas para el núcleo rural excedan el 50 % del número de viviendas existentes que se recogen en las Determinaciones para el desarrollo y ejecución del planeamiento (Núcleos Rurales) y que supongan veinte (20) o más viviendas.*
- b) *Que se pretendan acometer nuevos desarrollos residenciales que afecten a un ámbito superior a 8.000 m² de superficie o supongan más de 20 viviendas.*
- c) *En núcleos rurales que superen las 20 viviendas en los que exista déficits respecto a los estándares mínimos de espacios libres y zonas verdes y equipamientos comunitarios de los núcleos rurales que este Plan General establece, que hagan conveniente la redacción de ese planeamiento con el fin de corregir estas deficiencias mediante su ejecución. Los estándares mínimos de suelo para dotaciones públicas se establecen en 2 m² por vivienda para equipamiento social y 10 m² de espacios libres y zonas verde por vivienda.*
- d) *Que existan circunstancias de complejidad urbanística que, a juicio de la Administración, lo hagan aconsejable".*

En el régimen del suelo de núcleos rurales se establecen los derechos y obligaciones de los propietarios en el supuesto de ejecución de los *planes especiales de mejora de los núcleos rurales*²⁴, con la obligación de cesión de los terrenos destinados a viales, equipamientos y dotaciones públicas; costear y ejecutar las obras necesarias de infraestructuras; y cesión del aprovechamiento urbanístico correspondiente al Ayuntamiento (15%).

22 Artículo 27.

23 P.X.O.M. de Lalín (Pontevedra), 1.999.

24 Artículo 76.5.

3 El vigente marco legislativo autonómico: ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA) y modificaciones posteriores²⁵.

Transcurridos 5 años desde la *Ley 1/1997, del suelo de Galicia*, el legislador revisa el marco normativo autonómico procurando solventar las disfunciones observadas durante su aplicación, así como recoger los efectos derivados de la *Ley (estatal) 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones* y del *Real Decreto Legislativo 4/2000, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario* que entre otras cuestiones, identifica el suelo no urbanizable con el susceptible de protección, al suprimir de este concepto "... así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano"²⁶.

Esta nueva legislación responde a criterios comunitarios²⁷ establecidos en materia de ordenación del territorio que procuren su cohesión económica y social, intentando reconducir procesos de transformación no adecuados de los núcleos de población ubicados en el medio rural, estableciendo el marco regulatorio del **suelo de núcleo rural**, con derechos y obligaciones, diferenciado del suelo urbano, urbanizable o rústico, siendo la única comunidad autónoma que ha establecido esa clase de suelo específica; incorporando como objetivo básico la protección del medio rural gallego, tratando de conjugar el desarrollo de este medio con la preservación de los recursos naturales y demás valores existentes (culturales, arquitectónicos, paisajísticos, históricos, ambientales ...).

De esta manera, se contiene en la Exposición de Motivos de la Ley:

"En efecto, en la presente Ley no sólo se regula el régimen del suelo rústico y se establece el marco definitorio del suelo del núcleo rural, con sus derechos y obligaciones alejados tanto del suelo urbano o urbanizable como del suelo rústico, sino que se traza una verdadera política territorial sobre el medio rural".

Refuerza la protección del medio rural y de sus asentamientos de población al establecer la obligatoriedad del planeamiento urbanístico de incorporar específicamente en su documentación²⁸ un *Estudio del medio rural y análisis del modelo de asentamiento poblacional*, y un *Estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico*²⁹.

Así, el artículo 61.3 de la ley 9/2002 (LOUGA) determina:

"3. El análisis del modelo de asentamiento poblacional tendrá por objeto determinar las medidas a adoptar para la preservación y mejora del medio rural, definiendo los elementos que lo constituyan y su inserción en el marco comarcal y destacando la división parroquial, el sistema de núcleos de población y su relación con el medio natural o productivo.

25 *Ley 15/2004, de 29 de diciembre, y Ley 2/2010, de 25 de marzo.*

26 Punto 2 del artículo 9. *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.*

27 Documento Europa 2000+ sobre cooperación para la ordenación del territorio europeo.

28 Artículo 61.

29 Posteriormente derogado por *Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia*, al incorporarse la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico.

A fin de fundamentar la delimitación de los núcleos rurales, deberá analizar individualizadamente cada núcleo, su morfología, infraestructuras y dotaciones urbanísticas existentes, consolidación edificatoria, patrimonio arquitectónico y cultural y cualquier otra circunstancia urbanística relevante para justificar las determinaciones sobre el suelo de núcleo rural. El estudio incluirá una ficha, plano y fotografía aérea individualizada para cada núcleo rural, en cuyos documentos se recogerá la información urbanística anteriormente indicada”.

Es por ello que esta ley profundiza en el estudio de los núcleos rurales, al exigir un análisis individualizado y pormenorizado de cada uno de ellos, y su inserción en el sistema de núcleos de población del territorio.

Este interés expresado en la consideración de los núcleos rurales estuvo condicionada por la definición que la propia ley realizó del **suelo de núcleo rural**, al que incorporó mayores condiciones limitativas que las establecidas en la Ley 1/1997, por cuanto exigía que su reconocimiento se realizara atendiendo también a las características morfológicas y a las tipologías tradicionales de las edificaciones, lo cual excluye de este concepto los asentamientos y desarrollos surgidos en el medio rural desde mediados del siglo pasado y que configuran gran parte del territorio y del paisaje gallego, en numerosos casos realizados de manera desafortunada. Estos crecimientos, han proliferado en las periferias suburbanas de ciudades y villas a medida que han sido objeto de expectativas y actuaciones urbanísticas; aunque también, a menor escala, se ha producido en el entorno de los núcleos tradicionales existentes, alterando muchas veces las características morfológicas de esos núcleos.

A este respecto, el artículo 13 establecía:

- “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 estos asentamientos.*
- 2. El planeamiento urbanístico deberá realizar un análisis detallado de la formación y evolución de los asentamientos, de sus peculiaridades urbanísticas, morfológicas, de su grado de consolidación por la edificación y de sus expectativas de desarrollo, así como de las **tipologías edificatorias, forma de los huecos y de las cubiertas, y características de los materiales, colores y formas constructivas empleadas en las edificaciones y construcciones tradicionales de cada asentamiento”.***

La visión, historicista, que desde esta Ley , con anterioridad a su modificación por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, se realizaba del suelo de núcleo rural correspondía exclusivamente con asentamientos de población singularizados e identificados administrativamente que poseyeran características tipológicas y formas de vida de su población tradicionales; cuando en muchas ocasiones estos núcleos habían perdido la vinculación de su población con el medio rural en el que se insertan, convirtiéndose en lugares de residencia y de usos económicos y sociales que poco o nada tiene que ver con la explotación racional de los recursos naturales.

Con este criterio, el régimen del núcleo rural se expresa en el art. 24:



“Los terrenos que los planes generales incluyan en las áreas delimitadas como núcleos rurales de población serán destinados a los usos relacionados con las actividades propias del medio rural y con las necesidades de la población residente en dichos núcleos”.

Asimismo, el artículo 27³⁰ restringía los usos permitidos en los núcleos rurales a los vinculados con el medio rural:

“El uso característico de las edificaciones en los núcleos rurales será el residencial. Así mismo, se podrán permitir usos comerciales, productivos, turísticos, y tradicionales ligados a la vida rural, así como pequeños talleres, siempre que no se altere la estructura morfológica del asentamiento y el nuevo uso contribuya a revitalizar la vida rural y mejorar el nivel de vida de sus moradores y que, en todo caso, resulten compatibles con el uso residencial”.

Esta ley incorpora el instrumento de los PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN, REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL MEDIO RURAL³¹ para el desarrollo urbanístico de, entre otros:

- “1. Estos planes especiales tendrán por finalidad la protección, rehabilitación y mejora de los **elementos más característicos de la arquitectura rural, de las formas de edificación tradicionales, de los conjuntos significativos configurados por ellas y de los núcleos rurales.***
- 2. El ámbito de cada plan especial abarcará los terrenos comprendidos en uno o varios núcleos rurales completos, así como los terrenos clasificados como suelo rústico pertenecientes a uno o varios términos municipales”.*

Aquellos asentamientos surgidos al margen del planeamiento que no estuvieran integrados en la malla urbana ni reunieran las características propias de estos núcleos rurales tradicionales deberían clasificarse como suelo urbanizable al amparo de lo establecido en su *Disposición Transitoria decimotercera*. También se establece³² el régimen de aplicación a los municipios con planeamiento no adaptado a esta Ley 9/2002:

*“e) **Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales tradicionales delimitados al amparo de la Ley 11/1985, de adaptación de la del suelo a Galicia, o clasificado como suelo de núcleo rural según la Ley 1/1997, del suelo de Galicia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en la presente Ley para el suelo de núcleo rural, sin perjuicio de las mayores limitaciones establecidas por el planeamiento.***

No obstante lo anterior, a los terrenos incluidos en polígonos en ejecución por contar con instrumento de equidistribución aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2002, les será de aplicación el régimen de suelo urbano no consolidado, sin perjuicio de respetar la ordenación establecida por el plan especial.

A los terrenos incluidos en el ámbito del núcleo rural delimitado que no presenten un grado de consolidación por la edificación superior al 50% se les aplicará el régimen establecido por la presente Ley para las áreas de expansión del suelo de núcleo rural.

³⁰ Derogado por Ley 2/2010, de 25 de marzo.

³¹ Artículo 72 LOUGA.

³² Disposición Transitoria primera.

A través del procedimiento de modificación del planeamiento general, se podrá delimitar o revisar la delimitación individualizada de los núcleos rurales existentes, según los criterios establecidos por el artículo 13 de la presente ley.

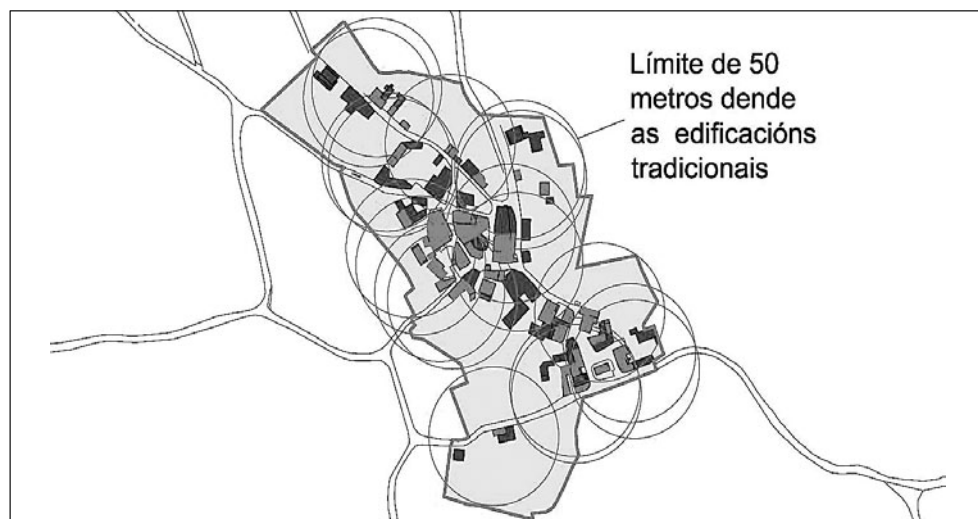
El planeamiento general modificado o revisado podrá incluir dentro del área de expansión aquellos terrenos que fueron clasificados como suelo de núcleo rural al amparo de lo establecido por la Ley 1/1997, del suelo de Galicia, aunque no cumplan todos los requisitos establecidos por el artículo 13 de la presente ley”.

Asimismo, y atendiendo a lo establecido en estas disposiciones transitorias de la Ley 9/2002, se reconocen como suelo de núcleo rural delimitaciones de núcleos rurales realizadas al amparo de legislaciones anteriores.

3.1 La delimitación del suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre (LOUGA)

La delimitación que del suelo de núcleo rural se realiza en esta ley (art. 13.3 LOUGA) responde a un doble criterio:

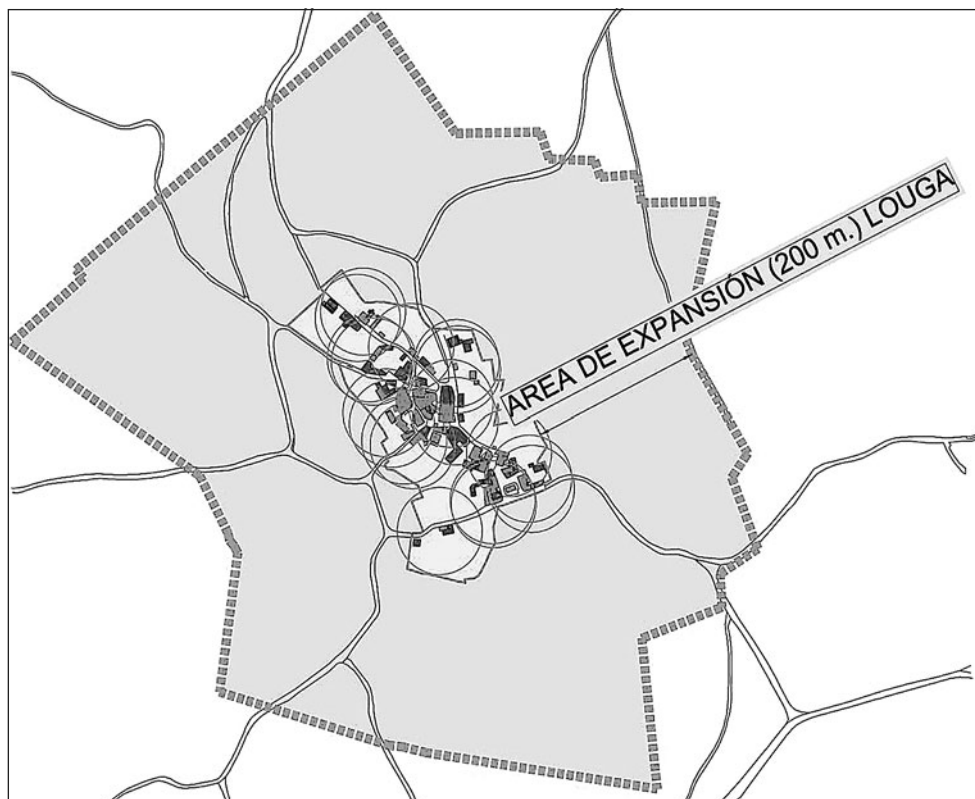
- De reconocimiento de las características tradicionales.
“El planeamiento delimitará el ámbito de los núcleos rurales en atención a la proximidad de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado, la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en que se encuentran (casal, lugar, aldea, barrio u otro)”.
- De grado de consolidación.
“El ámbito delimitado presente una consolidación por la edificación de, al menos, el 50%, de acuerdo con la ordenación propuesta y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (caminos, ríos, regatos, cómaros y otros) y, como máximo, a 50 metros de dichas edificaciones tradicionales.”



Es de resaltar, la concreción que se realiza en esta ley para la delimitación gráfica de los núcleos al imponer límites de distancia frente a lo establecido en la anterior LSG 1997, que sólo imponía la delimitación gráfica de los núcleos atendiendo a “la división de la propiedad de los terrenos, condiciones topográficas, elementos naturales e infraestructuras existentes”³³.

Asimismo se establecen los criterios de delimitación para las **áreas de expansión** de estos núcleos:

*“Igualmente delimitará el área de expansión de dichos núcleos, de acuerdo con los criterios de crecimiento que el planeamiento urbanístico contemple. Dicha área 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 a suelo rústico especialmente protegido”.*



Este esquema muestra la delimitación máxima que podría alcanzar el **ÁREA DE EXPANSIÓN**³⁴ (200 metros desde la envolvente del núcleo), ámbito que evidentemente deberá reajustarse con las estimaciones de población que realice el planeamiento municipal y al respeto de espacios protegidos.

33 Artículo 75.

34 Concepto derogado por la 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.



También se limita el crecimiento de los núcleos costeros:

“Los núcleos rurales ubicados en la franja de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar no podrán ser ampliados en dirección al mar salvo en los casos excepcionales en que el Consello de la Xunta lo autorice expresamente, por la especial configuración de la zona costera donde se encuentren o por motivos justificados de interés público, justificando la necesidad de la iniciativa, la oportunidad y su conveniencia en relación con el interés general.”

La práctica en la redacción del planeamiento urbanístico ha venido considerando como *edificaciones tradicionales*, las existentes a mediados del siglo pasado, y que pueden identificarse en el denominado “vuelo americano” del año 1.956.



En relación al segundo de los criterios establecidos, GRADO DE CONSOLIDACIÓN DEL NÚCLEO RURAL, se acompaña como referencia el procedimiento que establece la *Axencia de protección da legalidade urbanística*³⁵ de la Xunta de Galicia, disponible en su página web. Dicho procedimiento debe revisarse según los cambios introducidos a este respecto en las modificaciones posteriores de la ley³⁶.

Este criterio de consolidación del núcleo originario se ha mantenido en las modificaciones posteriores de la Ley 9/2002, siendo de aplicación en el tipo básico de suelo de "núcleo rural histórico-tradicional" definido por la 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.

Seguidamente se acompañan esquemas explicativos, a juicio del autor, de los criterios establecidos en la Ley 9/2002 para la delimitación gráfica de los núcleos rurales. Estos criterios deben ser actualizados con la publicación de la INSTRUCCIÓN 4/2011, en cuanto a la metodología para el cálculo del grado de consolidación edificatoria.

ANÁLISIS DEL GRADO DE CONSOLIDACIÓN DEL NÚCLEO RURAL (Axencia de protección da legalidade urbanística)

1º IDENTIFICACIÓN DEL NÚCLEO:

Para el análisis del grado de consolidación del núcleo rural, inicialmente se identifica el núcleo a analizar en los diferentes documentos de la normativa municipal: memoria, planimetría, estudio del medio rural, información, etc.

2º DATOS DEL NÚCLEO:

Se tomarán como válidos los datos reflejados en los diferentes documentos de la normativa municipal obteniendo el ámbito delimitado del núcleo, la superficie del núcleo, la superficie mínima de la parcela edificable, el número de edificaciones en el momento de la normativa, etc.

3º SUPERFICIE NETA EDIFICABLE DEL NÚCLEO RURAL:

Como método general, se le aplicará una reducción del 20% a la superficie bruta del núcleo en estudio (obtenida de la ficha del núcleo rural de población o de los planos si no existiera tal dato en la normativa), que correspondería a los viarios, zonas verdes, espacios públicos, dotaciones, parcelas inedificables por diferentes razones, etc., por lo que se considerará al restante 80% como la superficie neta edificable del núcleo rural.

4º NÚMERO DE PARCELAS EDIFICABLES:

La superficie neta edificable del núcleo rural resultante de la operación anterior se dividirá por la superficie mínima de parcela establecida por la normativa urbanística

35 www.axenciaurbanistica.es

36 A este respecto, también debe considerarse la INSTRUCCIÓN 4/2011, de 12 de abril, sobre la metodología de cálculo del grado de consolidación edificatoria en la 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 (DOG n.º 91, 11/05/2011).

vigente en el ayuntamiento, obteniéndose el número de parcelas edificables del núcleo.

5º GRADO DE CONSOLIDACIÓN INICIAL:

Se obtiene comparando el número de edificaciones en el momento de la redacción de la normativa (obtenido anteriormente) con el número de parcelas edificables. En el caso que el grado de consolidación por la edificación sea superior al 50 %, según el apartado e) de la disposición transitoria primera de la LOUGA, se le aplicará el régimen establecido en el artículo 24 para el núcleo rural tradicional y si no resulta superior al 50 %, continuaremos el proceso.

6º DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL NÚCLEO EN LOS PLANOS DE LA NORMATIVA MUNICIPAL:

Se identificará la delimitación del ámbito del núcleo objeto del análisis en los planos de la normativa municipal.

7º DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL NÚCLEO EN LA ORTOFOTOGRAFÍA DEL SIX-PAC:

Se trasladará la delimitación del ámbito del núcleo obtenida anteriormente a la ortofotografía del SIXPAC.

8º RECUENTO DE LAS EDIFICACIONES EXISTENTES:

Se contabilizarán las edificaciones existentes en el ámbito del núcleo rural delimitado en los planos de la normativa municipal trasladado a la ortofotografía reflejada en el SIXPAC.

9º GRADO DE CONSOLIDACIÓN:

Se obtendrán comparando el número de edificaciones obtenido en el punto anterior con el número de parcelas edificables obtenidas en el punto cuatro. Según el apartado e) de la disposición transitoria primera de la LOUGA, si el ámbito estudiado presenta un grado de consolidación por la edificación superior al 50 %, se le aplicará el régimen establecido en el artículo 24 para el núcleo rural tradicional y si no resulta superior al 50 %, se le aplicará el régimen establecido en el artículo 24 para las 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 constitúen 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 ORDENACION MUNICIPAL - FICHAS DE NÚCLEOS

NÚCLEO:		PARROQUIA:	
Nº HABITANTES (poboación de dereito segundo o IISGA caso a caso)			
EDIFICACIONES EXISTENTES			
VIVIENDAS	TRADICIONAIS	RECENTES (POSTERIORES A 1980)	(NÚMERO)
DENSIDADE DE VIVIENDAS (VIVIENDAS/HECTÁREA)		(NÚMERO)	
CONSERVACIONES ADICIONAIS DA VIVIENDA (NÚMERO)			
NAVES	USO AGRÍCOLA	(NÚMERO)	(NÚMERO)
	USO OBRERIL/INDUSTRIAL	(NÚMERO)	(NÚMERO)
OUTRAS			
SUPERFICIE MEDIA DA PARCELA:			
GRADO DE CONSOLIDACIÓN			
SUPERFICIE DO ASENTAMENTO TRADICIONAL DELIMITADO			
PORCENTAXE DE CONSOLIDACIÓN CONFORME A ORDENACIÓN PREVISTA:			
SERVIZOS EXISTENTES			
ANXA:	(CARACTERÍSTICAS)		
SANITARIAMENTO:	(CARACTERÍSTICAS)		
ELÉCTRICIDADE:	(CARACTERÍSTICAS)		
OUTROS:	(CARACTERÍSTICAS)		
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 TRAVENIMENTO:	ESTADO:	

Os DATOS recollidos na ficha serán os relativos a edificacións (número delas por cada tipo, densidade, disposición, antigüidade, usos, etc), parcelario (superficies medias, 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 abrangudas na delimitación do asentamento tradicional (sen contar a liña 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 dela, unha sen estes datos e outra con eles.



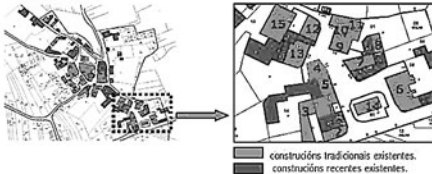
PLANO (OU ORTOFOTOGRAFÍA) A ESCALA 1/2000 ou de maior detalle. Debe representar tódalas edificacións existentes, entre as que deben quedar diferenciadas as vivendas, distinguindo entre as de carácter tradicional (pódese considerala referencia cronolóxica de mediados do século XX) e as recentes. Igualmente 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 del *Pliego de Prescripciones Técnicas para la redacción de un Plan General de Ordenación Municipal*. De aplicación por aquellos concellos que obtengan ayudas de la 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)



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.



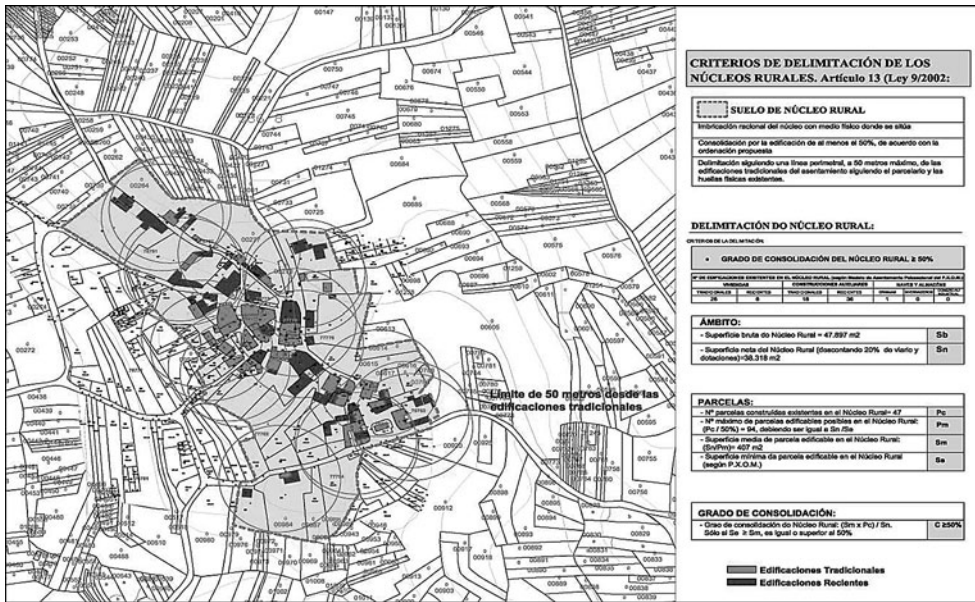
3 Comprobación do grao de consolidación que debe ser maior ao 50% da ordenación proposta.

- 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)



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



Elaboración propia: ejemplo de delimitación de suelo de núcleo rural, según parcelario catastral (nº de parcelas).

3.2 Situación actual. 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.

La entrada en vigor de la *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* ha supuesto, manteniendo el modelo vigente, la reformulación de determinados aspectos estratégicos de la LOUGA, con los siguientes objetivos:

REFORMAS EN LA TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO:

Objetivo: *Lograr mayor eficacia y operatividad en la tramitación.*

- Reducción de plazos (De 3 a 2 meses en la intervención de órganos autonómicos, excepto en la aprobación definitiva de Planes Generales).
- Mayores competencias municipales.
- Integración y simplificación de procedimientos (Cooperación de los departamentos autonómicos en el proceso de documentación e información para la redacción del planeamiento).

INTEGRACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN EL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO:

Objetivo: *Integración de aspectos ambientales en la toma de decisiones del planeamiento para procurar un desarrollo sostenible.*



MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO JURÍDICO DEL SUELO RÚSTICO:

Objetivo: *Mayor competencia municipal en el otorgamiento de licencias en suelo rústico para usos vinculados con la explotación racional de los recursos y el uso natural de los predios.*

- Mayor agilidad en la tramitación administrativa sin necesidad de autorización autonómica en esos casos.

MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO DE NÚCLEO RURAL:

Objetivo: *Reconocimiento de la existencia de asentamientos rurales no tradicionales. Mayor protagonismo del P.X.O.M. en el régimen urbanístico de los núcleos rurales.*

- Tipos básicos de núcleos rurales: Histórico-Tradicional, Común y Complejo.
- Planes especiales de ordenación (Competencia municipal).

REFUERZO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA Y MAYOR ESTABILIDAD DEL TRÁFICO INMOBILIARIO:

Objetivo: *Incorporación al patrimonio del titular en caso de transcurridos los plazos de caducidad para la restauración de la legalidad urbanística.*

- Modulación del régimen jurídico de las edificaciones sin licencia y en situación de fuera de ordenación.

Aspecto básico de esta modificación legislativa es el reconocimiento de la existencia de otras realidades contemporáneas en los núcleos rurales, distintas a las de carácter tradicional que había consagrado la ley 9/2002 (LOUGA), que impedían su reconocimiento dentro de esa clase de suelo, con independencia del mandato al planeamiento municipal de priorizar la rehabilitación de las edificaciones o espacios existentes³⁷.

Así, el artículo 13 expresa:

*“1. Constituyen el suelo de núcleo rural las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento tradicional de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales, que el plan general defina y delimite como tales teniendo en cuenta, al menos, **su inclusión como tal o en la de su área de influencia en planes anteriores, el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología histórico-tradicional de su entramado y de las edificaciones existentes en el mismo**”.*

En su artículo 25, amplía los usos del suelo en los núcleos rurales, que no obligatoriamente tienen que estar vinculados con el medio rural, tal como establecía el texto original de la ley:

“1. El planeamiento urbanístico definirá los usos y condiciones de edificación admisibles en los ámbitos delimitados como núcleos rurales de población con supeditación a las determinaciones contenidas en la presente ley.

2. El uso característico de las edificaciones en los núcleos rurales será el residencial. Se considerarán siempre como usos complementarios aquéllos que guarden relación

37 Artículo 29.4.

directa con los tradicionalmente ligados al asentamiento rural de que se trate o que den respuesta a las necesidades de la población residente en los mismos.

3. Sin perjuicio de las mayores limitaciones que el planeamiento urbanístico establezca en función del estudio pormenorizado de cada núcleo, dicho planeamiento podrá **permitir como usos compatibles los terciarios, productivos, turísticos, los pequeños talleres y las nuevas tecnologías de la información, así como los dotacionales, asistenciales y vinculados con servicios públicos**”.

Dentro de las actuaciones incompatibles en los núcleos rurales, se incluyen las de las edificaciones características de zonas urbanas y las de cualquier uso que sean incompatibles con la tipología definida en el planeamiento general.

Remite las estrictas condiciones de edificación en los núcleos rurales establecidas anteriormente por la Ley 9/2002 al tipo básico de núcleo histórico-tradicional que define esta modificación legislativa, mientras en los restantes tipos las condiciones de edificación serán las establecidas por el planeamiento municipal, pudiendo éste incluso modificar, justificadamente, algunas de aquéllas.

Como se ha comentado, esta Ley 2/2010 revisa en profundidad el concepto del suelo de núcleo rural establecido en la LOUGA, dando cabida a nuevas realidades sociales y urbanísticas, estableciendo para ello los siguientes tres tipos básicos³⁸:

- NÚCLEO RURAL HISTÓRICO-TRADICIONAL.
- NÚCLEO RURAL COMÚN.
- NÚCLEO RURAL COMPLEJO.

Con la finalidad de analizar la relación de estas categorías con la morfología de los núcleos rurales, es de especial interés las tipologías detalladas enunciadas por Fariña Tojo³⁹:

- “1. **Aldea nuclear con caserío denso**: se trata de una aldea cerrada agrupada densamente en un único núcleo.
2. **Aldea nuclear con caserío claro**: aldea cerrada con un único núcleo pero mayor separación de las casas entre sí.
3. **Aldea polinuclear con caserío denso**: sería un conjunto de caseríos, normalmente con uno más importante.
4. **Aldea polinuclear con caserío claro**: comparte las características del tipo precedente pero con más separación entre casas, si bien dicha separación no llega a anular la diferencia entre núcleos.
5. **Aldeas nucleares en nebulosa**: se trata de formaciones de caserío claro en las que no se distinguen núcleos más importantes que otros.
6. **Parroquias enjambres con aldea núcleo**: es el mismo tipo anterior pero con una aldea más importante.

38 Artículo 13. *Suelo de núcleo rural*.

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

7. **Parroquias en enjambre:** serían aldeas nucleares en nebulosa pero más claras todavía, de manera que no se trata de diferentes aldeas sino de una sola parroquia muy extendida.”

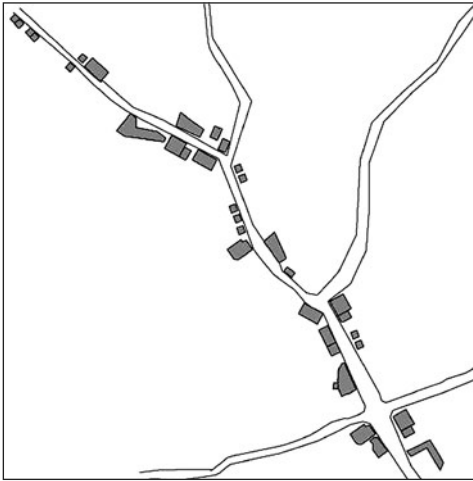
A los efectos del presente artículo, con el objetivo de sintetizar las tipologías citadas, se proponen las siguientes:



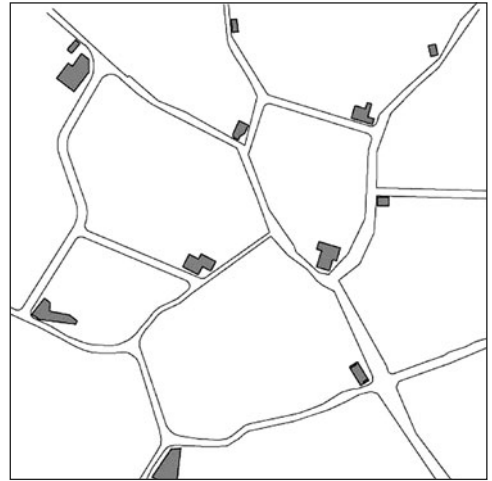
Nuclear o compacto



Polinuclear



Crecimiento lineal



Difuso




SUELO DE NÚCLEO RURAL
Ley 9/2002 (Art. 13)

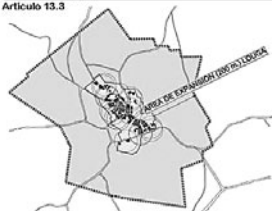
1. Constituyen el suelo de núcleo rural los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de 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

Artículo 13.3



Artículo 13.3



CRITERIOS DE DELIMITACIÓN

- 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 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

Artículo 13.3 a)



NÚCLEO RURAL HISTÓRICO-TRADICIONAL

Artículo 13.3 b)




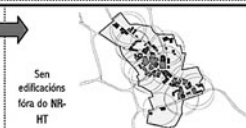
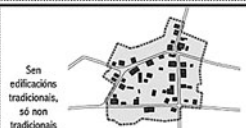
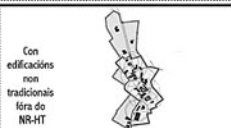

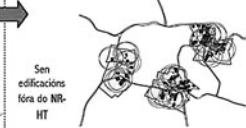










NÚCLEO RURAL COMÚN

Artículo 13.3 c)



CRITERIOS DE DELIMITACIÓN

- 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 tradicionais, só non tradicionais</p>	 <p>Sen edificações tradicionais, só non tradicionais</p>	 <p>Con edificações non tradicionais fóra do NR-HT</p>



ORDENACIÓN DOS NÚCLEOS RURAIS_Delimitación dos Núcleos Rurais (Artigo 13.3)

Delimitación do Núcleo Rural Común (NR-Cm). Artigo 13.3 b)

1 ➔ Localización de edificacións existentes.

■ construcións recentes existentes.

2 ➔ Delimitación segundo grao de consolidación pola edificación de acordo coa ordenación urbanística do Plan, debendo ser igual ou superior a un terzo da súa superficie.

- ...Superficie bruta do ámbito delimitado;
- ...Superficie neta descontando 20% de dotacións e viario;
- ...Cálculo de consolidación segundo parcela mínima edificable establecida polo planeamento.

3 ➔ Reaxuste da delimitación segundo previsións de crecemento do Plan.

ORDENACIÓN DOS NÚCLEOS RURAIS_Delimitación dos Núcleos Rurais (Artigo 13.3)

Identificación e Diferenciación do Núcleo Rural Complexo (NR-Cp). Artigo 13.3 c)

1 ➔ Diferenciación e delimitación do Núcleo Rural Histórico Tradicional

■ construcións tradicionais existentes
 ■ construcións recentes existentes.

2 ➔ Comprobación do grao de consolidación do Núcleo Rural Complexo

Límite de 50 metros dando as edificacións tradicionais.

3 ➔ Alternativas de interpretación do artigo 13.3.c

NR-HT + NR-Cm = NR-Cp

Segundo o grao de consolidación (C):

NR-HT	C ≥ 50%	➔ NR-Cp sempre ≥ 1/3
NR-Cm	C ≥ 1/3	

La Ley 2/2010 revisa y suprime, por su clara ineficacia y por su falta de adecuación para dar respuesta a los procesos de desarrollo en las Áreas de Expansión previstas en la Ley 9/2002 (LOUGA) para los núcleos rurales, los PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN, REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL MEDIO RURAL que establecía su artículo 72, cuyo alcance abarcaba tanto elementos y conjuntos de arquitectura rural, como uno o varios núcleos rurales completos o, incluso, terrenos clasificados como suelo rústico pertenecientes a uno o varios términos municipales. También se podían redactar con la exclusiva finalidad de desarrollar

actuaciones integrales sobre las Áreas de Expansión que constituyeran una unidad urbanística homogénea y completa.

Con la finalidad de conseguir un planeamiento de desarrollo más operativo, la Ley 2/2010 establece expresamente la figura del PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN DEL NÚCLEO RURAL⁴⁰, cuyo ámbito comprende la totalidad o parte del núcleo rural respectivo:

“1. Estos planes especiales tendrán por finalidad completar la ordenación detallada de los núcleos rurales que el plan general le haya diferido, así como hacer frente a la complejidad urbanística sobrevenida en los mismos cuando se den los indicadores que el plan general haya fijado al respecto”.

También, se recoge la posibilidad de redacción del plan especial con la exclusiva finalidad de *“completar el trazado de su red viaria y la señalización de alineaciones y rasantes o para asegurar la existencia de redes de dotación de servicios suficientes”*; siendo en este caso, objeto de una tramitación mucho más sencilla, similar a la prevista para los estudios de detalle.

Asimismo, se establece la reordenación de núcleos rurales situados en ámbitos de concentración parcelaria, que al objeto de obtener una red viaria uniforme en las actuaciones, se obliga a la coordinación con dichas actuaciones.

Con la finalidad expresada de la protección del patrimonio edificado existente en los núcleos rurales, la Ley 2/2010 prohíbe el desarrollo de actuaciones integrales en los núcleos histórico-tradicionales o en las áreas delimitadas como tales en los núcleos complejos. Asimismo, determina que los planes generales de ordenación municipal deberán contener las determinaciones necesarias para la conservación y recuperación de la morfología de los núcleos histórico-tradicionales y de su estructura parcelaria histórica y sus usos tradicionales.

La ley mantiene la condición necesaria previa de la aprobación del expediente de delimitación de suelo de núcleo rural para edificar en los núcleos rurales existentes en municipios sin planeamiento, tal como se establecía en la Disposición Adicional segunda de la ley 9/2002.

La Disposición Transitoria primera, en su apartado e), establece el régimen aplicable a los núcleos rurales en ***municipios con planeamiento no adaptado***:

“e) Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales tradicionales delimitados al amparo de la Ley 11/1985, de adaptación de la del suelo a Galicia, en la delimitación de un núcleo rural según la Ley 11/1997, del suelo de Galicia, o en la de su área de influencia, o en la de expansión delimitada al amparo de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, se aplicará el siguiente régimen:

A los terrenos incluidos en la delimitación del núcleo rural, o en la de su área de influencia, o en la de expansión, que presenten un grado de consolidación por la edificación inferior al 50% de su superficie, se aplicará el régimen establecido en la presente ley para el núcleo rural común, por lo que se estará a lo dispuesto en las determinaciones contenidas en el planeamiento vigente respectivo, con las siguientes especificaciones que, en todo caso, deberán respetar las mayores limitaciones establecidas en el planeamiento respectivo:

40 Artículo 72. Ley 2/2010.



- Parcela mínima: 500 m².
- Altura máxima: B+1+Bc.
- Ocupación máxima: 40%.

A los terrenos incluidos en la delimitación del núcleo rural, o en la de su área de influencia, o en la de expansión, que presenten un grado de consolidación por la edificación superior al 50% de su superficie, se aplicará el régimen establecido por la presente ley para el núcleo rural común, por lo que se estará a lo dispuesto en las determinaciones contenidas en el planeamiento vigente respectivo, con las siguientes especificaciones, que, en todo caso, deberán respetar las mayores limitaciones establecidas en el planeamiento respectivo:

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

No obstante lo anterior, a los terrenos incluidos en polígonos en ejecución por contar con instrumento de equidistribución aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2002 les será de aplicación el régimen de suelo urbano no consolidado, sin perjuicio de respetar la ordenación establecida por el plan.

A los terrenos delimitados como suelo de núcleo rural de conformidad con lo previsto en el artículo 13º.2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, en su redacción anterior a la presente ley, ubicados dentro de la circunscripción del núcleo existente, se aplicará el régimen previsto en el artículo 29º.1 de la presente ley.

A través del procedimiento de modificación del planeamiento general, se podrá delimitar o revisar la delimitación y ordenación individualizada de los núcleos rurales existentes, según los criterios establecidos por los artículos 13º y 25º de la presente ley.

Excepcionalmente, en supuestos debidamente justificados y previo informe preceptivo de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia, el plan general modificado o revisado podrá atemperar la exigencia de consolidación requerida por el artículo 13º.3.b) y c) de la presente ley”.

3.3 Criterios actuales para la delimitación de los núcleos rurales. INSTRUCCIÓN 4/2011, de 12 de abril

Con la finalidad de dar a conocer los criterios a seguir por la Secretaria Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas de la Xunta de Galicia en la delimitación de los núcleos rurales, en el ejercicio de sus competencias en materia urbanística y en aras de mayor transparencia en la gestión administrativa y de la seguridad jurídica, se publicó recientemente la *INSTRUCCIÓN 4/2011, de 12 de abril, sobre la metodología de cálculo del grado de consolidación edificatoria en la 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* (DOG nº 91, 11/05/2011).

Dicha Instrucción, aún no teniendo los efectos propios de una norma jurídica de naturaleza reglamentaria, expresa los aspectos básicos para el cálculo del grado de consolidación de los núcleos rurales, basado en la concepción de la densidad edificatoria existente que establece la Ley 2/2010, de 25 marzo (LOUGA).

Define el grado de consolidación como la relación entre el número de parcelas edificadas y el número de parcelas edificables, siendo aquéllas las que albergan una edificación destinada al uso previsto en el planeamiento, no computando las ocupadas por construcciones que no puedan tener la consideración de edificación según el artículo 2.2 de la *Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación*. En la definición de parcelas edificables recoge aquéllas que, sin estar destinadas o previstas para viario o dotación urbanística, reúnen las condiciones mínimas para ser edificadas según la ordenación propuesta por el planeamiento, con la previsión de las posibles operaciones de parcelación debiendo considerarse para ello el parcelario catastral existente con sus edificaciones.

Para el cómputo del grado de consolidación establece un coeficiente corrector de 1,75 como parámetro que refleja la incidencia del viario, las dotaciones y las parcelas no edificables por razón de forma, tamaño, estructura de la propiedad o disponibilidad de acceso rodado.

La INSTRUCCIÓN 4/2011, de 12 de abril recoge dos métodos para el cálculo del grado de consolidación, gráfico y numérico o simplificado.

- El método gráfico, de aplicación con carácter general, responde a un modelo de simulación consistente en proyectar las posibilidades de parcelación del parcelario existente según la ordenación prevista por el planeamiento, en función de sus parámetros urbanísticos.

$$\text{GRADO DE CONSOLIDACIÓN (\%)} = \left(\frac{\text{N}^\circ \text{ PARCELAS EDIFICADAS}}{\text{N}^\circ \text{ PARCELAS EDIFICABLES}} \right) \times 100$$

- El método numérico o simplificado permite determinar el número total de parcelas edificables aplicando el coeficiente corrector a las parcelas hipotéticas que resultan de dividir la superficie bruta del ámbito entre la parcela mínima edificable establecida por el planeamiento.

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

3.4 Tramitación del planeamiento de desarrollo de los núcleos rurales

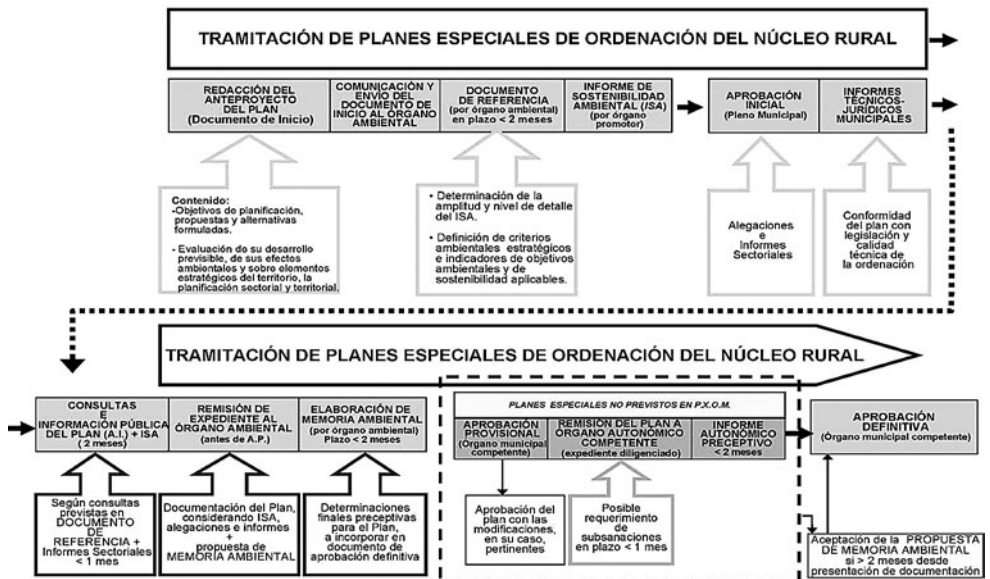
La *Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia* establece en su artículo 86º el procedimiento para la tramitación del planeamiento de desarrollo; detallando en su siguiente artículo 87º el que corresponde específicamente a los PLANES ESPECIALES DE ORDENACIÓN DEL NÚCLEO RURAL.

Seguidamente, se expresa esquemáticamente dicho procedimiento.

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 y Nomenclátor.

<http://www.axenciaurbanistica.es>

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

http://www.cmati.xunta.es/portal/webdav/site/cptopv/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>



Diccionario da Real Academia Galega: <http://www.realacademiagallega.org/diccionario>

Ley 11/1985, de adaptación de la del suelo a Galicia.

Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de las provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, de 14 de mayo de 1991.

Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y R.D.L. 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.

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.

Plan General de Pontevedra, 1.985.

Normas Subsidiarias de Planeamiento de O Grove, 1.996.

Plan General de Ordenación Municipal de Lalín, 1.999.

Los nuevos medios de intervención en la legislación urbanística gallega. Declaración responsable y comunicación previa

Resumen: Desde la entrada en vigor de la Directiva de Servicios y la finalización del plazo concedido para su transposición el 28 de diciembre de 2009, han sido numerosas las modificaciones normativas que en los distintos ámbitos territoriales se han llevado a cabo para su correcta adaptación. En el presente artículo, tras un breve repaso de las tareas de transposición, se procede a un estudio sobre la incidencia que en la legislación urbanística gallega ha tenido la aparición de nuevos medios de intervención a través del control posterior, analizando las principales novedades normativas surgidas en el ámbito autonómico, así como el desarrollo que la misma ha tenido en el ámbito local, destacando aquellas experiencias más avanzadas en la implantación del nuevo sistema.

Palabras clave: Directiva Servicios, 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 de la Directiva 123/2006 CE Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia. 1. El marco estatal: Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes



para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. 2. Las modificaciones normativas autonómicas. 3. Las Entidades Locales: último eslabón en las tareas de transposición. III. Los nuevos medios de intervención y su consideración desde la perspectiva de los actos administrativos y el procedimiento administrativo común. 1. La técnica tradicional de intervención: la autorización administrativa. 2. Reflejo normativo en la legislación de procedimiento administrativo común. 3. Declaración responsable y Actos comunicados. IV. Ejercicio de actividades de Servicio en la Comunidad Autónoma Gallega tras la Directiva de Servicios. 1. Regulación en la normativa reguladora del ámbito comercial. 2. La autorización comercial autonómica. 3. Impacto en las Entidades Locales: ordenanzas reguladoras de la intervención administrativa. 4. Breve referencia a otros ámbitos de intervención. V.- Actuaciones urbanísticas. 1. El urbanismo. ¿Un sector excluido de la aplicación de la Directiva de Servicios? 2. Regulación en la normativa urbanística autonómica. 2.1. Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. 2.2. Una perspectiva comparada en el ámbito autonómico. 3. Adaptación de la tramitación municipal: especial incidencia en las obras menores. VI. Reflexiones de futuro.

I Introducción

No se pretende en el presente trabajo realizar un estudio en profundidad de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios¹ (DS), sino ofrecer una perspectiva de la transposición de la misma en el ámbito de la CA Gallega, si bien circunscribiéndose especialmente sus efectos al ámbito urbanístico, sin perjuicio del debate doctrinal sobre su aplicación directa en dicho ámbito, se recogerá su inevitable incidencia en la materia.

A tal efecto, se realizará una sinopsis sobre las principales modificaciones normativas de ámbito estatal en la materia, con especial referencia a las normas de más reciente factura y de impacto directo en la cuestión que nos ocupa, así como de la repercusión en la normativa autonómica gallega y por último, su reflejo en el escalón territorial correspondiente a las entidades locales, analizando las técnicas de intervención públicas en las actividades de servicios y su virtualidad en la C.A. de Galicia, para finalizar planteando las reflexiones obligadas tras el transcurso ya de más de tres años desde la finalización del plazo de transposición y por tanto desde el inicio del período de exigibilidad directa del contenido de la DS.

II Transposición de la Directiva 123/2006 CE Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios

El Tratado de la Comunidad Europea consagra, ya desde 1957, tanto la libertad de establecimiento, actual artículo 43, como la libertad de circulación de servicios, actual artículo 49². La DS pretendía introducir definitivamente en los Estados miembros la garantía para

1 A tal efecto podemos consultar "El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: Aspectos generales y sectoriales". Dir. AGUADO i CUODOLA, V. Y NOGUERA DE LA MUELA, B. Atelier, Madrid, 2012.

2 Para un estudio en profundidad de ambas libertades puede consultarse BORRAJO INIESTA, I. "Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma" en el Tomo II del Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Civitas, Madrid, 1986. Directores GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZALEZ CAMPOS, J. y MUÑOZ MACHADO, S.; PELLICER ZAMORA, R. C. "Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea", en ILLESCAS, R. y MOREIRO, C. J. Derecho Comunitario Económico, Vol. I, Las Libertades Fundamentales, Madrid, Colex, 2001

el cumplimiento de dichas libertades, tal y como señala MERINO ESTRADA, V.³ *“La Directiva 2006/123/CE (LA LEY. 238463/2006) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, se marcó como objetivo hacer efectivas las libertades de circulación y establecimiento consagradas en el Tratado, generando un verdadero mercado interior de servicios, con una Europa mucho más competitiva, en línea con una renovada “Estrategia de Lisboa”. Un objetivo esencialmente económico. Pero las “disposiciones generales necesarias” para lograrlo, en palabras de su propio artículo 1º, son de índole administrativa: un cambio radical en las funciones regulatorias que desempeñan las Administraciones Públicas.”.*

Es decir, si bien nos encontramos ante una disposición que se situaría, en principio, en el ámbito regulatorio del sector económico, dado el modelo económico⁴ plasmado en nuestra Constitución de 1978⁵, resulta necesario desde el poder público abordar una reforma en profundidad del funcionamiento del sector público, y por tanto de la normativa reguladora de los procedimientos administrativos, de ahí el elevado número de normas afectadas en los distintos ámbitos territoriales del Estado. No obstante, resulta inequívoco afirmar que el eje del cambio consiste en la sustitución del modelo de un control anterior por control posterior, lo que ha provocado desde distintas posiciones doctrinales una crítica abierta a la DS, por derivar de ella una presunta desregulación⁶ del sector, desregulación que introduciría un desestabilizador grado de inseguridad jurídica.

1 El marco estatal: Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

Para las tareas de transposición de la Directiva de Servicios (DS)⁷ el Estado español optó por una doble técnica⁸, por una parte, adaptaciones normativas sectoriales, que se incorpora-

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

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

5 Artículo 38 *“Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.”*

6 PAREJO ALFONSO L. “Acceso al mercado: incidencia de la directiva de servicios” Noticias de la Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Junio 2011, Editorial Wolters Kluwer España. *“Se está, además, ante una norma de desregulación más que de liberalización, porque coloca bajo sospecha de restricción indebida cualquier regulación jurídico-pública del acceso al mercado y del ejercicio de las actividades que comprende, a pesar de que dicha regulación no parece que pueda merecer, en principio y sin más, tal sospecha, al deber presumirse —en el plano abstracto en el que argumentamos— que obedece al objetivo de la inserción armónica de determinada actividad en el sistema de convivencia propio de una economía social de mercado en función de los bienes y los valores jurídicos que se hagan presentes en el ámbito de que se trate”, reiterando lo ya manifestado por el mismo autor en “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkenstein” (EL Cronista del Estado social y democrático).*

7 Según lo dispuesto en el artículo 45 DS la entrada en vigor de la misma se produjo al día siguiente a su publicación en el DUE, publicación que tuvo lugar el 27 de diciembre de 2006, en tanto que el plazo para la incorporación al derecho interno de los Estados miembros finalizaba, según el artículo 44, el 28 de diciembre del año 2009. Por tanto, y a pesar de disponer de un plazo de tres años, las normas estatales fijando el marco de referencia de la transposición vieron la luz el 24 de noviembre de 2009, BOE nº 283 y el 23 de diciembre de 2009, BOE nº 308 (Leyes 17 y 25 respectivamente). Dicho retraso condicionó de un modo ineludible la labor de las administraciones autonómicas y locales, en tanto en cuanto se desconocía el marco definitivo de la misma.

8 Según lo establecido por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en julio de 2007 en relación con los aspectos jurídicos de la transposición, no obstante, dicha técnica fue objeto de crítica por el Consejo de Estado en su dictamen 99/2009, de 18 de mayo, en relación con la Ley 17/2009, que aún cuando no resulte objetable en sí mismo el método de transposición, señalan que *“esta peculiar forma de incorporación del Derecho comunitario a nuestro ordenamiento puede provocar ciertas distorsiones, tanto desde la perspectiva de la transposición misma de la Directiva, como desde la de su incidencia en nuestro Derecho interno”*, así como en el Dicta-



ron a la Ley 25/2009, y por otra, la adopción de una ley horizontal de transposición, que se materializaría en la Ley 17/2009⁹; sin perjuicio de descolgarse con una norma específica de transposición en materia comercial, que supuso la modificación de la Ley 7/1996, de 15 de marzo, de Ordenación del Comercio Minorista, por la Ley 1/2010, de 1 de marzo o la modificación del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, a través del Real Decreto 2009/2009, de 23 de marzo.

Tal y como se ha señalado, la Ley 17/2009 se limita a ser un mero recordatorio de los preceptos recogidos en la DS¹⁰, en tanto que en la segunda de las normas citadas se procede a la modificación de un total de 48 leyes estatales¹¹, de las cuales resultan de mayor importancia, las modificaciones efectuadas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LR-JAP-PAC) y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). La primera de ellas por introducir la única regulación que, con carácter general, tendremos de los nuevos medios de intervención y la segunda, por determinar su introducción en el ámbito local para el ejercicio de las actividades de servicios.

El siguiente avance normativo significativo en la consecución de los objetivos fijados por la DS se produce con la Ley 2/2011 de Economía Sostenible¹². En dicha norma se contienen las principales novedades que se enumeran a continuación:

- Ampliación del ámbito del silencio positivo. Artículo 40
- Establecimientos de razones de interés general y obligación de establecimiento de procedimientos. Modificación de la Ley 7/1985. Artículos 84 bis y ter.
- Inclusión de un nuevo hecho imponible para la exacción de las tasas municipales. Modificación del RDLeg 2/2004.
- Prescripciones para la evaluación de la normativa existente sobre licencias locales de actividad. Disposición Adicional Octava.¹³

men 779/2009, de 21 de mayo, en relación con la Ley 25/2009 ya señalaba la objeción a la técnica de las leyes ómnibus, por considerar que *“el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; técnica que dificulta la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del derecho, sino también a particulares”* (dictamen 4.908/97).

- 9 QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. “La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios” sobre el concepto de libertad de establecimiento y de la libertad de servicios en el Derecho de la Unión y su evolución hasta la 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 mayor análisis de las diferencias VID, 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 el citado Dictamen 99/2009 del Consejo de Estado pone también el acento en las diferencias entre la norma de transposición horizontal y la propia DS.
- 11 Las áreas afectadas por dicha modificación se puede concretar en las siguientes: administración pública (3), consumo (1), servicios profesionales (3), empleo (4), servicios industriales y construcción (6), energía (3), transporte y comunicaciones (8), medioambiente y agricultura (12), sanidad (3), propiedad intelectual (1), otras (4).
- 12 En la que el legislador estatal vuelve a utilizar la tan criticada técnica de la ley omnibus, mezclando regulaciones tan diversas como las relativas a los mercados financieros y formación, investigación y transferencia de resultados en el sistema universitario, entre gran multitud de materias.
- 13 Dicha Disposición establece lo siguiente:
1. *En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno evaluará la existencia de razones incluidas en el nuevo artículo 84 bis de la Ley de Bases de Régimen Local en las previsiones existentes sobre licencias locales de actividad. De acuerdo con los resultados de dicha evaluación, el Gobierno presentará en el mismo plazo un proyecto de Ley de modificación de las normas en las que no concurren las razones citadas, eliminando la correspondiente exigencia de licencia, sin perjuicio de su sustitución por otras formas de verificación y control administrativo. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en un plazo de doce meses tras la entrada en vigor de la presente Ley y en el ámbito de sus competencias, adaptarán igualmente su normativa a lo previsto en el citado artículo de la Ley de Bases de Régimen Local.*

En la misma línea, el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, llevó a cabo la modificación de diversas leyes para su adaptación a la disposición adicional octava de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en materia de licencias locales de actividad.

2 Real Decreto Ley 19/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y Ley 12/2012, de 26 de diciembre.

Pero si una norma ha venido a dar el impulso definitivo a la liberalización del ejercicio de las actividades de servicios, ésta ha sido el RD 19/2012, tras su trámite parlamentario Ley 12/2012, al generalizar, en la integridad del ámbito estatal, la inexigibilidad de licencia para el ejercicio de determinadas actividades y en determinadas circunstancias.

Así, la norma establece como ámbito objetivo las actividades comerciales minoristas y la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de la ley, y en los que se concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se realicen a través de establecimientos permanentes
- b) Que estén situados en cualquier parte del territorio nacional.
- c) Cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados.
- d) Que no tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público.

La regulación con tal grado de detalle podría plantear problemas de encaje con la normativa que las CCAA en ejercicio de su competencia exclusiva hayan dictado en la materia, por lo que resultaría necesario por los operadores jurídicos realizar importantes quiebros para respetar tanto la normativa autonómica como la estatal. En dicho sentido, en Galicia, el Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental, establece que a efectos de la exigencia de procedimiento de evaluación de incidencia ambiental (Anexo III) el elemento de referencia superficial para determinar la sujeción de las actividades comerciales es a 400 m² y si bien pudiera considerarse que dicha superficie es superior a la establecida por la normativa estatal, debemos recordar que ambas hacen referencia a conceptos distintos. La estatal se referencia a superficie útil de exposición y venta al público, por lo que podríamos encontrarnos con actividades no sujetas a licencia por la normativa estatal pero sí según la autonómica¹⁴.

2. *Los Municipios deberán adoptar un acuerdo que dé publicidad a los procedimientos en los que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 84.bis de la Ley de Bases de Régimen Local, subsiste el régimen de sometimiento a la licencia local de actividad, manteniendo dicha relación adecuada a la normativa vigente en cada momento.*

No obstante, excedido el plazo concedido, no consta el cumplimiento riguroso de dicha evaluación y consiguientes efectos, por parte de las Entidades Locales de nuestra Comunidad.

14 No debemos olvidar que la Ley 13/2010, de Comercio Interior de Galicia, sólo permite la utilización de las figuras de declaración responsable o comunicación previa en aquéllos supuestos en los cuales el ejercicio de la actividad no esté sujeta al trámite de incidencia, efecto o impacto ambientales.



La importancia de esta norma radica en que frente a las 17 normas autonómicas de transposición, y a las distintas regulaciones que se hayan fijado en los más de 8.000 ayuntamientos existentes en el conjunto del Estado, introduce un grado de uniformidad y seguridad jurídica para los prestadores de servicios.

Del mismo modo procede a la modificación del TRLHL, dando respuesta a una de las primeras demandas surgidas desde el ámbito local, como es que la entrada en vigor del nuevo modelo no implicase una disminución de los ingresos locales, a cuyo efecto se venía solicitando una adaptación de la normativa citada para la inclusión de un nuevo hecho imponible para la exacción de las correspondientes tasas y la modificación del establecido para el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras¹⁵.

3 Las modificaciones normativas autonómicas

Una de las cuestiones más complejas que ha planteado la transposición de la DS es garantizar una adecuada ejecución de dicha labor en las 17 CCAA, evitando que se generen desigualdades territoriales en función de la Comunidad en que se vaya a ejercer la actividad. Para responder a dicha problemática el Estado está tramitando, en la actualidad, la denominada Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, cuyo anteproyecto fue objeto de informe por el Consejo de Ministros en sesión de fecha 25 de enero de 2013 y mediante el que se pretende garantizar la validez territorial de la autorización, licencia, reconocimiento o cualificación reconocida de origen, de tal modo que opere en todo el ámbito del estado.

MÍGUEZ MACHO, L.¹⁶ considera que el principio de unidad del mercado interior constituye una importante fuente de limitaciones para el ejercicio de las competencias en materia de comercio interior, y así señala que *“Una manifestación fundamental de este principio es la prohibición de adoptar medidas que obstaculicen las libertades de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes (artículo 139, apartado segundo, de la Constitución), si bien la jurisprudencia del Tribunal Constitucional distingue entre la simple incidencia de esas libertades, que no se considera vulneración del precepto, y la verdadera obstaculización.”*

Al hilo de lo expuesto podemos afirmar con FUERTES LÓPEZ, M¹⁷. que *“Mucha actividad han tenido que desplegar las comunidades autónomas para que, en el ámbito de sus extensas competencias, estén incorporados los objetivos que persigue la Directiva de servicios.38 Una catarata de reformas normativas se está produciendo para modificar las leyes de comercio interior, de turismo, ferias, de juego, de protección de los consumidores, de protección ambiental, de colegios profesionales, del régimen administrativo para simplificar la actividad pública y suprimir bastantes autorizaciones que ahora se consideran desproporcionadas, así como para incorporar la nueva técnica de las declaraciones responsables o comunicaciones previas, para modificar el sentido del silencio... Son muchas las reformas llevadas a cabo. Una gran agitación normativa, más lo que sabemos que hay detrás de comisiones, reuniones, borradores, enmiendas... En el informe que ha presentado el Gobierno ante la Comisión Europea, fechado en abril de 2010, se han contabilizado casi*

15 No obstante, no fueron pocos los ayuntamientos que, desde un inicio, y una vez incorporado el nuevo modelo regularon en sus ordenanzas fiscales la exacción de dicha tasa. VID

16 MÍGUEZ MACHO, L., también sobre la 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 catalana de dret públic, núm. 42, 2011.

doscientas reformas en normas con rango de ley y más de seiscientos reglamentos autonómicos y se apuntaban todavía más normas pendientes de modificar.”

En relación con el mantenimiento de la posición que se ha adoptado por las CCAA respecto al posible solapamiento de controles autonómicos y municipales, para el ejercicio de las denominados grandes establecimientos comerciales, del estudio comparado de la transposición llevada a cabo por las CCAA podemos concluir que, con carácter general, no se han resistido a la tentación de mantener un importante control autonómico, justificando la necesidad de mantener la autorización comercial de dicha naturaleza, basándose en razones imperiosas de interés general y siguiendo a VILLAREJO GALENDE, H.¹⁸ nos encontraríamos con la siguiente clasificación:

- Madrid¹⁹ como único ejemplo de supresión de la licencia comercial autonómica.
- Continuismo: El mantenimiento de la licencia comercial autonómica (Aragón, Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Galicia, Murcia y Valencia).
- CCAA que suprimen la licencia autonómica pero mantienen el control autonómico, condicionando las licencias municipales (Asturias, País Vasco, Andalucía, Extremadura, Cantabria y Castilla-La Mancha).
- Sustitución de la licencia comercial autonómica por la autorización mediante un instrumento de ordenación del territorio. El caso navarro.

De las distintas regulaciones, pues, podemos comprobar la generalización de consideración de gran establecimiento comercial y, en consecuencia, sujeto a autorización autonómica, para aquellos que superen la superficie de los dos mil quinientos cuadrados (sin perjuicio de la introducción de factores de población como elemento de ponderación, vid La Rioja).

4 Las Entidades Locales: último eslabón en las tareas de transposición

Con ocasión de la entrada en vigor de la DS desde el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Política Territorial en colaboración con la FEMP y COSITAL, se procedió a elaborar el “Manual práctico de evaluación para las EELL elaborado por el, con la finalidad de ayudar a las Entidades Locales a adaptar su normativa a la Directiva de Servicios”. En el mismo se recogía ya el papel que le correspondía a la EELL²⁰ en la transposición de la norma europea al señalar:

“En esta tarea en la que las Autoridades españolas se ven inmersas para llevar a cabo la aplicación del anteproyecto de ley, las Entidades Locales tienen un papel especialmente relevante puesto que ellas son las autoridades competentes en gran parte de la normativa afectada. De hecho, la Ley de Bases del Régimen Local al atribuir en su artículo 4 apartado 1a) el ejercicio de la potestad reglamentaria a las Entidades Locales, las convierte en los sujetos obligados a modificar sus propias normas para adaptarlas al Derecho comunitario.”

18 “Licencias comerciales: su persistencia tras la Directiva de Servicios”. Liberalización del Comercio Interior. nº 868.ICE. Septiembre-October 2012.

19 La principal regulación viene dada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa Madrileña de la Comunidad de Madrid y la Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica.

20 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

El hecho de que la LAS en su artículo 5 imponga una reserva de ley para el establecimiento del régimen autorizador, sitúa a las EELL en una clara posición de subordinación respecto a la ejecución material de sus deberes de transposición, claramente condicionada por la legislación dictada por el Estado y la respectiva CA²¹, a pesar de lo cual algunos ayuntamientos avanzaron en sus tareas de transposición²² al margen de los tiempos marcados por los legisladores estatales y autonómicos, en base a la responsabilidad que para las EELL se podría derivar de un eventual incumplimiento de las labores de transposición en su ámbito territorial²³, previéndose en la propia norma de transposición el procedimiento a seguir para la exigibilidad de las sanciones que en su caso se impusiesen al Estado como consecuencia de ello²⁴.

III Los nuevos medios de intervención y su consideración desde la perspectiva de los actos administrativos y el procedimiento administrativo común

Uno de los enfoques más llamativos de las tareas de transposición llevadas a cabo por el legislador estatal consiste en que tras recoger en la Ley 17/2009 y Ley 25/2009 las figuras de la comunicación previa y la declaración responsable, posteriormente incorporará dichas figuras la legislación básica de procedimiento administrativo común, alcanzando por ello un ámbito más amplio que el expresamente previsto por la DS²⁵. El eje principal de la DS, sin perjuicio de abordar otros contenidos de interés, radica en el cambio del modelo de control “ex ante” por el régimen de control “ex post”, pasando a otorgar a la autorización un carácter excepcional frente al planteamiento de la libertad de ejercicio que se generaliza²⁶.

1 La técnica tradicional de intervención: la autorización administrativa

Más allá de los debates doctrinales sobre la naturaleza de la autorización²⁷, la propia DS en su art. 4.6) define el “régimen de autorización”, cualquier procedimiento en virtud del

-
- 21 JIMÉNEZ ASENSIO, R. “La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno”. IVAP, Oñati, 2010, pone el acento sobre la problemática derivada de la deficiente transposición que, en su caso, pudiera llevarse a cabo por algunas CCAA, que dejarían a las EELL sin cobertura jurídica para adaptar sus normas, pues a partir de la entrada en vigor de la LLAASEE, ordenanzas y reglamentos locales que contradijesen dicha normativa deberían entenderse derogados.
- 22 Sobre el efecto de la Directiva y las obligaciones que respecto a la misma competen a las Entidades Locales resulta necesario recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de marzo y de 22 de abril de 1993, según las que, no existe una competencia específica de transposición de las Directivas Europeas, por lo que la ejecución del derecho comunitario corresponderá a quien ostenta la competencia de la actividad o norma afectada por la Directiva, tal y como señala la propia Directiva cuando remite al derecho interno las cuestiones 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 deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta Ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquella, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En todo caso, en el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, la audiencia de la Administración afectada.
- 25 El artículo 2 DS recoge como ámbito de aplicación “*los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro*”, sin perjuicio de recoger a continuación una serie de servicios excluidos.
- 26 Para un estudio empírico sobre el estado de la cuestión vid “Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios”. Dir. PAREJO ALFONSO, L. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- 27 Sobre la técnica de la autorización y su construcción dogmática en torno a las posiciones de RANELETTI y MAYER, puede consultarse GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo II”, 4ª edición, Civitas, 1997 y PARADA VAZQUEZ, R. “Derecho administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 1994.

cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio, completando dicha regulación con la contenida en sus artículos 9 y siguientes²⁸.

Lo que sí resulta indiscutible es la condición de la autorización como prototipo de técnica de intervención basada en el control preventivo y así podemos decir con LAGUNA DE PAZ, J.C. que

“Todas las autorizaciones tienen en común el control preventivo que un sujeto realiza respecto de la actuación de otro, con el fin de comprobar que reúne las condiciones que permiten entender dicho comportamiento no dañará sus intereses, o los de aquéllos cuya salvaguardia tenga encomendada”.

En todo caso, y ante las críticas surgidas por el cambio de modelo²⁹ y la supuesta desregulación operada en el sector servicios, resulta conveniente recordar que el nuevo sistema no impone la ausencia de controles³⁰, sino que simplemente se limita a modificar el momento procedimental en que éstos se producen, permaneciendo inalteradas las facultades públicas de inspección, revisión y sanción. La principal consecuencia para el régimen autorizador consiste en su transformación en un régimen de carácter excepcional, cuya utilización sólo podrá legitimarse cuando efectuado el triple juicio de racionalidad, sea el único medio que garantice el interés general.

2 Reflejo normativo en la legislación de procedimiento administrativo común

Sobre dicha cuestión³¹ ya apuntábamos la extrañeza por que la regulación de estas figuras se incluyese, en ejecución de las labores de transposición de la DS, en una norma dictada por el Estado al amparo del título competencial recogido en el artículo 149.1.18ª CE, como es las bases del régimen jurídico de las AAPP y el procedimiento administrativo común, ya que el ámbito objetivo de la DS se circunscribe a las actividades de servicios.

En paralelo y en relación con esta cuestión en el ámbito local se han ido introduciendo modificaciones sucesivas en la LRRL, concretamente en su artículo 84, para recoger como nuevos medios de intervención el sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992 y el sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma. Sin perjuicio del reproche que pueda merecer dicha incorporación, se echa de menos, una vez ya superadas las disquisiciones competenciales, la regulación de un marco procedimental mínimo, a efectos de dotar de coherencia el funcionamiento de dichas figuras en los distintos ámbitos territoriales.

28 Se establecen una serie de requisitos para la sujeción de una actividad de servicios al régimen autorizador, que se concretan en un triple juicio: de no discriminación, de necesidad de justificación por la concurrencia de una razón imperiosa de interés general y de proporcionalidad, al tiempo que se establecen las condiciones para la concesión de la autorización, su duración y supuestos limitativos.

29 PAREJO ALFONSO, L. "op.cit.

30 Para las diferencias entre la autorización y la comunicación LAGUNA DE PAZ, J.C. "La autorización administrativa". Thomson, Civitas. Navarra. 2006.

31 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.



Otra de las cuestiones problemáticas que se derivan del nuevo modelo de intervención es la posición de los terceros interesados³², por cuanto la regulación existente sin proclamar la necesidad de un procedimiento administrativo los situaría en una especie de limbo jurídico, en el que pese a la evidente existencia de terceros interesados que pudieran ostentar derechos frente al ejercicio de una actividad de servicios, no se clarifican las posibilidades de defensa de esos derechos. Asimismo se han introducido sendos artículos 84 bis y ter en la LRBRL recogiendo la inexigibilidad general de licencia, así como los supuestos de concurrencia entre autorizaciones diversas³³ y la obligación de establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de las actividades que no requieran título habilitante previo.

En la misma línea se pronuncia la modificación efectuada en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, por la Ley 1/2010, que incorpora a su artículo 286³⁴ un contenido similar al recogido por el artículo 84 LRBRL.

3 Declaración responsable y Comunicación previa

Tal y como se ha comentado ambas figuras no representan una novedad pura en nuestro escenario jurídico, siendo conocidas por su utilización en el seno de un procedimiento administrativo, con naturaleza de un documento complementario³⁵. La novedad en sí misma viene representada por el otorgamiento de un carácter autónomo, capaz de producir efectos propios y sobre terceros³⁶.

-
- 32 La Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. en su artículo 34.2 establece que *"En ningún caso las medidas de simplificación administrativa pueden suponer limitación alguna de los derechos y garantías que la legislación vigente reconoce a los ciudadanos y a terceras personas interesadas en cualquier procedimiento administrativo"* previendo, a tal efecto, la posibilidad de que la legislación sectorial establezca mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- 33 Art. 84 bis: *"En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente"*.
- 34 1. Las entidades locales podrán intervenir en la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:
a) Ordenanzas y bandos.
b) Sometimiento a licencia previa y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y sus normas de transposición, se estará a lo dispuesto en la misma.
c) Sometimiento a comunicación previa o declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa que regula la misma.
e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o su prohibición.
2. La actividad de intervención de las entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.
3. Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las entidades locales. Se respetará, en todo caso, lo dispuesto en las correspondientes Leyes sectoriales.
- 35 Así, entre otras, en Ley 30/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, o en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que incorpora la figura ya tradicional en materia de contratación pública, o Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
- 36 Respecto a dicha cuestión vid MUÑOZ MACHADO, S. "Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas", LÓPEZ MENUDO 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 de la Función Consultiva 17, núm. 14, julio-diciembre (2010). MOREU CARBONELL, E: La Administración "neopolicial". Autorización administrativa y 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 de la Unión Europea, núm. 317, 2011. "El impacto de la Directiva Bolstein 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 cuanto a la definición que la norma realiza de ambas figuras, el artículo 71 bis³⁷, en sus apartados 1 y 2 establece lo siguiente:

- Declaración responsable: documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.
- Comunicación previa: aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1 LRJAP-PAC

Asignando, en ambos casos, los efectos³⁸ que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. Añadiendo específicamente, para el caso de la comunicación, que ésta podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

Resulta importante, en este punto, señalar la remisión a la legislación sectorial que el precepto realiza, de tal modo, que el mismo se limita a enunciar las líneas generales de las figuras, debiendo ser las normas correspondientes las que aquilaten el encaje de las mismas en nuestro sistema de intervención administrativa, completando su definición legal³⁹.

IV Ejercicio de actividades de Servicios en la Comunidad Autónoma Gallega tras la Directiva de Servicios

La regulación de la materia en Galicia se realizó, en un primer momento, fundamentalmente a través de dos normas, por una parte la Ley 7/2009⁴⁰, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del comercio interior de Galicia, específica del sector comercial, que sería pronto modificada por la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, Comercio Interior de Galicia.

Junto con dicha norma de carácter sectorial se dictó una norma de carácter ómnibus, la Ley 1/2010⁴¹, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación

³⁷ Añadido por Ley 25/2009.

³⁸ La norma anuda a la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Importantes consecuencias para limitar los posibles excesos que se pudiesen derivar del cambio de modelo

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

⁴⁰ D.O.G. Nº 251, de 28 de diciembre de 2009.

⁴¹ D.O.G. Nº 36, de 23 de febrero de 2010. Contra dicha norma fue interpuesto recurso de inconstitucionalidad nº 8260-2010, promovido por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2010.

a la Directiva 2006/123/CE, al estilo seguido por el Estado con la Ley 25/2009, si bien sin lograr la finalidad pretendida de dicha transposición, más que a un efecto meramente formal.

1 Regulación en la normativa reguladora del ámbito comercial

Tal y como se ha señalado se dictaron en la CA Gallega dos normas para la transposición en el sector comercial. La primera de ellas, la Ley 7/2009, poco respondía a la finalidad expresada en su Exposición de Motivos de adaptación a la DS, por cuanto mantenía en su artículo 6 la exigibilidad de licencia municipal de apertura o de actividad y, en su caso, la autorización comercial autonómica, para la apertura de un establecimiento comercial.

Será necesario esperar a la Ley 13/2010, la que dará carta de naturaleza en nuestra Comunidad al nuevo modelo de intervención de control posterior al recoger expresamente en su artículo 28, apartados 3 y 4:

3. *En todo caso, las actividades comerciales no sujetas al trámite de incidencia, efecto o impacto ambientales, ni al informe de la consejería titular de la competencia en sanidad, estarán exentas de la obtención de la licencia municipal de apertura o actividad, bastando para el inicio de la misma la presentación de una comunicación previa o declaración responsable.*
4. *Se sujetan únicamente al deber de presentar una comunicación previa, firmada por la persona transmitente y la adquirente, los cambios de titularidad de las licencias de actividad o apertura de establecimientos y actividades comerciales.*

La norma citada incorpora también la comunicación previa para la transmisión de la titularidad de las licencias de actividad, no obstante, hay que recordar que dicho procedimiento venía ya establecido por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955⁴².

2 La autorización comercial autonómica

La Ley 13/2010 mantuvo la autorización comercial autonómica (ACA), basándose en la *“necesidad de protección de los entornos urbanos históricos, evitando el proceso de despooblación de los núcleos urbanos, en la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico de Galicia y en la mejora de la calidad de vida de las personas”*. Sin perjuicio de considerar que el régimen establecido respeta la autonomía local constitucionalmente garantizada, limitando la intervención autonómica a supuestos de incidencia supramunicipal y garantizando la proporcionalidad y la no discriminación entre empresas, independientemente de su nacionalidad, procedencia, características o formato.

2.1 Finalidad y objeto

Señala la propia norma en su artículo 29.1 que el sometimiento a autorización comercial autonómica pretende *“garantizar la adecuada integración territorial del establecimiento comercial a través de su planificación urbanística y de la ejecución previa de las infraestructuras y dotaciones necesarias, su compatibilidad desde el punto de vista de la protección del*

42 El RS ha sido objeto de modificación por Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre.



medio ambiente y la accesibilidad de los ciudadanos a estos equipamientos en condiciones adecuadas” en clara invocación a las denominadas razones de interés general⁴³.

Según lo dispuesto en la misma y siguiendo la tendencia de la mayoría de las CCAA que han optado por un modelo de extensión de superficie, se establece la sujeción a autorización comercial autónoma de la instalación y traslado de los establecimientos comerciales cuya superficie útil de exposición y venta al público sea igual o superior a 2.500 metros cuadrados, siendo también preceptiva en el caso de ampliaciones de establecimientos comerciales cuando la superficie resultante tras la ampliación sea igual o superior a 2.500 m².

2.2 Procedimiento

El procedimiento al que se sujeta la ACA se encuentra establecido en el Decreto 211/2012, de 25 de octubre, en desarrollo de lo dispuesto en el apartado 7, del artículo 33.

En su Capítulo II, Procedimiento para la obtención de la autorización comercial autónoma, dedica su Sección I, artículos 6 a 14, a desarrollar con detalle la documentación que habrá de presentarse con la solicitud, especialmente aquella de carácter técnico que habrá de servir de base para acreditar el cumplimiento de los requisitos de interés general.

Entre las principales novedades que recoge el Decreto sobre el articulado de la ley, se introduce un trámite de información pública, mediante audiencia por un plazo de 15 días a los ayuntamientos limítrofes a aquel en cuyo término municipal se ubique el proyecto objeto de solicitud y, paralelamente, se abrirá un trámite de información pública con una duración de 15 días mediante la inserción del correspondiente anuncio en el Diario Oficial de Galicia y en un diario de máxima difusión provincial, en el que se indique claramente el objeto de la misma, el plazo, así como el lugar y horarios dispuestos para consulta.

También se concretan los aspectos referidos como criterios de interés general⁴⁴, introduciendo un mayor grado de objetividad en la línea apuntada por la propia DS al señalar que los requisitos deben ser conocidos con anterioridad, en cumplimiento de la finalidad de dotar de seguridad jurídica el ejercicio de las actividades de servicios.

3 Impacto en las Entidades Locales: ordenanzas reguladoras de la intervención administrativa

La atribución a las EELL de la potestad de autoorganización y reglamentaria ex LRBR y LALG faculta a éstas para, dentro de su ámbito competencial, establecer la ordenación correspondiente a los procedimientos de control, así como a tener permanentemente publi-

43 El concepto de «razones imperiosas de interés general» ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado (hoy, 49 y 56 TFUE). En su amplísimo Preámbulo la DS lo concibe como un concepto abierto, que puede seguir evolucionando: «La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, en el sentido de los artículos 46 y 55 del Tratado, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria» (considerando 40).

44 Artículo 19 Decreto 211/2012.

cados y actualizados los modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca, en la línea indicada. Dicha norma también podría utilizarse para clarificar los procedimientos y tramitación de los actos sujetos a licencia, siempre, evidentemente, con sujeción a lo dispuesto en la normativa de aplicación, en virtud del principio de jerarquía normativa.

Así, en cuanto al posible contenido de una disposición de carácter general de ámbito local podríamos sintetizar en la regulación de los diferentes medios de intervención, así como de cuantos procedimientos se pudiesen derivar del mismo y finalmente, pero de gran importancia, las disposiciones relativas al ejercicio de control posterior, por cuanto, en este momento ni de la normativa comercial gallega ni de la urbanística se puede extraer dicho procedimiento, por lo que será necesario regular con detalle los distintos trámites, así como el las peculiaridades del procedimiento y régimen sancionador⁴⁵.

Han sido varios los ayuntamientos gallegos que, en ejercicio de sus potestades de autoorganización y reglamentaria, han procedido a dictar las correspondientes normas reguladoras de la materia, entre las cuales podemos destacar:

- Ayuntamiento Santiago. "Ordenanza municipal de tramitación de actividades" Aprobada por acuerdo del Pleno de la Corporación el día 28 de abril de 2011, aprobación definitiva publicada en el BOP de A Coruña del 6 de julio de 2011. Modificada por acuerdo del Pleno de la Corporación el día 29 de marzo de 2012 publicada en el BOP de A Coruña de 15 de junio de 2012.
- Ayuntamiento Ourense. Ordenanza reguladora de las actuaciones comunicadas ante el Ayuntamiento de Ourense. Aprobada por el Pleno en sesión de fecha 06.05.11, y publicada en el BOP nº 139, do 23.06.11.
- Ayuntamiento de Pontevedra. Ordenanza municipal para la simplificación administrativa en el Concello de Pontevedra, reguladora de la tramitación de las declaraciones responsables para la tramitación de servicios, instalaciones y apertura de establecimientos comerciales y actividades inocuas, cambios de titularidad y licencias para obras e instalaciones menores por actuación comunicada. Aprobada por el Pleno en sesión de fecha 30.10.12, y publicada en el BOP nº 219, de 30.10.12.
- Ayuntamiento de Vigo. Como tareas iniciales de transposición aprobó en su momento, siguiendo el modelo estatal, dos ordenanzas, aprobadas por el Pleno en fecha 30 de noviembre de 2011; "Ordenanza municipal reguladora del libre acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio en el ayuntamiento de Vigo", publicada en el BOP nº 46, de 9 de marzo de 2010 y "Ordenanza específica de adaptación básica de la tramitación de licencias urbanísticas y medioambientales" publicada en el B.O.P. Nº 77, de 26 de abril de 2010.

Siendo objeto de desarrollo la implantación de la figura de la comunicación previa, respecto al ejercicio de las actividades de servicios mediante resoluciones del Delegado de Área. En la actualidad, se encuentra en tramitación una nueva Ordenanza municipal reguladora de la

45 En todo caso, dicha normativa no podrá prescindir del respeto a la normativa estatal y autonómica dictada en el ejercicio de sus respectivas competencias, en virtud del principio jurídico de jerarquía normativa recogido en el artículo 9 CE, y reflejado en el artículo 1.2 del Código Civil. EMBID IRUJO, A. "Ordenanzas y reglamentos municipales" "Tratado de Derecho Municipal I" AAVV, dirigido por MUÑOZ MACHADO, S. Madrid, 2011.

tramitación de las licencias urbanísticas y otras, para incorporar las dinámicas derivadas de la experiencia de implantación del nuevo modelo.

La problemática apuntada respecto a la escasa y deficiente regulación que se puede observar en la materia se pone de manifiesto ya en un superficial estudio de dichas regulaciones municipales, pues se comprueba la utilización indistinta de ambas figuras, así como las diversas interpretaciones que, en cada caso, se realiza de la normativa existente, sujetando a los prestadores de servicios a un escenario de inseguridad y desconocimiento en función del territorio en que pretendan ejercer su actividad. Respecto a dichas regulaciones municipales podemos poner de manifiesto la coincidencia en la mayoría de las mismas, no sólo en las apuntadas, de hacer extensivo el cambio de modelo a las actuaciones urbanísticas de escasa entidad técnica, las denominadas obras menores.

Dicha cuestión, de gran repercusión en las EELL⁴⁶ sigue siendo objeto de actualización en las modificaciones sobre régimen local, y como muestra de ello tenemos en Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad Local⁴⁷ que contempla una nueva redacción para el artículo 84 bis LRRL⁴⁸.

4 Breve referencia a otros ámbitos de intervención

No son pocos sectores afectados por los derivados de la transposición de la DS, sin perjuicio del comercio interior que ya ha sido objeto de análisis. De este modo han sido objeto de modificación normas tan diversas como las relativas al sector turismo, juego, venta ambulante, colegios profesionales, como muestra de ellos las numerosas modificaciones normativas llevadas a cabo por la Ley 1/2010⁴⁹.

– *Ley 7/2011, de 27 de octubre, del 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 de la Revista Aragonesa de Administración Pública.2011.

47 El informe correspondiente fue aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013.

48 “1.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control.

No obstante podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud pública, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada.

2.- Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:

*a) La potencia eléctrica o energética de la instalación.
 b) La capacidad o aforo de la instalación.
 c) La contaminación acústica.
 d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.
 e) La existencia de materiales inflamables.
 f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico-artístico.*

3. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad Local y alguna otra administración, la Entidad Local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que este no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.”

49 Se modificaban, entre otras, la Ley 1/1996, de 5 de marzo, de regulación de las actividades feriales de Galicia, Ley 1/1993, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad, Ley 4/1997, de 25 de junio, de caza de Galicia, Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, Ley gallega 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria, Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia, Ley 14/1985, de 23 de octubre, reguladora de los juegos y apuestas en Galicia, Ley 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia, Ley 1/2008, de 17 de abril, de creación del Colegio Profesional de Detectives Privados y Privadas de Galicia, ...etc



Con carácter previo, ya la citada Ley 1/2010, había procedido a la modificación de la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia. Para el cumplimiento de los objetivos fijados en la reforma se aprobó una nueva norma, la Ley 7/201 en la que, tras proclamar la libertad de empresa, la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, consagra la figura de la declaración responsable como norma general frente a la excepcionalidad de la autorización, regulando el procedimiento a seguir, incorporando así el mandato comunitario en el sector afectado.

- *Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia.*

Se introducen una serie de modificaciones especialmente relacionadas con la creación de la ventanilla única y la protección de consumidores y usuarios. La ley 25/2009, modificó la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, especialmente en relación con la regulación del visado colegial obligatorio, reforma que fue objeto de desarrollo a través del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, que introdujo importantes cambios respecto a la regulación anterior, y que ha tenido un importante impacto en el ejercicio de las actividades sujetas a visado. Dicha cuestión se encuentra, en estos momentos, pendiente de una regulación definitiva, en la que se está trabajando en el Anteproyecto de la Ley de Servicios Profesionales.

- *Ley 2/2012, de 28 de marzo, galega de protección general de las personas consumidoras y usuarias.*

Sin perjuicio de que se trata de una norma de reciente factura que aborda de un modo íntegro el sector de consumo, es de destacar la incorporación en esta norma del contenido de la DS, en cuanto a la obligatoriedad de facilitar determinada información por parte de las empresas prestadoras de servicios, así como a las vías de reclamación de los consumidores y a las obligaciones de las empresas en este ámbito, especialmente respecto a la obligación de contestar a las mismas.

V Actuaciones urbanísticas

A pesar de la existencia de un importante nexo entre el acceso a las actividades de servicios y la ejecución de determinadas actuaciones urbanísticas, en cuyo caso se contraponen la aparente inaplicabilidad de la DS al sector urbanismo, con la necesidad de dar carta de naturaleza a la libertad de establecimiento proclamada por la norma comunitaria. Por ello es necesario abordar las distintas cuestiones que se plantean desde la óptica concreta de la regulación existente en nuestra Comunidad.

1 El urbanismo. ¿Un sector excluido de la aplicación de la Directiva de Servicios?

Una de los temas más debatidos tanto en el período inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la DS, como en el posterior, fue si la norma comunitaria resultaba de aplicación al ámbito urbanístico⁵⁰. Y ello porque su considerando 9 señalaba que *“La presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas rela-*

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

tivas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada...”

En todo caso, no debemos olvidar que uno de los imperativos que recoge la DS es la obligación de simplificación de procedimientos⁵¹, práctica regulatoria que la normativa de transposición ha hecho extensivo a sectores no incluidos en el ámbito objetivo⁵². El ejercicio de las actividades de servicios, y más específicamente las comerciales está intrínsecamente unido a cuestiones de naturaleza urbanística, llegando, en muchas ocasiones, a resultar necesaria no sólo la licencia para el ejercicio de la actividad, sino también para actuaciones urbanísticas necesarias para el acondicionamiento a la legalidad urbanística. Dicha cuestión, si cabe, todavía se acentuó más cuando ya diversas legislaciones autonómicas en materia urbanística habían recurrido, con carácter previo a la entrada en vigor de la DS, a las figuras de comunicación previa o declaración responsable para la simplificación procedimental en aquéllos supuestos de obras de escasa entidad, generalmente asimiladas, al concepto de obras menores. Algunos autores se han pronunciado sobre la materia, así FONT I LLOVET, T. Y PEÑALVER I CABRÉ⁵³

“El urbanismo no está incluido dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios siempre que los requisitos previstos afecten a la generalidad de los ciudadanos. Ahora bien, las normas urbanísticas pueden contener preceptos que estén incluidos dentro del ámbito de aplicación de la DS cuando no tengan un carácter general, sino que regulen específicamente actividades de servicios.”

Lo que sí es cierto, una vez que parece haberse resuelto el debate doctrinal a favor de la exclusión, es que la práctica y la evolución normativa, han llevado tanto a las instituciones autonómicas como locales⁵⁴ a introducir medidas de simplificación en la obtención de los títulos habilitantes para la ejecución de actuaciones urbanísticas, especialmente en aquéllos supuestos en los que se presentan como necesarias para el ejercicio de actividades de servicios.

2 Regulación en la normativa urbanística autonómica

La CA de Galicia ha asumido en su Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda⁵⁵, en ejecución de la distribución constitucional de competencias que, en su artículo 148.1.2 recoge la Constitución. En ejecución de la misma se han ido dictando sucesivas normas reguladoras de la materia, interesándonos a los efectos del presente estudio la vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre,

51 En su artículo 5 impone a los Estados miembros la obligación de verificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio.

52 Como ya se encargó de señalar el Consejo de Estado en su Dictamen.

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 a la competencia local para tal proceder ha sido puesta en cuestión en aquéllos casos en que la legislación autonómica no había procedido a suprimir la exigencia de licencia, pues ostentando las CCAA la competencia en materia de urbanismo y disponiendo las EELL únicamente de potestad reglamentaria carecerían de cobertura normativa para ello. No obstante, considerando por una parte, el conjunto normativo dictado tanto por el Estado como por las CCA para la transposición de la DS, así como el mandato de simplificación administrativa contenida en la misma dicha posibilidad podría defenderse razonablemente.

55 Art. 27.3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril.

de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, en tanto en cuanto fija el marco jurídico de las autorizaciones para la realización de actuaciones urbanísticas.

2.1 Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

Una de las primeras demandas que surgió en el ámbito local con ocasión de la transposición de la DS fue la necesidad de modificar no sólo la normativa existente en materia de comercio, sino en materia urbanística referida tanto a la LOUGA, como al Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental y al Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del suelo de Galicia. Todo ello sin olvidar la vigencia, en nuestra Comunidad del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en cuanto no contradiga a la normativa autonómica.

Una de las principales problemáticas que se producen en nuestra CA para la generalización del sistema radica en la falta de adaptación de la normativa ambiental, puesto tal y como se señaló el Anexo III determina la sujeción a incidencia ambiental de gran número de actividades de servicios, únicamente por una cuestión de carácter superficial (400 m²). Dicha cuestión tendría una sencilla solución mediante la introducción de los nuevos medios de intervención en materia ambiental, en coherencia seguido también por la legislación estatal⁵⁶.

La primera incorporación del nuevo modelo a la normativa urbanística se produce de un modo indirecto, a través del añadido del apartado 5 bis, al artículo 196 efectuado por Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia, y que recoge el siguiente sistema:

- Están sujetos a licencia municipal, ex artículo 194.2, los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo, tales como las parcelaciones urbanísticas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, la modificación de la estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública, los cierres y vallados de fincas y los demás actos que se señalen reglamentariamente.
- Los ayuntamientos podrán establecer procedimientos abreviados de obtención de licencias de obras menores en el mismo momento de la solicitud.

Es decir, mantiene, con carácter general la exigibilidad de licencias, si bien deja en manos de los ayuntamientos la potestad de abreviar el procedimiento para la obtención de obras menores⁵⁷.

56 Dicha opción se ha incorporado a la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2010, relativa a los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental establece una regulación del régimen de declaración responsable o comunicación para el acceso a una actividad o su ejercicio sujeta al RDL 1/2008, de 11 de enero, de impacto ambiental de proyectos o la normativa autonómica de desarrollo al decir que *"la declaración responsable o la comunicación no podrán presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite"*.

57 Señala el artículo 195.3 en su segundo apartado que tendrán la consideración de *"menores aquellas obras e instalaciones de técnica simple y escasa entidad constructiva y económica que no supongan alteración del volumen, del uso, de las instalaciones y servicios de uso común o del número de viviendas y locales, ni afecten al diseño exterior, la cimentación, la estructura o las condiciones de habitabilidad o seguridad de los edificios o instalaciones de toda clase"*, en la línea sentada por consolidada jurisprudencia.



Dicho precepto, que no ha sido objeto de mayor desarrollo ni explicación, en mi opinión, parece hacer referencia a una suerte de figura asimilada a la declaración responsable o comunicación previa, por cuanto si bien no da indicaciones sobre la configuración del procedimiento abreviado, sí señala que dicha simplificación consistiría en la obtención de la licencia en el mismo trámite de la solicitud, es decir, estaríamos ante un procedimiento de resolución inmediata.

Se exponen a continuación los argumentos a favor de dicha asimilación:

- No se concreta cómo se procederá a la obtención de la misma, pues no debemos olvidar que los órganos competentes para su concesión son órganos de gobierno de naturaleza política (Alcalde, Concejales Ddo. o Junta de Gobierno Local) y que difícilmente estarán disponibles.
- Existe un sistema ya de larga trayectoria en las EELL y entre cuyos principales exponentes en nuestra Comunidad nos encontramos al Ayuntamiento de Vigo, que es el de licencias simplificadas o de trámite simplificado, en virtud de las cuales, tras la presentación de la documentación correspondiente a la solicitud y ante la falta de comunicación por parte de la administración, se puede entender por el interesado concedida la misma.

En otras legislaciones sectoriales de nuestra Comunidad sí se ha dado un contenido específico al procedimiento de control posterior⁵⁸, solución que sería deseable se extendiese en materia de ejercicio de actividades vía regulación dos medios de intervención para el ejercicio de las actividades de servicios.

2.2 Una perspectiva comparada en el ámbito autonómico.

Al margen de las regulaciones contenidas en los distintos sectores afectados, especialmente el de comercio interior, también la normativa autonómica urbanística ha experimentado cambios como consecuencia de la entrada en vigor de la DS. A continuación recogemos, sin ánimo de exhaustividad, las principales líneas de alguna de estas regulaciones, con la particularidad de que, algunas de ellas, ya recogían los nuevos medios de intervención, con anterioridad a la norma comunitaria.

- Navarra. Su Ley Foral 6/1990, de Administración Local, establecía ya en su artículo 180 la comunicación previa como medio de intervención. Normativa que fue adaptada por Ley Foral 7/2010, de 6 de abril, de modificación de dicha norma para su adaptación a la DS. No obstante, resulta llamativo que la normativa específica en materia de urbanismo no recoja específicamente el régimen de comunicación previa.
- País Vasco. La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, en su artículo 207.5 que permite la sustitución por los ayuntamientos de la necesidad de obtención de licencias por una comunicación previa, cuando se trate de la ejecución de obras de escasa entidad técnica, para las cuales no sea necesaria la presentación de proyecto técnico, o para el ejercicio de actividades que no tengan la condición de molestas,

58 Ley 7/2011, de Turismo de Galicia Artículo 44. Actuación administrativa de comprobación.

1. Presentada la declaración responsable debidamente formalizada, los órganos competentes en materia de turismo comprobarán el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley y normas reglamentarias que resulten de aplicación, en el plazo de tres meses a contar desde la entrada de la documentación completa, resolviendo sobre la conformidad o no con lo declarado.



insalubres, nocivas o peligrosas, y para aquellas otras actuaciones que prevean las propias ordenanzas

- Cataluña. Decreto-ley 1/2005, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, art. 179.4, faculta a los ayuntamientos para que en función de la entidad de las obras o las actuaciones a realizar sustituyan la licencia urbanística por la comunicación previa.
- Valencia. Decreto Ley 2/2012, de 13 de enero, del Consell, de medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas de la Comunitat Valenciana, establece en su DA única da entrada a la figura de la declaración responsable⁵⁹, junto con la licencia como medio de intervención.

Se instaura la figura de la comunicación ambiental previa, art. 65 Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental, para aquéllos supuestos en los que no resulte exigible la autorización ambiental integrada o la licencia ambiental.

- Baleares. En estos momentos se encuentra en tramitación el Anteproyecto de ley de régimen jurídico para la instalación, acceso y ejercicio de actividades, cuyo objetivo consiste en la unificación de expedientes de obras y actividades, eliminando trámites y simplificando el procedimiento.

3 Entidades de certificación

Especial mención respecto a la articulación del nuevo sistema de control merecen las denominadas entidades de certificación. Si bien dicha figura ya existía en otros ámbitos⁶⁰ de corte especialmente industrial⁶¹, su aparición vinculada a las labores de inspección y comprobación⁶² en el ejercicio de las actividades de servicios ha provocado críticas muy negativas, desde el punto de vista del otorgamiento de funciones “reservadas” a entidades privadas.

Existe un amplio debate sobre si dicho modelo representa el ejercicio de funciones reservadas a la función pública por entidades privadas. En todo caso las cuestiones relativas a la inspección urbanística habrán de ser objeto de regulación por las CCAA en ejercicio de las competencias reconocidas en Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, siendo necesario que ofrezca la correspondiente cobertura legal para introducir fórmulas de colaboración en los procedimientos municipales.

59 DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA. Declaración responsable para el ejercicio de actos de uso, transformación y edificación del suelo, subsuelo y vuelo. Redacción según Ley 2/2012, de 14 de junio. Redacción según Decreto-ley 2/2012, de 13 de enero. Añadida por Ley 12/2010, de 21 de julio.

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

61 Entre otras, Las entidades colaboradoras en materia de seguridad y calidad industrial. Artículo 17 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria y Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial; las entidades colaboradoras en la inspección de buques y embarcaciones de recreo. Artículo 86.5º de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y Reales Decretos 1837/2.000, de 10 de noviembre y 90/2.003, de 24 de enero; las entidades colaboradoras de la Administración Hidráulica. Artículo 101.4º del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2.001, de 20 de julio y artículo 255 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1.986, de 11 de abril modificado por Real Decreto 606/2.003, de 23 de mayo.

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

El acento sobre estas figuras aplicada al ejercicio de las actividades de servicio se puso inicialmente en la regulación contenida en la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades del Ayuntamiento de Madrid. No obstante, la regulación contenida en la misma contemplando la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control en el ámbito urbanístico fue objeto de sanción por el TSJ de Madrid⁶³, pero la normativa autonómica posterior ha procedido a darle la correspondiente cobertura legal, sin perjuicio de ulteriores pronunciamientos judiciales que puedan pronunciarse sobre la naturaleza y legalidad de la figura.

Otras CCAA han procedido también a regular la materia como es el caso del Decreto Ley 4/2012, de 29 junio, Decreto ley 4/2012, de 29 de junio, del Consell, por el que se regulan los organismos de certificación administrativa. Dicho Decreto introduce importantes modificaciones en la regulación de las OCAs en relación a las tareas de comprobación, informe y certificación de los establecimientos públicos sujetos a la Ley 14/2010, de 3 de Diciembre de la Generalitat, en materia de Espectáculos Públicos.

VI Reflexiones de futuro

Transcurridos ya más de tres años tras la finalización del plazo para la transposición de la DS, resulta necesario formular una serie de reflexiones sobre las necesidades que siguen planteándose y a las que no se ha dado, por el momento, una adecuada respuesta. Para ello realizaremos un breve diagnóstico del momento actual y las perspectivas de futuro, y unas sencillas líneas de actuación a proponer en nuestra Comunidad.

1 Diagnóstico del momento actual

Frente a las expectativas de crecimiento económico derivadas de la implantación de la DS, las dificultades experimentadas en su implantación, han hecho surgir ciertas desviaciones. La posición intervencionista de las CCAA, que han reaccionado de un modo restrictivo en la interpretación de las libertades, así como el escaso margen de maniobra de las EELL, que, en muchos casos se encuentran con escasez de medios materiales y personales para afrontar la gestión de un cambio de modelo, y la propia gestión llevada a cabo por el Estado, no han permitido avanzar según el procedimiento previsto. A pesar de ello el Informe sobre la reducción de cargas administrativas⁶⁴, consecuencia de la aplicación de la Directiva de Servicios afirma que *“Los cálculos realizados utilizando la metodología de la medición de cargas administrativas con el modelo de costes estándar, permiten estimar que la aplicación de la Directiva de Servicios en las principales actividades afectadas por ella, está generando cada año un ahorro de cargas administrativas sobre las empresas y ciudadanos de al menos 1.701 millones de euros¹. Este importe de cargas eliminadas equivale a un 0,16% del PIB (...).”*

No obstante, son bastantes los proyectos normativos que se encuentran en estos momentos en distintas fases de tramitación y que tendrán una clara repercusión en la materia, por lo que habrá que estar al horizonte que señalen, entre ellos, la Ley de Garantía de Unidad

63 Al entender que la regulación contenida en la ordenanza supone una innovación normativa por parte del municipio a través de la potestad reglamentaria en uso de las competencias locales recogidas en el art. 25.1 d) LRRBRL.

64 CEOE y CEPYME.



de Mercado⁶⁵, Ley de Servicios Profesionales, desarrollo de la Ley 12/2012, etc., así como las actuaciones a desarrollar en los distintos ámbitos territoriales. Existe todavía un amplio camino por recorrer para garantizar la efectividad de las libertades garantizadas en la DS⁶⁶, camino del que cada administración habrá de responder.

Abordando ya las conclusiones desde una óptica eminentemente práctica hemos de señalar que no son pocas las resistencias que se manifiestan desde el lado de los propios servidores públicos para la implantación y tramitación del nuevo modelo, a las que hemos de unir la desconfianza ciudadana, en el que la responsabilidad se ha trasladado sobre su persona, por lo que, ante el desconocimiento de las consecuencias que para ellos se derivan, se muestran reticentes a la utilización del nuevo sistema. Pero en defensa del nuevo modelo debemos sostener, en la línea apuntada por LAGUNA DE PAZ⁶⁷ que los nuevos medios de intervención no suponen una ausencia de controles administrativos, sino tan sólo una alteración del momento procedimental en que éstos se producen, sin que necesariamente deban producirse mayores infracciones e incumplimientos con el sistema de control posterior.

En la misma línea de cuestiones terrenales se echa de menos una regulación de procedimiento, que si bien podría ser objeto de inclusión en la LRJAP-PAC, también podría llevarse a cabo a través de la normativa reguladora de las actividades de servicios, pues dicho ámbito es el espacio al que la DIRSE circunscribe sus efectos⁶⁸, aunque no parece que, dado el tiempo transcurrido y las distintas legislaciones sectoriales que se han ocupado del tema, dicha regulación pueda ser objeto de una próxima aprobación.

2 Una propuesta de actuación para la CA Gallega

Sin perjuicio de reconocer los avances que, en la consecución de los objetivos fijados por la DS, se han llevado a cabo en la CA Gallega, resulta evidente que todavía existe un amplio margen para seguir profundizando en ello. En dicho sentido, debemos recordar que la implantación de las actividades de servicios exige un juicio de proporcionalidad, en el sentido de que la medida de intervención que se establezca habrá de ser la menos restrictiva para el ejercicio de las libertades protegidas por la norma, así pues la simple concurrencia de razones imperiosas de interés general no legitima a las administraciones públicas para la fijación del régimen de autorización, sino a garantizar la protección de dicho interés a través del medio de intervención menos restrictivo y siempre de un modo proporcional a la protección pretendida.

A continuación se enuncian las principales líneas de actuación que, siguiendo la estela de otras comunidades, se podrían abordar:

- *Implantación, con carácter general, de los nuevos medios de intervención.*

El condicionamiento establecido en el artículo 25 de la Ley 13/2010, de excluir los mismos en todos aquellos supuestos con la más mínima incidencia ambiental, provoca

65 Según estudios del Ministerio de Economía y Competitividad, esta ley puede suponer un incremento del PIB en 10 años del 1,52%, lo que linealmente significa un 0,15% de incremento anual, en torno a 1.500 millones de euros al año.

66 RIVERA ORTEGA, R. La transposición de la directiva de servicios: panorámica general y balance de su transposición en España. Noticias de la Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Editorial Wolters Kluwer España, Junio 2011.

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

68 Con las excepciones que la propia norma recoge.

que en la práctica, la mayoría de las actividades de servicios continúen sujetas a regímenes de autorización.

Para evitar dicho efecto sería necesaria una revisión de la normativa en materia medio ambiental, llegando incluso a introducir las nuevas figuras en este ámbito. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que convivan en un mismo procedimiento una autorización ambiental y una comunicación previa para el ejercicio de las actividades⁶⁹.

En la misma línea debería simplificarse el diseño actual de la autorización comercial autonómica que introduce un procedimiento excesivamente largo y complejo, y respecto al cual, al margen de juicios de oportunidad, se podría llevar a cabo un rediseño con el objetivo de su simplificación.

– *Extensión del nuevo modelo al ámbito urbanístico*

La tibia modificación efectuada en la LOUGA por la Ley de Vivienda dista mucho de dar respuesta a la demanda actual de incorporación de nuevas medidas de simplificación procedimental en materia urbanística, por lo que resulta necesario abordar en profundidad una adaptación de la legislación urbanística gallega al nuevo modelo, dada la estrecha relación existente en muchos casos entre las licencias de obras y las aperturas de establecimientos⁷⁰.

– *Regulación del nuevo sistema de intervención⁷¹.*

Debe establecerse, con carácter general y supletorio en ausencia de regulación sectorial específica una regulación propia de las nuevas figuras y el correspondiente procedimiento de control a efectos de cristalizar la tramitación, así como un régimen de infracciones y sanciones.

En dicha regulación deberá valorarse la posibilidad de introducir elementos externos de control, tomando como referencia los modelos existentes en otras CCAA (entidades de certificación, colegios profesionales,...etc)

– *Aprobación de una ordenanza marco a la que los Ayuntamientos pudiesen adherirse.*

Dada la escasez de medios materiales y personales con los que se cuenta en nuestros municipios, resulta necesario que, desde la instancia autonómica, se arbitren un grupo de medidas de apoyo a la implantación del nuevo sistema, entre las cuales adquiere mayor importancia la aprobación de una ordenanza que pueda servir de referencia a todos los municipios, sin perjuicio de la adaptación que, en cada caso, pudiera resultar conveniente.

Debemos recordar que de la correcta transposición de la normativa comunitaria, con carácter general, ha sido fijado en la propia Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad

⁶⁹ En dicho sentido la comunicación previa ya se ha implantado en nuestra Comunidad para sectores sensibles para el medio ambiente, como es para el ejercicio de actividades de producción y gestión de residuos en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

⁷⁰ Consientes de lo manifestado sobre la aplicación de la DS al urbanismo, debe estudiarse la posibilidad de que las adecuaciones de locales para el ejercicio de las actividades de servicios, aún cuando excedan del carácter de obras menores.

⁷¹ Sobre la necesidad de abordar la resolución de estas cuestiones vid 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 de la Función Consultiva, núm. 14, julio-diciembre (2010).



Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrollando el principio de responsabilidad introducido en la modificación el artículo 135 de la Constitución.

Como reflexión final al presente análisis podemos reproducir, siguiendo a la Comisión Europea en su Comunicación Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Bruselas, 3-3-2010:

"Hoy, la Estrategia 2020 mantiene entre sus objetivos el de un mercado único para el siglo XXI. Aunque la Directiva de Servicios ha supuesto un paso fundamental, siguen siendo necesarias iniciativas para profundizar sus resultados. Es necesario alcanzarlos porque, a juicio de la Comisión, su plena realización podría suponer un incremento del comercio de servicios del 45%, así como un incremento de las inversiones extranjeras del 25%, creciendo el PIB entre el 0,5 y 1,5. En este ánimo se proponen instrumentos como la "legislación inteligente" y el mutuo reconocimiento documental).

Bibliografía

AAVV "Tratado de Derecho Municipal I" dirigido 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., GONZALEZ CAMPOS, J. y 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. y 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. AGUADO i CUDOLA, V. Y 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 de la 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”, Cuadernos de derecho local, nº 23. 2010.
- CANALS AMETLLER, D., El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación, Granada, Comares, 2003.
- FUERTES LÓPEZ, M. “Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de servicios”. Revista catalana de dret públic, núm. 42, 2011.
- 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.
- GALÁN GALÁN, A. y 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. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Curso de Derecho Administrativo II”, 4^ª edición, Civitas, 1997.
- GUTIERREZ 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 estudios locales. 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 de la Función Consultiva, núm. 14, j julio-diciembre, 2010.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. “Derecho administrativo económico, volumen I, La Ley, Madrid, 1988.
- MERINO ESTRADA, V. La Directiva de Servicios en clave municipal .Noticias de la Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Junio 2011, Editorial Wolters Kluwer España.
- MÍGUEZ MACHO, L., también sobre la 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 de la Función Consultiva 17, núm. 14, julio-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 VAZQUEZ, R. "Derecho administrativo I", Marcial Pons, Madrid, 1994.

PAREJO ALFONSO L. Acceso al mercado: incidencia de la directiva de servicios Noticias de la Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Editorial Wolters Kluwer España. Junio 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 de la 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 de la Unión Europea, Nº 317, Sección Estudios y notas, Editorial Wolters Kluwer España. Junio 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 del Comercio Interior., nº 868.ICE. Septiembre-October 2012.

MANUAL EVALUACIÓN EELL. Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Economía y Hacienda. 2009.

Libro Blanco para la reforma del sector servicios. Ministerio de Economía y Hacienda. 2008.

Ordenación del territorio y actividad minera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia

M^a VICTORIA DE DIOS VIÉITEZ

Profesora titular de Derecho administrativo (UDC)

MARCOS A. LÓPEZ SUÁREZ

Profesor contratado-doctor de Derecho civil (UDC)

Resumen: *El presente trabajo tiene por objeto examinar la interrelación existente entre la normativa reguladora de la ordenación del territorio y el desarrollo de la actividad minera en el ámbito autonómico gallego. El análisis propuesto parte de la configuración de la minería como una actividad económicamente estratégica, lo que se colige tanto de la propia Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia (LOMG), como de la Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia (LPIG). Con el referido presupuesto, en el trabajo se estudian los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, que, tomando como base ese carácter estratégico de la actividad minera, constituyen el cauce para la ordenación territorial de aquélla.*

Palabras clave: *Minas; Actividad minera; Ordenación de territorio; Plan sectorial de actividades extractivas; Directrices de ordenación del 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 regional planning.*

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



Índice: 1. Planteamiento. 2. La actividad minera como actividad económicamente estratégica. 3. Proyección de la ordenación del territorio sobre la actividad minera. 3.1. Delimitación previa: ordenación del territorio y urbanismo. 3.2. La normativa gallega sobre ordenación del territorio. 3.2.1. La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia. Los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la Ley Marco general. 3.2.2. Las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia aprobadas por Decreto 19/2011, de 10 de febrero. A) Alcance y eficacia de las Directrices. B) Las previsiones recogidas en las Directrices en relación con la ordenación y planificación territorial de la actividad minera. 3.3. La ordenación y planificación territorial de las actividades extractivas en Galicia. En especial, el Plan sectorial de actividades extractivas. 3.3.1. Consideraciones de índole general. 3.3.2. La planificación de la Minería en la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de Ordenación de la Minería de Galicia. 3.3.3. Criterios orientadores y contenido del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. 3.3.4. Eficacia jurídica del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. 3.4. La necesidad de motivar cualquier disposición restrictiva en relación con la ordenación territorial de las actividades mineras. El impedimento legal de prohibiciones genéricas. La jurisprudencia al respecto. 4. Conclusiones.

1 Planteamiento

El objeto del presente trabajo consiste en examinar la interrelación existente entre la normativa reguladora de la ordenación del territorio y el desarrollo de la actividad minera en el ámbito autonómico gallego.

En este sentido, no resulta ocioso recordar que, si bien a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1.25.^a de la Constitución española de 1978, corresponde al Estado la competencia en materia de “bases del régimen minero y energético”, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de las citadas bases es ostentada por las Comunidades Autónomas¹.

A este respecto, debe tenerse presente que a nivel estatal la normativa de referencia, aunque sea cronológicamente anterior al marco de distribución competencial plasmado en el Texto constitucional, está constituida por la todavía vigente Ley 22/1973, de 21 de julio de minas (LM), objeto de desarrollo por el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería (RGRM), y por la Ley 6/1977, de 4 de enero, de fomento de la minería (LFM).

En el ámbito autonómico gallego, al amparo de lo establecido en el art. 28.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia², se promulga la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia (LOMG), a través de la cual la Comunidad Autónoma define, con carácter general, el marco organizativo de intervención en el sector³. Esta normativa básica ha de completarse, asimismo, con otras normas de carácter sectorial, tales como la Ley 9/1985, de 30 de julio, de protección de piedras ornamentales y la Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia.

1 Junto con el título competencial específico mencionado en el texto, en relación con la minería también podrían concurrir otros títulos competenciales estatales, como el atinente a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13^o. CE) o la “legislación básica sobre protección del medio ambiente” (art. 149.1.23^o. CE).

2 Aprobado por la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril.

3 Como se señala en la Exposición de Motivos de la citada Ley 3/2008, de 23 de mayo, la definición del referido marco organizativo se hace “estableciendo los órganos autonómicos llamados a definir las políticas públicas en esta materia, así como a ejercer las funciones de planificación de la actividad extractiva, de fomento del sector, de otorgamiento de los títulos jurídicos habilitantes del aprovechamiento de derechos mineros y de disciplina minera mediante los procedimientos administrativos precisos para la ordenación de la minería”.

Así las cosas, el tema objeto de análisis se estructura en torno a dos cuestiones indisolublemente relacionadas. La primera de ellas es la atinente a la configuración de la minería como una actividad económicamente estratégica, lo que se colige, como se tendrá ocasión de señalar, tanto de la propia LOMG, como de la Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia (LPIG). La segunda cuestión que se aborda en el presente trabajo se centra en el estudio de los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, que, tomando como presupuesto el referido carácter estratégico de la actividad minera, constituyen el cauce para la ordenación territorial de aquélla.

2 La actividad minera como actividad económicamente estratégica

Puede afirmarse que la importancia social y económica que las actividades mineras revisten en el conjunto de la economía nacional es una realidad incontrovertida⁴. De hecho, esta relevancia del sector de la minería ha venido traduciéndose en la aprobación de diversas normas tendentes a lograr una adecuada planificación y ordenación de las actuaciones en materia minera.

En este contexto, cabe hacer referencia, en primer lugar, a la Ley 6/1977, de 4 de enero, de fomento de la minería, con la que se pretende asegurar un eficiente suministro de materias primas que permita el normal funcionamiento del sistema industrial, mediante la promoción y desarrollo de actividades mineras dentro del territorio nacional y, complementariamente, fuera del mismo.

Este tratamiento especial de las industrias mineras, según se desprende de la Exposición de Motivos de la citada Ley 6/1977, de 4 de enero, se hallaría justificado por los aspectos peculiares que caracterizan al sector de la minería, tales como el mayor riesgo que comporta tanto para las inversiones, dado el período de maduración del capital y la desproporción entre el inmovilizado y el valor de la producción, como para el trabajo, por la singular naturaleza de la actividad del minero y la forzosa vinculación de su residencia a zonas territorialmente determinadas⁵.

En lo que aquí resulta de interés, debe hacerse mención, aunque sea de manera sucinta, al régimen financiero y tributario regulado en el Título III de la LFM, por cuanto que en dicho Título se contemplan como medidas concretas de fomento, por un lado, el otorgamiento de subvenciones para ciertos fines, así como el establecimiento de una línea especial de crédito oficial en condiciones singularmente favorables para determinadas actividades relacionadas con las sustancias declaradas prioritarias, y, por otro lado, una serie de beneficios fiscales a favor de personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades con “recursos

4 A este respecto pudiera resultar ilustrativo el contenido de la Disposición general tercera del RGRM, a tenor de la cual, con el fin de fomentar el aprovechamiento de los recursos objeto de la Ley de Minas, “el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, podrá otorgar la calificación de industrias de interés preferente a determinados sectores mineros o parte de ellos y declarar, además, en su caso, determinadas zonas mineras como de preferente localización industrial, a efectos de obtener los beneficios previstos en la legislación correspondiente”.

5 En concreto, la LFM está dividida en tres títulos: en el primero de ellos, que contiene las disposiciones generales, se establece la obligatoriedad de revisar, al menos cada dos años, el denominado “Plan Nacional de Abastecimiento de Materias Primas Minerales”, se procede a organizar el Registro Minero, con carácter de archivo público permanentemente actualizado de derechos mineros y como medio indispensable para la reordenación catastral y se prevé la creación por el Estado de fondos de almacenamiento de materias primas minerales con la participación, en su caso, de las empresas privadas; en el Título II se establece el régimen de comercialización y abastecimiento de las materias primas minerales, regulándose, en particular, las acciones en el exterior, tanto las que responden a un impulso exclusivo de la iniciativa privada como aquellas que surgen de la celebración de acuerdos internacionales; y, finalmente, en el Título III se recogen determinados aspectos del régimen financiero y tributario.

declarados prioritarios en el plan nacional de abastecimiento de materias primas minerales" (art. 27 LFM) o que *"constituyan cotos mineros o desarrollen su actividad en áreas de expansión industrial, sectores mineros calificados como industrias de interés preferente o en zonas mineras declaradas de preferente localización industrial"* (art. 28 LFM)⁶.

Entre las medidas de fomento de la minería contempladas en la LFM, se consideraba un aspecto fundamental la elaboración de un estatuto del minero⁷. Con ello se perseguía no sólo regular su actividad laboral, sino también dignificar y mejorar su hábitat, habida cuenta de que "la localización de la actividad viene obligada por la situación del yacimiento y también por las condiciones muy singulares en las que se desenvuelven los trabajos"⁸. De ahí las previsiones que en la Ley 22/1973, de 21 de julio, y en el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, se contienen sobre los cotos mineros (arts. 108 a 111 LM y arts. 134 a 137 RGRM, respectivamente) y los establecimientos de beneficio (arts. 112 y 113 LM y arts. 138 y 139 RGRM).

Por lo que respecta a los cotos mineros, éstos se conforman como *"la agrupación de intereses de titulares de derechos de explotación en diversas zonas de un mismo yacimiento o de varios de éstos, situados de forma tal, que permitan la utilización conjunta de todos o parte de los servicios necesarios para su aprovechamiento"* (art. 108 LM). Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación minera, el Estado, atendiendo precisamente al interés general de la actividad extractiva, concederá a estos cotos, entre otros estímulos y con carácter general, *"los beneficios fiscales previstos o que se prevean en las disposiciones pertinentes"* (art. 108 LM) precisando, al respecto, el RGRM que dichos estímulos serán *"los de índole fiscal previstos en la disposiciones sobre protección de las industrias declaradas de interés preferente, concentración de empresas, polos y polígonos industriales, acción concertada, planes de desarrollo y otros similares, o que pudieran dictarse"* (art. 134 RGRM).

En cuanto a los establecimientos de beneficio, cuya instalación se prevé para la preparación, concentración o beneficio de recursos (cfr. art. 112 LM)⁹, también gozarán de estímulos fiscales y financieros, en la medida en que sean parte integrante del coto minero.

Así las cosas, en el marco normativo de la Comunidad Autónoma de Galicia, el carácter estratégico de la actividad minera se pone igualmente de manifiesto en la LOMG, que incluye entre sus principios inspiradores *"la planificación minera en el marco de la ordenación de la*

6 En este orden de ideas, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la LFM contemplaba también entre las medidas de fomento las atinentes a la figura del factor de agotamiento, con la que se pretendía favorecer "la investigación minera y la puesta en explotación de yacimiento, permitiendo, por lo tanto, sustituir los criaderos agotados por otros mediante el descubrimiento y removilización de nuevas reservas" (arts. 30 a 39 de la LFM); sin embargo, tales previsiones fueron derogadas a través de la disposición derogatoria única.2 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedades. Asimismo, en lo que se refiere a los beneficios fiscales, ha de tenerse presente la aprobación por el Gobierno del Real Decreto 1167/1978, de 2 de mayo, por el que se desarrolla el título III, capítulo II, de la Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería.

7 En concreto, la Disposición adicional primera facultaba al Gobierno para promulgar, en el plazo máximo de un año, dicho estatuto; sin embargo, el mandato en cuestión no fue objeto de cumplimiento hasta la aprobación del Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero.

8 Exposición de Motivos de la Ley 6/1977, de 4 de enero.

9 De conformidad con lo establecido en el art. 138.2 del RGRM habría que distinguir tres tipos de establecimientos de beneficio: a) Instalaciones de preparación, aquellas cuya finalidad sea la eliminación de elementos sin valor, y mediante operaciones de trituración, molienda, clasificación y estrío, obtener productos vendibles aptos para su posterior tratamiento o utilización directa; b) Plantas de concentración, que comprenderán, por un lado, aquellas cuyo objeto es el de tratar de separar en el todo-uno la mena de la ganga, así como eliminar los elementos que puedan ser susceptibles de penalización en la comercialización o tratamiento posterior del producto y, por otro lado, aquéllas en que, mediante procedimientos mecánicos o procesos metalúrgicos, se obtengan productos más apropiados para su tratamiento posterior, caso de que los procesos sean parciales; y c) Plantas de beneficio, que son aquellas instalaciones cuya finalidad es la de someter los recursos procedentes de yacimientos naturales o no naturales, o los productos resultantes de las operaciones anteriores, al correspondiente tratamiento para la obtención o recuperación de los elementos o compuestos que sean útiles.

economía y del territorio” (art. 3, letra a, LOMG) y fija, asimismo, como criterios orientadores del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, en lo que aquí pudiera resultar de interés, *“el establecimiento de las bases del desarrollo de una minería sostenible”* (art. 12, letra a, LOMG), *“la búsqueda de una mayor vinculación de la minería con la mejora de la economía de las zonas en que se sitúen las explotaciones y el fomento de la creación de empleo”* (art. 12, letra h, LOMG), o, en fin, *“la mejora de la productividad de las empresas del sector minero y el apoyo a la implantación de industrias que permitan el cierre de todos los ciclos de transformación de los materiales mineros extraídos en Galicia”* (art. 12, letra j, LOMG).

En consonancia con lo expuesto, la propia Ley gallega 3/2008, de 23 de mayo, establece unas específicas medidas de fomento de la actividad minera. En concreto, en el referido Texto legal se contemplan actuaciones en materia de investigación y formación (arts. 39 a 41 LOMG), incentivos económicos (arts. 42 a 44 LOMG) y declaración de municipios mineros (art. 45 LOMG).

En lo que atañe a la investigación y a la formación, la Xunta de Galicia, en el marco del Plan gallego de investigación, desarrollo e innovación tecnológica, promoverá el desarrollo de la investigación científica y técnica, así como la experimentación y los estudios en materia minera y de recursos mineros (cfr. art. 39 LOMG). De igual modo, la Xunta fomentará el reciclaje y el perfeccionamiento de los trabajadores del sector (cfr. art. 40 LOMG) e impulsará la difusión de la actividad minera entre la sociedad, garantizando la conservación, mantenimiento y recuperación de la documentación minera (cfr. art. 41 LOMG).

En cuanto a los incentivos económicos, la LOMG remite a un plan estratégico, que deberá ser elaborado de acuerdo con las ya citadas orientaciones y principios del Plan sectorial, la fijación de *“los incentivos económicos, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución y los costes previsibles”* (art. 42.1 LOMG), si bien quedan excluidos, de antemano, *“los trabajos, obras o estudios que vengan impuestos como consecuencia de la obligación de restauración, ni los que se deriven de la reparación de los daños causados por una actuación que hubiera sido objeto de una sanción”* (art. 44 LOMG)¹⁰.

Y en relación con los municipios mineros, que serán aquellos *“en los que exista o haya existido una dependencia de la minería para su economía”* (art. 45.1 LOMG), la LOMG remite igualmente al Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia la concreción de medidas y planes específicos *“de adaptación de las infraestructuras [...], de mejora ambiental y seguridad y de diversificación del tejido productivo”* (art. 45.2 LOMG). Al mismo tiempo, se contempla el compromiso de la Xunta de Galicia de impulsar la celebración de convenios con los municipios mineros, a los fines de regular las formas de asistencia y cooperación técnica y financiera.

Finalmente, en orden a la configuración de la actividad minera como uno de los sectores económicos estratégicos, habría que referirse también a las disposiciones de la LPIG. En efecto, en la Exposición de Motivos de la citada Ley se sostiene, de modo expreso, la compatibilidad de los objetivos que se persigue con la norma (innovación, internacionalización

¹⁰ A tenor de lo establecido en el art. 42.3 de la LOMG, *“las ayudas a la minería deberán ir dirigidas a la mejora de las condiciones de trabajo y a la formación de los trabajadores y trabajadoras, a conseguir un aprovechamiento eficiente de los recursos, a la reducción del impacto sobre el medio y a la valorización endógena de los recursos territorializando la cadena de valor”*, precisándose en el art. 42.4 del mismo Cuerpo legal, que *“serán objeto de las ayudas: a) La innovación e investigación tecnológica. b) El mantenimiento del empleo y la mejora de las condiciones de seguridad laboral y de la formación de los trabajadores y trabajadoras, así como de la calificación del empleo. c) La protección ambiental y la reducción del consumo de recursos y de la producción de residuos. d) El cierre de los ciclos productivos, la diversificación económica y el impulso de las redes de comercialización e internacionalización de las empresas mineras. e) La investigación geológica minera”*.



y competitividad) con el impulso de la excelencia de subsectores estratégicos que han mostrado una especial capacidad de contribuir a un rápido progreso de la economía gallega y entre los que figura, de acuerdo con el "Plan estratégico de Galicia 2010-2014: Horizonte 2020", la industria de la piedra y rocas ornamentales.

Mas, al margen del citado Preámbulo, en lo que atañe al contenido normativo de la Ley, cabe destacar que ésta tiene por objeto, entre otros aspectos, "*diseñar los instrumentos precisos para la eficaz y eficiente realización de las actividades de planificación y promoción*" de las actividades industriales (art. 1 LPIG), entre las que se incluye, explícitamente, "*las actividades de las industrias extractivas*" (art. 2, letra a, LPIG)¹¹. En consecuencia, la actividad minera, en cuanto actividad industrial, podrá ser objeto de fomento¹², fundamentalmente, a través de dos medidas: por un lado, los proyectos de ejecución de los programas de impulso de la actividad industrial¹³, que "*se ejecutarán mediante proyectos que podrán revestir la forma de concesión de subvenciones, ayudas, incentivos públicos u otro tipo de medidas*" (art. 38 LPIG)¹⁴; por otro, los proyectos industriales estratégicos, destinados a captar inversiones relevantes que mejoren o consoliden el tejido industrial gallego (art. 39 LPIG)¹⁵.

En este sentido, baste señalar los importantes efectos que se siguen de la declaración de una propuesta de inversión como proyecto industrial estratégico y que, conforme al art. 41.1 de la LPIG, se concretan, además de en su implantación, en los siguientes:

- a. *La aprobación del proyecto de implantación o ampliación de la instalación industrial.*
- b. *La no sujeción a licencia urbanística municipal.*
- c. *La declaración de utilidad pública e interés social del proyecto industrial estratégico, así como la necesidad y urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados de los que el solicitante de la declaración ostentase la condición de beneficiario de la expropiación.*
- d. *La declaración de incidencia supramunicipal a los efectos previstos en la presente Ley.*
- e. *La declaración de urgencia o excepcional interés público a los efectos previstos en la presente Ley.*
- f. *La declaración de prevalencia sobre otras utilidades públicas.*
- g. *La adjudicación directa de suelo empresarial promovido por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo o empresas públicas participadas por el mismo que tengan entre*

11 De acuerdo con las definiciones formuladas en el art. 2 de la LPIG por "actividad industrial" cabría entender "*aquella actividad dirigida a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales y al envasado y embalaje, así como al aprovechamiento, recuperación y eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos y procesos técnicos utilizados*".

12 En concreto, la LPIG incluye entre sus fines: "*[...] b) Fomentar la creación y el desarrollo de la actividad industrial*" (art. 4 LPIG).

13 Los programas de impulso de la actividad industrial se configuran como "*instrumentos de carácter estratégico en los que, en el marco fijado por el Plan director de la industria de Galicia, se señala, en función de concretos fines a conseguir, los objetivos a alcanzar en un determinado plazo y se determinan los mecanismos y medios para su consecución, con indicación de los sistemas para evaluar su eficacia y eficiencia en tal cometido*" (art. 28 LPIG). Con carácter específico, sin perjuicio de aquellos otros que se puedan establecer reglamentariamente, la LPIG contempla entre dichos programas los de innovación (art. 30 LPIG), los programas de internacionalización (art. 31 LPIG) y los programas de mejora de la competitividad industrial (art. 32 LPIG).

14 En todo caso, en la ejecución de dichos programas de impulso de la actividad industrial habrá de observarse tanto la legislación comunitaria en materia de defensa de la competencia, como lo establecido en la normativa sobre subvenciones públicas (cfr. art. 39 LPIG).

15 A estos efectos, para determinar la incidencia de una propuesta de inversión en el tejido industrial gallego o el grado de consolidación del mismo, la LPIG fija como criterios a tomar en consideración: "*a) Su importancia tecnológica. b) El volumen de inversión, que habrá de ser como mínimo de 50 millones de euros; el nivel de creación de empleo, que habrá de ser superior a 250 puestos de trabajo directos; y la diversificación que se introduzca en el tejido industrial gallego*" (art. 40.2 LPIG).

sus objetos la creación de suelo empresarial, en las condiciones establecidas por la normativa sectorial.

- h. La concesión de forma directa de subvenciones de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de subvenciones.*
- i. La imposición o ampliación de servidumbre de paso para vías de acceso, líneas de transporte y distribución de energía y canalizaciones de líquidos o gases, en los casos en que fuera necesario, de conformidad con la normativa que las regule.*

Asimismo, es importante tener presente que, conforme a lo previsto en el art. 41.2 de la LPIG, *“las determinaciones contempladas en los proyectos industriales estratégicos tendrán fuerza vinculante para las administraciones públicas y los particulares, prevaleciendo sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente”.*

3 Proyección de la ordenación del territorio sobre la actividad minera

3.1 Delimitación previa: ordenación del territorio y urbanismo

A tenor de lo dispuesto en el art. 148.1.3º. de la CE, las Comunidades Autónomas podían asumir las competencias sobre *“Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*. Pues bien, al margen de la consideración de la competencia de las Comunidades Autónomas en relación con dichas materias, interesa resaltar que la Constitución atribuye distinto alcance a la ordenación del territorio y al urbanismo, sin perjuicio de la complementariedad de ambas funciones, en la medida que ambas *“organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general”* (art. 3.1 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo Estatal; en adelante TRLS).

Como señala López Ramón, *“la función pública específicamente denominada ordenación del territorio se orienta a la coordinación del planeamiento urbanístico municipal y de las funciones sectoriales con relevancia territorial. Se concibe como una función pública horizontal e integradora, que pretende garantizar una adecuada estructura espacial para el desarrollo de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales. En ella se definen las funciones correspondientes a las distintas zonas del territorio, las áreas a proteger y los ámbitos supramunicipales de compleja ordenación, estableciéndose el sistema de relaciones entre las diversas zonas, las medidas que inciden en la distribución espacial de las instalaciones productivas, los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos naturales, las prioridades para la programación de los recursos públicos y la localización de infraestructuras y equipamientos”*¹⁶.

El urbanismo, en cambio, tiene como finalidad *“el hecho ciudad”*, su ordenación y expansión, lo que remite, en términos generales, al suelo urbano y urbanizable. *“La falta de ciudad (suelo no urbanizable) —en palabras de López Ramón— sólo es tomada realmente en consideración por las técnicas urbanísticas para evitar o controlar la aparición de edificaciones y otros usos urbanísticos del suelo”*¹⁷. Por esa razón los instrumentos específicos de

¹⁶ LÓPEZ RAMÓN, F., *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Martín Rebollo y 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.



ordenación del territorio se proyectan sustancialmente sobre suelo rústico. En este sentido, la STC 61/1997, de 20 de marzo, afirma que el urbanismo “alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto específico de las leyes urbanísticas”.

En suma, a la vista de lo expuesto se puede concluir afirmando que la ordenación del territorio tiene una finalidad más amplia que el urbanismo tanto en lo que atañe al ámbito territorial como en lo que se refiere a su propio contenido. Por esta razón, y sin perjuicio de referirnos más adelante a la eficacia vinculante de los instrumentos de ordenación del territorio, cabe anticipar que el art. 45.2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUPMRG) dispone que “*los planes de ordenación urbanística están vinculados jerárquicamente a las determinaciones de las directrices de ordenación del territorio y a los demás instrumentos establecidos por la Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia, y habrán de redactarse en coherencia con todos ellos*”.

Pues bien, desde la perspectiva apuntada, cabe señalar que algunas Comunidades Autónomas han optado por integrar en un único texto normativo las materias de ordenación del territorio y urbanismo. Y otras, por el contrario, han regulado ambas materias en textos legales separados. Éste es el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia. Así, la ordenación del territorio se regula por la Ley 10/1995, de 23 de noviembre (LOT) mientras que la normativa directamente vinculada al urbanismo se regula en la ya citada LOUPMRG, que ha sido objeto de sucesivas modificaciones; en lo que a nosotros interesa, por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, por la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, y por la Ley 15/2010, de 28 de diciembre.

3.2 La normativa gallega sobre ordenación del territorio

3.2.1 La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia. Los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la Ley. Marco general

Como ya se ha señalado, la Comunidad Autónoma de Galicia ha optado por regular en cuerpos legales diferenciados, aunque obviamente interrelacionados, la materia de ordenación del territorio y la relativa, de forma específica, al urbanismo. En este sentido, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, completa el sistema de planificación urbanística mediante otro sistema, el de ordenación del territorio, con el que, a través de determinados instrumentos planificadores, se trata de colmar las insuficiencias de la planificación urbanística. Por esta razón, el art. 5 de la Ley dispone expresamente que “*los instrumentos previstos en la presente Ley son complementarios y no excluyentes de los que respecto a la ordenación urbanística del suelo se regulan en su legislación específica*”. Cuestión distinta, a la que después se aludirá, es la atinente a la primacía en caso de conflicto del sistema de planificación territorial previsto en los instrumentos de ordenación sobre la planificación urbanística¹⁸.

18 Por lo demás, en este contexto conviene recordar que el art. 5 bis de la LOT –incorporado por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia– dispone en su apartado 1 que “*acordada por el Consejo de la Xunta la iniciación del procedimiento de elaboración de cualquier instrumento de ordenación del territorio, la persona titular de la consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, de forma motivada, podrá suspender cautelarmente los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico, de los instrumentos de gestión o ejecución del planeamiento y de otorgamiento de licencias para ámbitos o para usos determinados, con la finalidad de elaborar el instrumento de que se trate*”.

Así las cosas, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, —que, a diferencia de la Ley gallega del suelo (LOUPMRG), tan solo ha sido objeto de ligeras modificaciones— tiene como finalidad, según dispone su art. 1, *“establecer los objetivos fundamentales y crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia, al objeto de favorecer la utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial”*.

De acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la LOT, la ordenación territorial de Galicia se realizará a través de una serie de instrumentos mediante los cuales se trata de conseguir, como afirma la Exposición de Motivos de la Ley, un marco territorial global y flexible, que dé cabida a actuaciones tanto de carácter sectorial como integradas, potenciando la confluencia de la política territorial con la económica. En ese contexto, el artículo citado establece la siguiente tipología de instrumentos de ordenación del territorio: Directrices de ordenación del territorio, Planes territoriales integrados, Programas coordinados de actuación, Planes y proyectos sectoriales y Planes de ordenación del medio físico.

En consecuencia, tal y como más tarde se constatará, la Ley parte de la previsión de un instrumento de carácter global, las Directrices de ordenación del territorio, que constituyen el marco general de referencia para establecer los criterios espaciales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales de la Comunidad.

En desarrollo de las directrices de ordenación del territorio, la LOT prevé la posibilidad de formular planes territoriales integrados cuya finalidad es *“la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o de aquellas que, por su tamaño y relaciones funcionales, precisen de una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal, y de carácter integrado”* (art. 12.1 LOT).

Por su parte, los programas coordinados de actuación tienen como finalidad *“formular un programa plurianual, referido a la totalidad del ámbito comunitario o a algunas de las áreas del mismo, de carácter sectorial o intersectorial, integrando las actuaciones propuestas por las distintas administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la Comunidad Autónoma”* (art. 16.a LOT), así como *“determinar, conjuntamente y de acuerdo con el régimen de competencias establecido por la legislación vigente, las administraciones u organismos responsables de su ejecución y, en su caso, los criterios para establecer los necesarios acuerdos o convenios entre las administraciones públicas que deban proceder a su desarrollo conjunto”* (art. 16.b LOT)¹⁹.

Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tienen por objeto *“regular la implantación territorial de suelo destinado a viviendas protegidas, infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localicen, por su magnitud, importancia, demanda social o especiales características, o que se asienten sobre varios términos”* (art. 22.1 LOT). Como subraya Meilán Gil, estos instrumentos responden a la necesidad objetiva de un planeamiento de superior alcance al municipal²⁰.

19 Conviene resaltar que el art. 20 de la LOT, que regula la eficacia de dichos programas coordinados de actuación, dispone en su apartado 1^o, sin perjuicio del supuesto excepcional contemplado en el apartado 2^o, que *“los programas coordinados de actuación no podrán modificar directamente las determinaciones de las figuras de planeamiento general reguladas en la legislación urbanística ni de los planes de ordenación del 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, por lo que se refiere a los instrumentos de ordenación del territorio, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, contempla los planes de ordenación del medio físico, que vinculan el planeamiento local en los términos previstos en el art. 29 de la LOT y que tienen por objeto el desarrollo de las directrices de ordenación del territorio *“en los ámbitos que aquellas delimiten en función de sus características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas diferenciadas, que exijan una consideración y tratamiento unitarios, bajo presupuestos que excedan de los propios de cada uno de los términos municipales afectados por la ordenación”* (art. 26.1 LOT).

En relación con los planes y proyectos sectoriales, las previsiones recogidas en la LOT se desarrollan, de manera singularizada, por Decreto 80/2000, de 23 de marzo. En este sentido, el art. 6 del Decreto citado especifica que *“los planes sectoriales establecerán las condiciones generales para el futuro desarrollo de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones que sean su objeto, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, adecuándose a su función vertebradora de una política territorial, definiendo los criterios de diseño, las características funcionales y localización, que garanticen la accesibilidad y la inserción de la totalidad del territorio en una racional disponibilidad de estos elementos estructurantes”*.

Por su parte, e igualmente en relación con los proyectos sectoriales, el art. 9.1 del Decreto 80/2000 declara que estos *“tienen por objeto la regulación detallada y pormenorizada de la implantación de una infraestructura, dotación o instalación determinada de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localice, adecuándose a su función vertebradora de una política territorial, definiendo los criterios de diseño, las características funcionales y localización, que garanticen la accesibilidad y la inserción de la totalidad del territorio en una racional disponibilidad de los dichos elementos estructurantes”*²¹.

Sin perjuicio de analizar más adelante esta cuestión en el ámbito de la actividad minera, cabe anticipar, en orden a la eficacia de los planes y proyectos sectoriales, que las determinaciones contenidas en los mismos *“vincularán el planeamiento del ente o entes locales en que se asienten dichos planes o proyectos, que habrán de adaptarse a ellas dentro de los plazos que a tal efecto determinen”* (art. 24 LOT). De manera específica en lo que atañe a los planes sectoriales, el art. 8 del Decreto 80/2000 señala que *“1. Las determinaciones contenidas en los planes sectoriales de incidencia supramunicipal tendrán fuerza vinculante para las administraciones públicas y para los particulares y prevalecerán sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente. 2. Los municipios en los que se asienten las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un plan sectorial deberán adaptar su planeamiento urbanístico al contenido del citado plan, en el plazo que determine este último y, en todo caso, en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico. 3. La ejecución de las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un plan sectorial requerirá la previa aprobación de uno o varios proyectos sectoriales”*²².

21 Cabe destacar que, si bien los proyectos sectoriales deberán ajustarse a las determinaciones del correspondiente plan sectorial, sin embargo es posible la aprobación de proyectos sectoriales para una determinada infraestructura, dotación o instalación en ausencia del plan sectorial. Textualmente, el art. 9.2 del Decreto 80/2000 dispone al respecto que *“los proyectos sectoriales deberán ajustarse a las determinaciones del correspondiente plan sectorial”*; no obstante, *“en ausencia del plan sectorial, también podrán aprobarse proyectos sectoriales para una determinada infraestructura, dotación o instalación”*. En este orden de ideas, conviene recordar que las figuras de los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tienen su origen en la legislación navarra de ordenación del territorio. Sobre la naturaleza de los planes y proyectos sectoriales puede verse, Sánchez Goyanes, E., *“Dictamen solicitado por el Concello de Pontevedra sobre la declaración del plan de gestión de residuos sólidos urbanos de Galicia como plan sectorial de incidencia supramunicipal de los regulados en la ley gallega 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio”*, en *Revista Española de Derecho Ambiental*, n° 1, enero, 2000.

22 El art. 11 del Decreto 80/2000 dispone, en relación con la eficacia de los proyectos sectoriales, lo siguiente: *“1. Las determinaciones contenidas en los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tendrán fuerza vinculante para las administraciones públicas y para*

3.2.2 Las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia aprobadas por Decreto 19/2011, de 10 de febrero²³

A. Alcance y eficacia de las Directrices

Sobre la base de las consideraciones expuestas en el apartado precedente, las *Directrices de Ordenación del Territorio* de 2011 constituyen, tal y como se resalta en la parte expositiva del Decreto 19/2011, por el que se aprueban, “el primer instrumento de ordenación territorial que establece las reglas para la implantación de los usos y actividades (servicios, dotaciones, actividades productivas, entre otras) en coherencia con las necesidades sociales, económicas, culturales y ambientales”. Por lo tanto, es preciso resaltar que las determinaciones recogidas en las *Directrices* sirven como referencia para el resto de las figuras de planificación. Así, el apartado 1.4 de las *Directrices* de 2011 dispone que “los instrumentos de ordenación territorial, los restantes de la planificación sectorial, así como los instrumentos de planeamiento urbanístico, deberán justificar su coherencia y conformidad con las determinaciones y criterios establecidos por las directrices de ordenación del territorio, incorporando una valoración de la correspondencia de sus contenidos con respecto a lo dispuesto en las DOT”. Y, a su vez, el apartado 10.1.1 de las referidas *Directrices* establece que éstas “se completarán y desarrollarán por medio de otros instrumentos: planes territoriales integrados, programas coordinados de actuación, planes y proyectos sectoriales y planes de ordenación del medio físico”, añadiendo que “las Administraciones, en el ejercicio de sus competencias, podrán formular programas o estrategias que, en lo que se refieran o tengan incidencia sobre el territorio, deberán ser orientadas en congruencia con las determinaciones de las DOT”.

En lo que atañe de manera específica a la eficacia jurídica de las determinaciones establecidas en las *Directrices*, cabe señalar que el art. 9 de la LOT establece que “las determinaciones recogidas en las directrices de ordenación del territorio tendrán, en todo caso, la fuerza vinculante que sea congruente con su función de instrumento directriz. A este efecto, expresarán de forma clara e inequívoca el alcance concreto con que habrán de operar todas y cada una de sus determinaciones y que podrá manifestarse en cualquiera de las siguientes formas: a. Excluyente de cualquier otro criterio, localización, uso o diseño territorial o urbanístico. b. Alternativa entre varias propuestas contenidas dentro de las mismas directrices de ordenación del territorio. c. Orientativa, debiendo la Administración competente concretar la propuesta contenida en las directrices de ordenación territorial”.

Pues bien, sobre la base del artículo de la LOT que se acaba de transcribir, las *Directrices* de 2011 establecen determinaciones de carácter excluyente y determinaciones de carácter

los particulares y prevalecerán sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente. 2. Los municipios en los que se asienten las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un proyecto sectorial deberán adaptar su planeamiento urbanístico al contenido del proyecto sectorial, en el que se establecerán las determinaciones de este planeamiento local que deban ser modificadas como consecuencia de la aprobación del proyecto sectorial y en el plazo que determine este último y, en todo caso, en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico. 3. Las obras públicas definidas detalladamente en el proyecto sectorial serán calificadas expresamente como de marcado carácter territorial y no estarán sujetas a licencia urbanística ni a ninguno de los actos de control preventivo municipal, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia. En este supuesto, con carácter previo al inicio de las obras, se le remitirá al ayuntamiento un ejemplar del proyecto técnico de éstas. 4. Las construcciones e instalaciones del marcado carácter territorial previstas de modo concreto y detallado en un proyecto sectorial, no necesitarán de la autorización urbanística autonómica a que hace referencia al artículo 77.3º de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia. 5. En el acuerdo de aprobación definitiva del proyecto sectorial el Consello de la Xunta de Galicia podrá acordar, en su caso, la declaración de utilidad pública o interés social de las obras, instalaciones y servicios previstos de manera concreta, así como la necesidad de la ocupación para los efectos de la expropiación de los bienes y derechos necesarios para la ejecución del proyecto sectorial, siempre que conste la descripción física y jurídica individualizada de los bienes y derechos afectados”.

23 DOG núm. 36, de 22 de febrero.

orientativo. Por lo tanto, antes de analizar las determinaciones establecidas en relación con la actividad minera, es preciso delimitar el alcance vinculante de unas y otras. Es decir, se trata de determinar el grado de vinculación de las directrices, según tengan la condición de excluyentes u orientativas, denominación que, por lo demás, es la utilizada en otros textos normativos autonómicos sobre ordenación del territorio, como reconoce la propia Exposición de Motivos de la LOT al afirmar que el catálogo de instrumentos de ordenación previstos en la Ley ha sido elaborado sobre el análisis comparado de la producción legislativa autonómica. En este sentido, la legislación autonómica utiliza éstas u otras denominaciones similares, mediante las cuales se trata de delimitar el grado de vinculación o eficacia de la correspondiente determinación. Así, algunas leyes autonómicas sobre ordenación del territorio clasifican las directrices, atendiendo, como hemos señalado, al grado de vinculación, en directrices de vinculación plena, básica y orientativa; estricta y plena o de carácter básico; o con vinculación excluyente, alternativa u orientativa, como es el caso, según se ha indicado, de la Ley gallega de Ordenación del Territorio.

Así las cosas, por lo que se refiere a las determinaciones de carácter excluyente, la calificación con ese grado de vinculación supone que las determinaciones calificadas como tales ostentan el máximo grado de vinculación o eficacia jurídica, de tal modo que se excluye cualquier otro criterio, localización, uso o diseño territorial o urbanístico. Por el contrario mediante las determinaciones de carácter orientativo se trata —en palabras de López Ramón— de vincular a la consecución de unos objetivos o resultados, de tal forma que es la Administración competente la que deberá concretar la propuesta recogida en las directrices²⁴.

Sobre la base de las consideraciones precedentes, se exponen a continuación las determinaciones que recogen las *Directrices de Ordenación del Territorio* de 2011 en relación con la ordenación y planificación territorial de la actividad minera.

B. Las previsiones recogidas en las *Directrices* en relación con la ordenación y planificación territorial de la actividad minera.

Las *Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia*, sin perjuicio de la referencia en su apartado 10.1.12 al Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia al que después se aludirá, establecen en el punto 3 del Anexo —referido al “desarrollo y ordenación de los asentamientos, de las áreas empresariales y de las actividades productivas”— las determinaciones que deben seguirse en relación con la explotación de los recursos minerales y geológicos; más en concreto, en el apartado 3.3, bajo la rúbrica de “determinaciones para el desarrollo de las actividades productivas en el medio rural”.

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 el grado de vinculatoriedad de los planes de ordenación territorial [...] es sensible con la autonomía local, distinguiendo entre distintas situaciones posibles, a efectos de afirmar la vinculación matizada o plena de la ordenación territorial por referencia a la urbanística (en función de si la materia vinculada es más o menos local)”. En este contexto no está de más señalar que, tal y como dispone el art. 6 de la LOT, las Directrices de Ordenación del Territorio tienen, entre otras funciones, la de “construir un marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación urbanística, y para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales de la Comunidad, al que habrán de acomodarse los planes, programas y acciones con incidencia en el territorio que puedan desarrollar las administraciones públicas de carácter autonómico o local, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilización de todas ellas”. Por lo tanto, es en el contexto de la autonomía local y de las competencias urbanísticas de las entidades locales en el que se debe proyectar el alcance excluyente u orientativo de las determinaciones contenidas en las directrices. Es significativo, en este sentido, que el art. 12 de la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación territorial de la Comunidad de Madrid, ya derogada, dispusiera expresamente, tras especificar en el art. 11 las distintas formas o grados de vinculación, que “la vinculación de las directrices de ordenación territorial tendrán siempre carácter orientativo cuando afecten al suelo clasificado como urbano o urbanizable programado, según el planeamiento correspondiente”.

Pues bien, en relación con la explotación de los recursos minerales y geológicos las Directrices de 2011 disponen lo siguiente:

3.3.17. La Xunta de Galicia elaborará un plan específico para la ordenación de los recursos minerales y geológicos en la Comunidad Autónoma como soporte al desarrollo de la actividad minera, considerando los valores del entorno natural por sus características geológicas, morfológicas, ecológicas y paisajísticas diferenciadas, variables de un lugar a otro, y las potencialidades de aprovechamiento propias de cada zona. Dicho plan establecerá las directrices y previsiones para conjugar el necesario aprovechamiento racional de estos recursos naturales y la protección, rehabilitación, conservación y mejora del espacio natural afectado por el laboreo y su beneficio.

3.3.18. Los instrumentos de ordenación y plan urbanístico en la elaboración de sus propuestas tendrán en cuenta las solicitudes y los derechos mineros otorgados en la Comunidad Autónoma de Galicia. Estos instrumentos, entre sus previsiones para la compatibilización de los usos existentes y potenciales del territorio, deberán motivar cualquier disposición restrictiva en relación a las actividades incluidas en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas.

3.3.19. La planificación y ordenación de los recursos minerales y geológicos concederá especial atención a la función ecológica que puedan desempeñar los terrenos afectados por su aprovechamiento y la mejora de las condiciones iniciales de uso de estos terrenos como consecuencia de su rehabilitación posterior.

En relación con las determinaciones que se acaban de transcribir es necesario señalar que todas ellas tienen la condición de determinaciones excluyentes, lo que conlleva que se les otorgue el grado máximo de vinculación jurídica en los términos antes señalados.

Aparte de las determinaciones de carácter excluyente, las *Directrices* de 2011 establecen, en este caso con carácter orientativo, la siguiente determinación en lo atinente a la explotación de los recursos minerales y geológicos:

3.3.20. Se acometerán estudios con el objetivo de ponderar las diversas circunstancias y tecnologías que concurren en el aprovechamiento de los recursos minerales y geológicos con las técnicas de rehabilitación de los terrenos afectados y con los requerimientos que se derivan de las características del entorno natural y social. Entre los resultados de estos estudios figurará la elaboración de un manual de buenas prácticas que recoja estrategias de integración paisajística y de minimización de impactos para las explotaciones de recursos mineros y geológicos.

A su vez, el apartado 10.1.12 de las *Directrices*, en relación con la aplicación y eficacia de las mismas respecto de los planes sectoriales, señala que “los planes sectoriales se ajustarán a los objetivos y criterios plasmados en estas directrices”. Y destaca, de manera particularizada, que deberá desarrollar las previsiones que se establece respecto del mismo en las *Directrices* —entre otros— el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia (letra c del apartado 10.1.12)²⁵.

²⁵ También en relación con los planes sectoriales, el apartado 10.1.10 señala que “cuando se formule un plan sectorial, el departamento responsable procurará que tenga un carácter integrador y, por tanto, que se refiera al conjunto de actuaciones que por su función o destino requieran de una planificación conjunta”. Y el apartado 10.1.11 de las *Directrices* establece que “respecto a su alcance territorial, los planes sectoriales se referirán a toda la comunidad autónoma, salvo que por su especificidad se pueda excepcionar el cumplimiento de esta regla”.

Pues bien, de las determinaciones recogidas en las *Directrices* de 2011, en lo que concierne a la explotación de los recursos minerales y geológicos, se puede extraer una serie de consideraciones que cabría calificar —con razón las *Directrices* les atribuyen la condición de determinaciones excluyentes— como principios rectores que informan el régimen jurídico de la ordenación territorial y planificación de la minería en Galicia. En concreto se trataría de las tres siguientes:

En primer lugar, la declaración del carácter vinculante que acompaña a la ordenación territorial de la minería. Este carácter vinculante viene determinado porque el cauce que se establece para la planificación territorial de la actividad minera es un plan sectorial de incidencia supramunicipal, tal y como por lo demás, establece la propia LOMG de 2008. Desde la perspectiva del principio de localización inamovible de los recursos minerales, al que después aludiremos, y desde la perspectiva de la trascendencia económica de los mismos, a la que ya se ha hecho referencia en este estudio, ese carácter vinculante se erige en consecuencia obligada.

En segundo lugar, en lo que atañe a la explotación de los recursos minerales y geológicos se parte de un principio de aprovechamiento racional, recogido, tanto en el art. 122 de la Ley de Minas de 1973, en virtud de la modificación operada en 2007, como en el art. 14.2 de la LOMG. Este principio de aprovechamiento es, en definitiva, trasunto del interés general que subyace en el abastecimiento de recursos minerales. Y de ahí, precisamente, la consideración de bienes de dominio público de los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos²⁶.

Y, finalmente, partiendo de la necesidad de integrar en el proceso de planificación el “ciclo de vida completo de la mina o cantera”²⁷, cabría referirse a un tercer aspecto básico de la ordenación de la minería, cual es el relativo al carácter temporal de la explotación minera. En este sentido, no cabe obviar que a través de los planes de restauración, a los que alude

26 De conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la vigente Ley 22/1973, de 21 de julio, los yacimientos minerales y demás recursos geológicos se configuran como bienes demaniales; en concreto, a tenor del referido precepto: “1. Todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, son bienes de dominio público, cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establecen en la presente Ley y demás disposiciones vigentes en cada caso. 2. En cuanto al dominio de las aguas, se estará a lo dispuesto en el Código Civil y Leyes especiales, sin perjuicio de lo que establece la presente Ley en orden a su investigación y aprovechamiento”. Sin embargo, más allá de esta manifestación genérica, cabe ya advertir que el régimen jurídico concreto establecido en la citada Ley de Minas no se corresponde exactamente con las clásicas notas definitorias del dominio público. En efecto, como señala López Ramón (*Sistema jurídico de los bienes públicos*, Civitas Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, p. 257), en el régimen minero se constata la ausencia de cuatro características propias de los bienes de dominio público: en primer lugar, la propia titularidad pública sobre todos los recursos geológicos, habida cuenta de que la existencia de parte de ellos resulta desconocida; en segundo lugar, la no concurrencia de la afectación del bien a un uso o servicio público, que es sustituido por el “fomento de la riqueza nacional” (art. 3392.º Cc); en tercer lugar, la falta de los medios de defensa y de conservación del bien; y, en cuarto lugar, el hecho de que no se requiera la intervención administrativa para la constitución de todo uso privativo, dado que el aprovechamiento de algunos recursos mineros se atribuye legalmente al propietario del fundo. Con todo, a pesar de la falta de identidad señalada, la declaración demanial de los recursos mineros formulada en la LM resulta inequívoca. Y ello se va a traducir, como precisa De Arcenequi (*Derecho minero*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 70-71), en las siguientes derivaciones: en primer lugar, en la imposibilidad de enajenación de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, lo que no obsta para que el sujeto que los explote, a través de la pertinente concesión o autorización, pueda adquirir la propiedad de los minerales que separe del yacimiento; en segundo lugar, en la protección ofrecida por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad previstos en el art. 132.1 de la CE; y, en tercer lugar, en conexión con lo anterior, en la atribución de competencias a los poderes públicos para, entre otros extremos, otorgar los títulos mineros y, en su caso, permitir su transmisión o declarar su caducidad.

27 En este sentido, en el Dictamen 2009/C27/19, del Comité Económico y Social Europeo sobre “la minería no energética en Europa”, se afirma de manera taxativa que “los minerales son esenciales para el desarrollo y, por tanto, para nuestra calidad de vida y la creación de comunidades sostenibles. Los minerales no energéticos son materiales básicos de nuestra vida cotidiana: un edificio puede llegar a contener hasta 150 toneladas de minerales en forma de cemento, arcilla, yeso, carbonato cálcico, materiales compuestos, vidrio, pintura, cerámica, tejas y toneladas de metales; un automóvil contiene hasta 150 kilogramos de minerales (caucho, plásticos, vidrio) y más de una tonelada de metales; el 50% de las pinturas y del papel se elaboran a partir de minerales; el vidrio y la cerámica también contienen hasta 100% de minerales. La planificación en materia de minerales garantiza que las necesidades económicas y de la sociedad, así como el impacto de la extracción y el tratamiento para la población y el medio ambiente, se gestionen de una manera integrada, teniendo en cuenta en el proceso de planificación el ciclo de vida completo de la mina o cantera desde el mismo comienzo del proceso de extracción e incluyendo también las operaciones de clausura de la mina o cantera y las operaciones subsiguientes”.

la determinación 3.3.19 de las *Directrices* de 2011 —y cuya normativa general se recoge en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por las actividades mineras, modificado por Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo—, se trata, en términos generales, de mejorar las condiciones iniciales de uso de los terrenos afectados por labores extractivas.

3.3 La ordenación y planificación territorial de las actividades extractivas en Galicia. En especial, el Plan sectorial de actividades extractivas

3.3.1 Consideraciones de índole general

La idea de planificación de la actividad minera aparece ya recogida en la vieja, aunque vigente con ligeras modificaciones, Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. Así, el art. 5.2 de la Ley citada dispone que *“de conformidad con el Consejo Superior Geográfico, [se] publicará a las escalas que reglamentariamente se establezcan, los mapas geológicos, geofísicos, geoquímicos, geotécnicos, hidrogeológicos, metalogenéticos y cualesquiera otros que el desarrollo tecnológico requiera, que sean útiles a la ordenación del territorio y al aprovechamiento racional de los recursos minerales del país”*. En palabras de Junceda Moreno, *“conociendo minuciosamente las riquezas mineras que alberga nuestro subsuelo se puede facilitar en grado elevado su ordenación y utilización racional. Además, —añade— con ello se evitaría en última instancia tener que revisar los instrumentos planificadores cada vez que se descubra un nuevo recurso”*²⁸.

Asimismo, la necesidad de un planeamiento minero se recogía en el borrador de la Ley de Minas que el Ministerio de Industria dio a conocer en febrero de 2003²⁹. En el preámbulo del borrador se afirmaba que *“una función primordial que la Ley quiere potenciar es la de la planificación de las actividades mineras, especialmente en lo que se refiere tanto a las reservas conocidas de recursos escasos y de gran valor, como a los relativamente abundantes, de escaso precio en el mercado pero de imprescindible utilización masiva en las actividades industriales y la construcción, estableciendo que la actividad minera se tenga en cuenta en los planes de ordenación urbanística”*. Desde esta perspectiva, el art. 4 del borrador al que estamos haciendo referencia, disponía, en relación con la planificación Minera y Ordenación del Territorio, que *“1. Las Comunidades Autónomas propiciarán el desarrollo de actividades mineras dentro de su ámbito territorial, considerando el interés general de abastecimiento de recursos minerales”*. El apartado 2º. del mismo precepto establecía, a esos efectos, que *“las Comunidades Autónomas planificarán el desarrollo de actividades mineras, tomando en consideración los recursos minerales puestos de manifiesto en su ámbito territorial”*. El artículo concluía afirmando que *“esta planificación será vinculante y deberá trasladarse a los instrumentos de ordenación del territorio correspondientes tanto a las Comunidades Autónomas, como a las entidades locales”*.

En cualquier caso, al margen de los diferentes borradores elaborados, a partir del marco legal vigente las Comunidades Autónomas, fundamentalmente aquellas con tradición minera, se han limitado a introducir a través de sus leyes sobre ordenación del territorio y

28 Junceda Moreno, J., *Minería, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*, Civitas, Madrid, 2001, p. 343.

29 Haciéndose eco de este borrador, *vid.* Renau Faubell, F., *“Incidencia de las competencias urbanísticas de los municipios sobre las actividades mineras”*, en *Noticias Jurídicas*, enero 2007.

urbanismo previsiones sobre la ordenación de la minería en sus respectivos ámbitos territoriales. Únicamente la Comunidad Autónoma de Galicia ha ejercitado sus competencias “desarrollando” la Ley estatal de 1973 por medio de una ley específica de la minería; la ya citada Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia³⁰.

3.3.2 La planificación de la Minería en la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de Ordenación de la Minería de Galicia.

La Ley 3/2008, de 23 de mayo se dicta al amparo de las competencias de la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen minero. Si bien, como se ha tenido ocasión de señalar, la fijación de las bases corresponde al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.25^a. de la Constitución, “la tardanza estatal en aprobar una norma legal básica en materia de minas —señala la Exposición de Motivos de la Ley 3/2008— hace que se mantenga vigente una legislación estatal sin adaptar al nuevo régimen de distribución de competencias e inadecuada para la situación y los problemas actuales de las actividades extractivas”.

Pues bien, en lo que ahora interesa, el art. 3 de la Ley enumera los principios en los que se inspira la ordenación de la minería en Galicia, destacando, en primer lugar, el de “la planificación minera en el marco de la ordenación de la economía y del territorio”. Desde la perspectiva de este principio rector, la Ley dedica el Título III —arts. 11 a 14— a la “Planificación de la Minería”.

En el marco descrito, el art. 11 de la LOMG dispone que la planificación de la política minera se realice por medio de un plan sectorial de incidencia supramunicipal. Específicamente el apartado 1 del citado precepto señala que “*el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia se configura como un plan sectorial de incidencia supramunicipal de los regulados en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia. Como máximo instrumento de planificación de la política minera tiene por objeto establecer los principios y directrices para la ordenación minera de Galicia, basada en criterios de estabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para desarrollar los ejes básicos de actuación administrativa en Galicia en el sector propiciando la coordinación de las acciones, su desarrollo sostenible, la mejora tecnológica y la diversificación económica*”.

Por lo tanto, el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia constituye, porque así lo establece la Ley 3/2008, el máximo instrumento de ordenación y planificación de la minería en Galicia. Es, por tanto, el propio legislador de 2008 quien determina tanto el instrumento de planificación minera que considera idóneo —un plan sectorial— como el alcance territorial de la ordenación minera³¹. En este contexto, cabe apuntar que en el proyecto de ley

30 Otras Comunidades Autónomas regulan, de alguna manera, las actividades extractivas a través de sus normas de ordenación territorial. Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, el art. 16 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y protección del paisaje dispone que “*a fin de promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales minerales y energéticos en la Comunidad Valenciana, el Consell de la Generalitat aprobará planes de acción territorial de carácter sectorial, con el objeto de asegurar simultáneamente la eficiencia de las explotaciones y los recursos energéticos, su seguridad, la conservación, recuperación y mejora del medio ambiente afectado por las mismas y del patrimonio cultural, con especial atención al arqueológico y paleontológico, así como el fomento y mejora del medio rural en los municipios en que tales explotaciones y aprovechamientos energéticos tengan una presencia significativa*”.

31 Con carácter general, el art. 22.4 de la LOT señala que “*corresponde al Consejo de la Xunta de Galicia calificar, a efectos de lo previsto en la presente Ley, un plan o proyecto sectorial como de incidencia supramunicipal, así como la determinación de la Consejería a la que corresponda su impulso y, en su caso, aquellas que tendrían que colaborar en el mismo*”. Por su parte, el art. 4 del Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regula los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, dispone que “*para declarar la incidencia supramunicipal de la infraestructura, dotación o instalación, a los efectos previstos en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia,*

inicialmente remitido al Parlamento gallego no se contemplaba la figura de un plan sectorial de incidencia supramunicipal para ordenar las actividades mineras, sino que se establecía que la ordenación minera debía llevarse a cabo por medio de un plan de la minería de Galicia de carácter temporal. En la tramitación parlamentaria se sustituyó la figura inicialmente prevista —un plan, aparentemente, de alcance orientador— por un plan sectorial de incidencia supramunicipal, al objeto de establecer los principios y directrices del ordenamiento minero en un instrumento que diera seguridad y certeza al sector³². En este sentido, la propia Exposición de Motivos de la Ley alude a la necesidad de establecer los principios y directrices para la ordenación minera de Galicia atendiendo a criterios de estabilidad y sostenibilidad, criterios plasmados también en el art. 1 del Texto legal.

3.3.3 Criterios orientadores y contenido del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia.

Junto con las determinaciones establecidas en las *Directrices de Ordenación del Territorio*, de 2011, la propia Ley 3/2008, de 23 de mayo, establece, —en este caso, además, otorgándole rango legal—, los criterios que han de orientar los contenidos del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. A tal efecto, el art. 12 de la Ley dispone lo siguiente:

“Los criterios que inspirarán el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia serán los siguientes:

- a) *El establecimiento de las bases del desarrollo de una minería sostenible.*
- b) *La identificación de zonas con potencial minero.*
- c) *La mejora de la seguridad de las explotaciones mineras y de sus establecimientos de beneficio.*
- d) *La armonización de la actividad extractiva con el resto de los usos del suelo dentro del marco de la ordenación territorial, agraria y ambiental.*
- e) *El aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos mineros de manera compatible con la protección del medio natural y el patrimonio cultural.*
- f) *La racionalización del empleo de recursos naturales y de residuos a través de la implantación de las mejores técnicas disponibles y la valorización.*
- g) *La promoción de la investigación, el desarrollo y la innovación en las propiedades y aplicaciones de los materiales, así como en los procesos de producción, tratamiento y aprovechamiento de subproductos.*
- h) *La búsqueda de una mayor vinculación de la minería con la mejora de la economía de las zonas en que se sitúen las explotaciones y el fomento de la creación de empleo.*
- i) *El asesoramiento, información y colaboración con las administraciones locales, entes privados y organizaciones empresariales y sindicales en cuestiones relacionadas con las actividades mineras y el desarrollo empresarial.*

y de conformidad con su artículo 22.1º, se tendrán en cuenta los siguientes criterios: a) Los efectos positivos que produzca para el medio ambiente, el paisaje rural y el patrimonio cultural. b) La contribución al desarrollo sostenible social y económico de Galicia. c) La población beneficiaria de la infraestructura, dotación o instalación. d) La función vertebradora y estructurante del territorio que conlleve tal actuación. e) El asentamiento de la infraestructura, dotación o instalación sobre varios términos municipales. f) Cualquier otro criterio que contribuya directamente a los objetivos fundamentales enunciados en el artículo 3 de la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia”.

32 Puede consultarse la tramitación parlamentaria de la Ley en la página web del Parlamento de Galicia, expediente núm. 07/PL-0031.



- j) *La mejora de la productividad de las empresas del sector minero y el apoyo a la implantación de industrias que permitan el cierre de todos los ciclos de transformación de los materiales mineros extraídos en Galicia.*
- k) *La máxima simplificación administrativa en la tramitación de los expedientes mineros.*
- l) *El carácter temporal de la explotación minera respecto a la ordenación del territorio y los usos del suelo”.*

Pues bien, del precepto que se acaba de transcribir conviene resaltar, en lo que a la ordenación territorial de la minería interesa, los siguientes criterios a partir de los cuales se debe elaborar el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia. En primer lugar, se establece la necesidad de identificar las zonas con potencial minero. Esta cuestión tiene especial importancia en la medida en que, como afirma Renau Faubell, el planeamiento debe ser congruente con la realidad geológica³³.

En este contexto, no está de más señalar que el art. 14.1 de la Ley 3/2008, exige tener en cuenta en la elaboración de instrumentos de planificación que puedan incidir en la minería las solicitudes y los derechos mineros otorgados o concedidos. Y conviene recordar que las Directrices de 2011 —apartado 3.3.18— reiteran dicha previsión legal.

Por lo demás, esa congruencia entre la realidad geológica y el planeamiento también ha sido puesta de relieve por el Tribunal Supremo. Así en la Sentencia de 11 de diciembre de 2003 declara el Alto Tribunal que “para decidir sobre la delimitación de las labores extractivas, las Administraciones competentes no tuvieron en cuenta determinados informes técnicos sobre hechos o circunstancias geológicas, geoquímicas y geotécnicas relevantes, que deben ser correctamente valoradas para definir el perímetro de explotación de la cantera debido a la existencia de esas características geológicas de la zona que escapan a toda discrecionalidad, pues son tales como se manifiestan en la realidad, sin que, por tanto, pueda decidirse por dichas Administraciones la aprobación del planeamiento urbanístico eludiendo su existencia, como se procedió, dado que el único informe contemplado para ello no aludía a esas características geológicas y geoquímicas del macizo en que está ubicada la cantera, razón por la que la Sala sentenciadora no ha conculcado, al resolver, el ordenamiento jurídico que se cita en el motivo de casación alegado ni la doctrina jurisprudencial que lo interpreta, sino que, antes bien, los ha aplicado e interpretado correctamente, dado que la decisión adoptada por las Administraciones urbanísticas no se muestra acorde con la realidad geológica del yacimiento calizo y, por consiguiente, se aleja de los hechos determinantes, que debieron tenerse en cuenta, por basarse exclusivamente en un informe que no aludía a ellos”³⁴.

En segundo lugar, se establece la necesidad de armonizar la actividad extractiva con el resto de los usos del suelo dentro del marco de la ordenación territorial, agraria y ambiental. Al respecto conviene adelantar que el propio Tribunal Constitucional ha puesto de relieve la trascendencia económica de la actividad minera incardinándola en el art. 128 de la CE. Y ello partiendo de un principio general de armonización y no exclusión, como después se verá.

Y, por último, en lo que ahora interesa, entre los criterios que deben inspirar el Plan sectorial, se menciona expresamente el carácter temporal de la explotación minera respecto a la ordenación del territorio y los usos del suelo. Debe hacerse notar que este último apartado

33 Renau Faubell, F., “El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas”, en *Noticias Jurídicas*, diciembre 2007, p. 5.

34 RJA 2004\511.

se incorporó en la tramitación parlamentaria de la ley, con la finalidad —parece ser— de poner de manifiesto, precisamente por su temporalidad, la compatibilidad de la actividad minera con el medio ambiente³⁵.

Por lo que se refiere al contenido del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, el art. 13 de la Ley 3/2008 establece el contenido que, sin perjuicio de lo dispuesto con carácter general en el art. 23 de la LOT³⁶, deberá reflejarse en aquél. Así, a tenor de lo dispuesto en el art. 13 de la Ley, el Plan deberá contener, en todo caso: “a) *Un diagnóstico de la minería en Galicia que incluya referencias a los recursos existentes y en investigación, a los derechos mineros, a los efectos de la minería sobre el entorno económico, social y ambiental, a la localización de las explotaciones, al empleo en el sector con indicación de las condiciones laborales existentes y a las repercusiones ambientales más relevantes de las explotaciones existentes.* b) *La coordinación con los instrumentos de protección ambiental y patrimonio cultural con la determinación de los ámbitos incompatibles con actividades extractivas por las necesidades de preservación de dichos bienes sociales.* c) *La fijación de objetivos de desarrollo del sector teniendo en cuenta los condicionamientos territoriales, agrarios y ambientales y el objetivo de diversificación y cierre del ciclo productivo.* d) *Las líneas de actuación y los programas específicos, destacadamente los destinados a municipios mineros, de acuerdo con los principios de actuación de la presente Ley.* e) *Los instrumentos financieros y de gestión para la ejecución del plan y las líneas directrices de las medidas de fomento de la minería que deberán estar presididas por los objetivos que fija la presente Ley.* f) *Las bases de la investigación minera para alcanzar una extracción, preparación y puesta en mercado eficiente y sostenible de los recursos minerales.* g) *Las acciones encaminadas a mejorar la*

35 En el debate en el Pleno del Parlamento sobre el proyecto de ley, el portavoz del Grupo parlamentario popular, que había introducido dicha enmienda afirmó 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 no 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, Alemania, Australia, ningún nesta Cámara dubidarán da súa sensibilidade medioambiental e do seu grao de desenvolvemento; por tanto, compatibilidade plena da actividade mineira co medio ambiente*” (Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, núm. 127, de 13 de mayo de 2008).

36 El art. 23 de la LOT dispone que “*los planes y proyectos sectoriales constarán de los documentos necesarios para reflejar con claridad y suficiencia las siguientes determinaciones: 1. Descripción del espacio en que se asiente la infraestructura, dotación o instalación objeto del plan o proyecto, y ámbito territorial de incidencia del mismo. 2. Organismo, entidad o persona jurídica o física promotor y titular de la infraestructura, dotación o instalación. 3. Justificación del interés público o utilidad social de la infraestructura, dotación o instalación. 4. Descripción, con la especificación suficiente de las características de la infraestructura, dotación o instalación objeto del plan o proyecto, duración temporal estimada de su ejecución y recursos económicos afectados a la misma. 5. Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas. 6. Adecuación con el planeamiento local vigente en el término o términos municipales en que se asiente la infraestructura, dotación o instalación o, en su caso, determinaciones de dicho planeamiento local que han de ser modificadas como consecuencia de la aprobación del plan o proyecto sectorial, así como el plazo para realizar la correspondiente adecuación. 7. Los proyectos sectoriales que impliquen la transformación y parcelación urbanística del suelo deberán contener, además de las determinaciones exigidas en este artículo, las que se indican en el artículo 66 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Cuando dichos proyectos afecten a terrenos que, de conformidad con la legislación urbanística, deban ser clasificados como suelo rústico de especial protección, se exigirá el informe favorable del organismo que ostente la competencia sectorial por razón del correlativo valor objeto de protección*”. Por su parte, el art. 6 del Decreto 80/2000, refiriéndose ya de forma específica a los planes sectoriales, dispone que contendrán, como mínimo, las siguientes determinaciones: “a) *Delimitación de los ámbitos territoriales en los que se podrán asentar las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto del plan a desarrollar mediante proyectos sectoriales.* b) *Organismo o entidad o persona jurídica o física promotora del plan.* c) *Justificación del interés público o utilidad social de las infraestructuras, dotaciones o instalaciones previstas en el plan.* d) *Descripción de las características generales de las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto del plan.* e) *Directrices para la redacción de los proyectos sectoriales que desarrollen el contenido del propio plan sectorial.* f) *Medidas para su articulación con el planeamiento urbanístico y con los demás instrumentos de ordenación del territorio. El plan sectorial deberá procurar su adecuación con el planeamiento municipal vigente en el término o términos municipales en los que se asiente la infraestructura, dotación o instalación o, en su caso, señalará las determinaciones del planeamiento municipal que deban ser modificadas como consecuencia de la aprobación del plan sectorial, así como el plazo para realizar la correspondiente adecuación.* g) *Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medidas de corrección y minimización de los impactos producidos sobre el medio físico y el paisaje*”.



calidad del empleo en el sector, incrementando la seguridad y potenciando la formación de los trabajadores y trabajadoras, así como la incorporación de mujeres a un sector en el que están infrarrepresentadas a través de políticas de acción positivas. h) La valoración económica de las actuaciones previstas”.

3.3.4 Eficacia jurídica del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia

Según dispone el apartado 2 del art. 11 de la Ley 3/2008, *“las determinaciones del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación”*. Esta disposición trae causa de lo dispuesto con carácter general para los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal en el art. 24 de la LOT, así como en el art. 8 del Decreto 80/2000, de 23 de marzo, a los que ya nos hemos referido con anterioridad. En ese sentido, conviene recordar que la propia Ley 9/2002, de 30 de diciembre, dispone explícitamente en su art. 45.2, que los planes de ordenación urbanística están vinculados jerárquicamente a las determinaciones de las directrices de ordenación del territorio así como a los demás instrumentos de ordenación previstos en la LOT. Por ello, a tenor de lo dispuesto en el art. 8.2 del Decreto 80/2000, los planes sectoriales deberán determinar el plazo en el que deberá llevarse a cabo la adaptación del planeamiento urbanístico al contenido del plan³⁷.

Por lo demás, en orden a la eficacia de los planes sectoriales respecto de los proyectos sectoriales, y al margen de la posibilidad de formulación de proyectos sectoriales sin la previa existencia de un plan sectorial, cabe señalar que, según dispone el apartado 10.1.13 de las Directrices de Ordenación del Territorio de 2011, *“cuando se hubiese aprobado un plan sectorial sólo podrán formularse, con esa misma finalidad, los proyectos sectoriales que desarrollen el plan sectorial”*. Por ello, *“la realización de una actuación no prevista en el plan sectorial requerirá su modificación, que en ningún caso podrá suponer una alteración sustancial de los objetivos y criterios de implantación territorial en él establecidos, pues en caso contrario el plan deberá ser revisado”*.

3.4 La necesidad de motivar cualquier disposición restrictiva en relación con la ordenación territorial de las actividades mineras. El impedimento legal de prohibiciones genéricas. La jurisprudencia al respecto

La consideración del interés general de aprovechamiento de los recursos minerales y geológicos determina dos aspectos esenciales en relación con las actividades extractivas y el uso del suelo; a saber: el deber de motivar cualquier disposición restrictiva en relación con la ordenación territorial de las actividades mineras y el impedimento de las prohibiciones genéricas. Así, el art. 14.2 de la Ley 3/2008 dispone al respecto que *“cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y en la presente Ley habrá de ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”*. Es conveniente poner de manifiesto que esta última disposición viene precedida de otra —art. 14.1— en virtud de la cual *“para la elaboración de instrumentos de planificación con incidencia en la minería se tendrán en cuenta las solicitudes y los derechos mineros otorgados o concedidos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia,*

³⁷ Conviene recordar que el art. 8.2 dispone expresamente lo siguiente: *“los municipios en los que se asienten las infraestructuras, dotaciones o instalaciones objeto de un plan sectorial deberán adaptar su planeamiento urbanístico al contenido del citado plan, en el plazo que determine este último y, en todo caso, en la primera modificación o revisión del planeamiento urbanístico”*.

para lo cual será obligatorio solicitar de la consejería competente en materia de minas un informe de los datos reflejados en el Registro Minero de Galicia³⁸.

Esta previsión de motivación y de prohibiciones genéricas, que se reproduce también en la *Directrices* de 2011, tal y como se ha expuesto anteriormente, trae causa de la modificación operada en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas por la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. La Disposición Adicional 1ª del Texto legal mencionado, al margen de modificar el art. 121 de la Ley de 1973, incorporó el art. 122 con el siguiente tenor: “cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”. En palabras de Moreu Carbonell, la reforma de 2007 “ofrece una solución a los habituales conflictos entre desarrollo económico-minería, medio ambiente y urbanismo, en difícil equilibrio desde la conocida y tantas veces citada STC 64/1982, de 4 de noviembre, que ya negaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas prohibieran con carácter general el desarrollo de actividades extractivas en una serie de espacios declarados de interés natural por norma con rango de ley. Con mayor énfasis aún —concluye la citada autora— la también conocida y posterior STC 170/1989, de 19 de octubre, veta cualquier prohibición general que sustraiga posibles recursos mineros a la riqueza nacional, incluso en el marco de los espacios naturales protegidos”³⁹.

En efecto, la doctrina sentada por la STC 64/1982, de 4 de noviembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre, que establecía normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, parte de la consideración de la trascendencia económica de la actividad minera y su incardinación en el art. 128.1 de la CE, declarando al respecto que “con arreglo al artículo 128.1 de la misma «toda la riqueza del país en sus distintas formas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general». En una de sus aplicaciones, este precepto supone que no pueden sustraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente. Se trata de nuevo de armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos. Ello supone que si bien [...] la imposición de una carga adicional para la protección del medio ambiente no es en sí contraria a la Constitución [...] sí lo es la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las secciones C y D, que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios, aunque se exceptúe de esa prohibición los casos en que a nivel estatal y según el plan energético o cualquier otro análogo sea definida la prioridad de aquella actividad con referencia a otros intereses públicos concurrentes (artículo 3.3 de la Ley). Cuestión distinta es que puedan prohibir la actividad minera en casos concretos, siempre que no exista un interés prioritario, pero el carácter general, con la excepción citada, que prevé el artículo 3.3 de la Ley impugnada debe tacharse de inconstitucional por exceder la finalidad de la Ley y por sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros”.

38 El art. 14 de la LOMG lleva por rúbrica “participación de la consejería competente en materia de minas en instrumentos de planificación”. Por otra parte, el Registro Minero de Galicia se regula en el art. 9 de la Ley 3/2008 y en el mismo deberán inscribirse todos los derechos mineros autorizados o concedidos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia. A su vez, el art. 10 de la citada Ley establece el Registro de Solicitudes de Derechos Mineros, el cual se articula como una sección independiente dentro del Registro Minero de Galicia.

39 Moreu Carbonell, E., “Minas”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Martín Rebollo y Bustillo Balado, Dir.), T. II, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 1.621.



Para el Tribunal Constitucional, la conciliación entre la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero “supone ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que pueda producir al medio ambiente”⁴⁰.

A su vez, la STC 170/1989, de 19 de octubre, reitera la doctrina sentada en la STC 64/1982, si bien declarando, en este caso, la constitucionalidad de la Ley impugnada al considerar el Tribunal Constitucional que la prohibición está limitada a unos terrenos muy concretos y destinada fundamentalmente a actividades extractivas enmarcables en las secciones A y B, «actividades extractivas, y de cantería, areneros, graveros y similares». Y concluye afirmando que “aun cuando la Ley impugnada no haga referencia expresa, a diferencia de la Ley catalana, a la existencia de un interés público prioritario, el mismo ya resulta implícito también en la propia referencia contenida en la Ley estatal 4/1989, cuyo art. 13.2 prevé la prohibición del aprovechamiento de los recursos naturales incompatibles con las finalidades que hayan justificado la creación del Parque”. Por ello, el Tribunal Constitucional entiende que “la existencia de estas cautelas, el carácter territorialmente limitado de la prohibición, y su escasa repercusión en el interés general económico, permiten entender que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los valores constitucionales protegibles y que, por ello, el art. 14.2 c) de la Ley autonómica no es contrario al art. 128.1 C. E”.

Una vez que se ha delimitado la razón a la que obedece el art. 122 de la Ley estatal de Minas y su equivalente en la Ley gallega, se hace necesario ahora realizar algunas puntualizaciones al respecto. Así, en primer lugar, es preciso determinar cuáles son los instrumentos de ordenación a los que alude el precepto; y, en segundo lugar, es necesario fijar el alcance de la expresión “prohibición de carácter genérico”.

Pues bien, en opinión de Moreu Carbonell, la expresión “instrumentos de ordenación” del art. 122 de la LM debe interpretarse en sentido muy amplio comprendiendo cualquier instrumento de planeamiento de carácter territorial o urbanístico, ambiental e incluso los de tipo económico o industrial⁴¹.

Por lo que se refiere al alcance que debe darse al carácter genérico de la prohibición, para la autora citada, tal expresión supone que no se permiten prohibiciones que afecten a todo el ámbito territorial del instrumento de planificación de que se trate, como tampoco serían admisibles prohibiciones que afectaran a todos los tipos de actividades mineras. “Combinando estos dos factores (territorialidad y clasificación) —señala Moreu Carbonell— ningún instrumento de ordenación puede establecer prohibiciones que afecten a las actividades extractivas en todo su ámbito territorial, aunque sí en determinadas clases de suelo [...] y, complementariamente, tampoco son admisibles las prohibiciones genéricas de actividades extractivas, sino las que se refieran a determinadas clases de recursos mineros”⁴².

40 El artículo 6.4 de la Ley del Parlamento catalán impugnada autorizaba a la Administración de la Generalitat a denegar la autorización cuando la explotación fuera de poco valor económico o de baja rentabilidad a causa de los elevados costes de restauración. Al respecto, el Tribunal Constitucional alude a la falta de proporcionalidad de la medida, declarando que “no resulta que la facultad de denegar sea necesaria para alcanzar la finalidad confesada de la Ley, ya que el sistema de fianzas que la misma establece parece suficiente para asegurar la protección del medio ambiente, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 61 y concordantes de la Ley de Minas”.

41 Moreu Carbonell, E., “Minas”, *op. cit.*, pp. 1.621 y 1.622. En el mismo sentido Renau Faubell, F., “El nuevo artículo 122 de la Ley de Minas”, *op. cit.*, pp. 1 y ss.

42 Moreu Carbonell, E., “Minas”, *op. et loc. cit.*

En suma, como bien señala Renau Faubell, el art. 122 —y lo mismo cabe decir del art. 14.2 de la Ley 3/2008— establece dos reglas que necesariamente han de ser cumplidas por los instrumentos de ordenación cuando afecten a las actividades extractivas: la imposibilidad de establecer prohibiciones genéricas del uso minero y la necesidad de motivar cualquier prohibición que no podrá ser de carácter genérico, lo que determina la necesidad de llevar a cabo un juicio de ponderación entre el interés minero y los demás intereses concurrentes. Así pues, en palabras de Moreu Carbonell el artículo 122 “exige ponderar en cada caso los requerimientos ambientales, económicos y sociales concurrentes y la efectiva incompatibilidad del desarrollo de la actividad extractiva con dichos valores, teniendo muy en cuenta, además, el principio de localización inamovible de los recursos minerales”⁴³.

4 Conclusiones

Sobre la base de las consideraciones expuestas en las páginas precedentes, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, la importancia social y económica que las actividades mineras revisten en el conjunto de la economía nacional es una realidad incontrovertida. Esta relevancia del sector de la minería se ha venido evidenciando en la aprobación de diversas normas tendentes a lograr una adecuada planificación y ordenación de las actuaciones en materia minera. En el marco normativo de la Comunidad Autónoma de Galicia, el carácter estratégico de la actividad minera se pone igualmente de manifiesto en la LOMG, que fija como criterios orientadores del Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, en lo que aquí pudiera resultar de interés, “*el establecimiento de las bases del desarrollo de una minería sostenible*” (art. 12, letra a, LOMG), “*la búsqueda de una mayor vinculación de la minería con la mejora de la economía de las zonas en que se sitúen las explotaciones y el fomento de la creación de empleo*” (art. 12, letra h, LOMG), o, en fin, “*la mejora de la productividad de las empresas del sector minero y el apoyo a la implantación de industrias que permitan el cierre de todos los ciclos de transformación de los materiales mineros extraídos en Galicia*” (art. 12, letra j, LOMG).

En segundo lugar, se puede afirmar que el legislador gallego ha decidido establecer la ordenación de la minería en Galicia a través de un específico instrumento de ordenación, cual es la figura de un plan sectorial de incidencia supramunicipal. Mediante este instrumento y, atendiendo fundamentalmente a la eficacia jurídica de los planes sectoriales de incidencia supramunicipal, en cuanto que sus determinaciones prevalecen de forma inmediata sobre el planeamiento, se quiere dotar de seguridad a un sector que, por su trascendencia económica, se anuda directamente a lo dispuesto en el art. 128.1 de la CE.

Mas también, y desde la perspectiva de la consideración de la actividad minera como actividad económica estratégica, por el cauce de las delimitaciones recogidas en el Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia se trata de perfilar y concretar como principio general el de aprovechamiento racional de los recursos mineros, según se deriva de lo dispuesto en la LOMG y en la Directrices de Ordenación del Territorio. A tal fin parece responder tanto la necesidad de identificar las zonas con potencial minero (art. 12, letra b, LOMG) como la necesidad de tener en cuenta, para la elaboración de los instrumentos de planificación, las solicitudes y los derechos mineros otorgados o concedidos en el territorio de la Co-

43 Moreu Carbonell, E., “Minas”, *op. et loc. cit.*



munidad Autónoma (art. 14.1 LOMG). Asimismo, si a ello se anuda que las *Directrices* de 2011, recogiendo, por lo demás, las previsiones del art. 122 de la LM y 14.2 de la LOMG, declaran que los instrumentos de ordenación y plan urbanístico deberán motivar cualquier disposición restrictiva de actividades extractivas, la existencia de tal principio general resulta incuestionable.

El urbanismo de la pequeña escala. La dimensión oculta de la ciudad

AURELIA BLANCO GONZÁLEZ

Dra. en Derecho

JOSÉ ANTONIO FRANCO TABOADA

Dr. Arquitecto

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación del territorio y urbanismo

Resumen: *Este artículo pretende analizar el urbanismo de la pequeña escala en la ciudad, como los SLOAP, acrónimo en inglés de “Space Left Over After Planning”, espacio excedente post-planeamiento, o aquellas actuaciones que pretenden introducir espacios peatonales o recreacionales en tejidos urbanos densamente masificados, ocupados por viales de la época del desarrollismo u obsoletos, sin destruirlos pero procurando integrarlos en el paisaje urbano. Se parte del concepto y definición del término “urbanismo” y su evolución para llegar a lo particular, el urbanismo en España y más concretamente en Galicia. Se analizan diversos ejemplos de creación de calles y espacios peatonales y su repercusión legal. Se concluye planteando las posibilidades que el ordenamiento jurídico vigente ofrece para posibilitar el tipo de actuaciones de “pequeño urbanismo” analizadas.*

Palabras clave: *Diseño urbano, planeamiento, calles y plazas peatonales, Derecho 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

Al intentar introducirnos en el tema que proponemos en el artículo creemos necesario hacer, aunque sea someramente, algunas referencias al urbanismo contemporáneo español y a su evolución desde su nacimiento hasta el momento actual. Y es que como señala Antonio Alonso Timón¹ "La historia tiene siempre interés a la hora de analizar las diferentes instituciones jurídicas. Nos muestra su evolución y supone un eficaz ejercicio para la comprensión del presente".

No obstante no nos remontaremos a los antecedentes mediatos (los que algunos autores sitúan en la Edad Media lo que obviamente puede ser más o menos discutible), sino a los inmediatos más próximos. Llegados a este punto, quizá sea oportuno partir de un concepto previo de lo que debemos entender por urbanismo.

Siempre resulta útil acudir en primer lugar a los diccionarios al uso para rastrear la definición de cualquier término y por lo tanto también del Urbanismo. El término urbanismo aparece por primera vez en el diccionario de la Real Academia Española en 1956 y se define como "Conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades de la vida urbana".

Esta definición parece un intento de abarcar el mayor número posible de elementos que pueden incidir en el concepto de urbanismo. En esa pretensión como mínimo se echa en falta la referencia a las ciudades sin que se pueda interpretar que poblado sea sinónimo de ciudad.

En la actualidad el diccionario de la Real Academia Española ha sustituido la antedicha definición por otra mas acorde con lo que la mayoría de los estudiosos del urbanismo propugnan y que es la siguiente: "Conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las ciudades".

En el de Julio Casares se nos dice sobre urbanismo: "Conjunto de los conocimientos referentes al desarrollo y progreso de las poblaciones". Es evidente que la citada definición resulta excesivamente generalista, pues no cualquier conocimiento que sirva al desarrollo y progreso de las poblaciones deberá ser considerado urbanismo, véase lo relativo a las finanzas, comercio, etc.

En el Espasa encontramos la siguiente definición: "Conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación desarrollo, reforma y progreso de las ciudades y poblaciones en orden a las necesidades materiales de la vida humana". Por último, el Diccionario Enciclopédico de Salvat nos dice: "Urbanismo: Ciencia que estudia los distintos aspectos del desarrollo y planificación de las ciudades".

La primera conclusión que podemos extraer de las definiciones antecitadas es que las cuatro se refieren a lo que en esencia es considerado como ciencia, en este caso concreto a la del urbanismo, aunque solo la última se refiere a esta expresamente, por lo que podemos en principio afirmar que el urbanismo es una Ciencia.

La segunda conclusión es que en todas ellas encontramos términos semejantes, cuando no idénticos, al referirse al empleo que deba dársele a los conocimientos científicos a los que se refieren, esto es al desarrollo, reforma, ampliación etc., de las ciudades y poblaciones.

1 ALONSO TIMÓN, A., Evolución del Urbanismo en España, en *Manual de Derecho de la Construcción*, Coordinadora San Cristóbal Reales, Susana, La Ley, 2008, pág. 70, Madrid.



II Definiciones de los autores

En España, por ejemplo Alonso Timón², en, a nuestro juicio, un intento de conceptualización del urbanismo, señala: “El urbanismo hace referencia a la actividad de ordenación de la utilización del suelo y, por lo tanto, también de la gestión, ejecución y control de todos los procesos de transformación, aprovechamiento y uso de dicho recurso”.

También Luque Valdivia³, al comentar los trabajos de Manuel Castel sobre la sociología urbana, nos muestra como este llega a un concepto de urbanización que es el que estudia “[...] la producción de las formas espaciales a partir de la estructura social de base”

Por su parte Tomas-Ramón Fernández⁴ se pregunta qué es entonces el urbanismo en la actualidad, “[...] sencillamente, una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”.

En Italia Giovanni Astengo⁵ señala: “La urbanística es la ciencia que estudia los fenómenos urbanos en todos sus aspectos, teniendo como fin la planificación de su desarrollo histórico, sea a través de la interpretación, reordenación, saneamiento, adaptación funcional de agregados urbanos ya existentes y su crecimiento, sea a través de la proyectación eventual de nuevos agregados. O sea, finalmente, a través de la reforma y la organización *ex novo* de los sistemas de relación de los agregados, entre ellos y con el ambiente natural. En este sentido el significado del término urbanística es profundamente diverso de otros, de análoga raíz, con los que se confunde a veces: *Urbanismo*, que indica la concentración y condensación de los factores demográficos, sociales, culturales y económicos que constituyen la ciudad; *urbanizzazione*, que hace referencia al proceso de formación y diseminación de la ciudad en un área determinada, y finalmente, *inurbanamento*, que indica el proceso de afluencia de población desde lo más rural a los núcleos urbanos”.

Como vemos, son definiciones realmente parecidas que intentan abarcar los diversos aspectos referentes al urbanismo, siendo unas más descriptivas que otras, porque ello es conforme con el significado del término, que es demasiado diverso como para hacer una definición de corte sintético o, si se quiere, heterogénea.

III Evolución del urbanismo. La legislación española

En este punto es preciso partir de lo general, el urbanismo en el mundo, para finalmente llegar a lo particular, cual es el urbanismo en España. Así podríamos centrarnos en los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), fundados en 1928, porque son instrumentos que sirven al intento de iniciar un nuevo marco para entender la arquitectura y el urbanismo.

En este I congreso se trataba de hallar un nuevo enfoque sobre la arquitectura y el urbanismo. En los siguientes congresos la intención era pasar de la pura teoría a posiciones más pragmá-

2 ALONSO TIMÓN, Ob. Cit. Cap. 14, pág. 274 y ss.

3 LUQUE VALDIVIA, J., *Constructores de la ciudad contemporánea*. Departamento de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Navarra, 2004, pág. 248.

4 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley/ El consultor, 22ª Ed.-2011, pág. 16.

5 ASTENGO, G., 1966, Voz “urbanística”, en la *Enciclopedia Universale dell’Arte*, Vol. XIVcc. 541-642, Instituto per la Collaborazione Culturale. Venecia Roma, comentado por LUQUE VALDIVIA, Ob. Cit., pág. 102.



ticas, pero el problema es que los arquitectos más eminentes de los participantes se movían en el campo teórico. Así Le Corbusier, en una de sus publicaciones más conocidas, *Urbanisme*, expone su concepto del urbanismo evidentemente desde el punto de vista teórico.

Este mismo autor se encarga de redactar la Carta de Atenas, que consta de 95 puntos repartidos en tres secciones siendo la tercera la relativa a la finalidad del urbanismo y al marco legal del mismo. Esta carta es consecuencia de los primeros CIAM y, más concretamente el IV, que tuvo lugar en 1933 y cuyas conclusiones no fueron consideradas definitivas y por ello se dejó para otro congreso la elaboración como tal de dichas conclusiones, lo que no se había producido todavía en 1943, que es cuando interviene Le Corbusier en la redacción de la influyente Carta de Atenas en la evolución del urbanismo moderno.

En España, los autores que se han ocupado de la cuestión que ahora tratamos, la evolución del urbanismo moderno, son casi unánimes al centrar la misma partiendo del siglo XIX y citando como causas la explosión demográfica, la revolución industrial y la afluencia masiva de población que se traslada del agro a las ciudades buscando mejores perspectivas.

Los problemas que dichas causas ocasionan y que los políticos deberán intentar resolver llevaran a los arquitectos a proponer en esencia dos posibilidades, a saber: una, extender las ciudades fuera de sus límites, es decir el ensanche y otra la creación de nuevas ciudades, sin olvidar por supuesto la necesidad de reformas internas de las ciudades existentes, que aparecían como imprescindibles, las más importantes relativas a la salubridad e higiene etc., más o menos lo que ya hemos visto que ocurría en el resto del mundo.

Se producen varios intentos del legislador por regular las actuaciones urbanísticas a las que nos hemos referido mediante textos legales específicos, como por ejemplo *El Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones*, de Posada Herrera, de 1861, que no fue aprobado aun siendo alabado por la mayoría de los autores tanto de la época como actuales. Finalmente se aprueba y promulga la primera *Ley de Ensanche de las poblaciones*, de 29 de junio de 1864, recibiendo bastantes críticas de los autores, básicamente por tratarse de una ley de corte excesivamente liberal y que fundamentalmente acoge y protege los intereses de los propietarios del suelo

A esta ley le siguen la *Ley de Ensanche de 1892* y la de *Reforma Interior de 1895*, sin que haya que señalar otras normas importantes en la materia hasta que se llega a la importantísima *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 12 de mayo de 1956, que fue muy bien acogida por la doctrina mayoritaria, pudiendo citar entre todos a García de Enterría⁶: “La LS es una obra notablemente original, de calidad técnica poco común [...] es el suceso más importante en toda la historia del Derecho urbanístico español.”

Los autores suelen resaltar la gran importancia práctica de esta ley; no obstante, para alguno como Antonio Alonso Timón⁷ “La enorme trascendencia práctica que la Ley del Suelo de 1956 tiene se pone de relieve en todo su esplendor”. Parece estar muy convencido del carácter práctico de la citada ley en una parte de su comentario pero a continuación señala:

“Un hecho curioso que ha puesto perspicazmente de manifiesto la doctrina es la dificultad en la aplicación práctica de la LS de 1956 debido a dos factores concretos: su complejidad

6 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1979.

7 ALONSO TIMÓN, Ob. Cit., págs. 708 y ss.

técnica, lo que hacía difícil la comprensión por los llamados a aplicarla y la necesidad de que fuese completada por reglamentos de desarrollo”.

Parece pues evidente que el legislador intentó imprimir un carácter práctico al texto de la Ley, pero no consiguió dicho propósito.

También es importante resaltar en la citada ley otras cuestiones, tal como hace la doctrina, entre otros Tomás-Ramón Fernández⁸, cuando dice que “[...] la ley reclamó por primera vez en nuestro derecho para los poderes públicos la entera responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional y ello tanto en lo que respecta a la planificación como en lo que se refiere a la determinación del régimen jurídico del suelo, la ejecución de las urbanizaciones y el fomento e intervención de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y su edificación”. A partir de ese momento el urbanismo es una función pública y no únicamente una consecuencia de la facultad del dominio que corresponde a todo propietario.

Otra cuestión que suscitó el interés de los comentaristas de la LS de 1956 es la consideración que deberá dársele a partir de la misma a la propiedad. Sin intentar hacer un análisis profundo de la cuestión, creemos que el Código Civil, que surge en un periodo de tiempo en el que triunfaba el mas puro liberalismo económico, adopta un modelo de propiedad acorde con el modelo liberal como no podía ser de otro modo, pues como señalan Diez-Picazo y Gullón⁹, “La propiedad y su regulación jurídica en gran medida no es mas que una superestructura de las ideas sociales, políticas y económicas que en un período determinado sacuden a las naciones”.

Por ello no podemos negar que el Código Civil de 1889, (en el artículo 348 señala: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”) configura la propiedad como un derecho real que otorga a su titular las facultades de gozar y disponer sobre una cosa, sin que sea absoluto como lo era en Roma, pero desde luego el más pleno de los posibles, aunque a nuestro entender lo verdaderamente importante para la época es la limitación del ejercicio de la propiedad que se reserva a las leyes, es decir, creemos que el legislador en defensa del interés general podría intervenir en las facultades reconocidas al propietario para limitarlas.

En los años inmediatamente anteriores a la Constitución de 1978, se produce la modificación de la Ley del Suelo de 1956 mediante la *Ley de Reforma* de 1975 y el *Texto Refundido* de 1976, que básicamente tratan de resolver los problemas prácticos que había producido la primera intentando darle mas facultades a la Administración en materia de urbanismo.

Se llega así a la Constitución vigente en la que en la Sección 2ª Capitulo Segundo, Título Primero y bajo la rúbrica *De los derechos y deberes de los ciudadanos*, que no de los derechos fundamentales, se encuentra el importante artículo 33, donde se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia para, a continuación, añadir que la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes. Por tanto a partir de este momento la propiedad deberá cumplir una función social que solo el legislador podrá determinar. Todo ello se complementa con el artículo 53 que es el de las garantías de las libertades y derechos fundamentales y que señala que solo por ley podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, creemos que será una reserva de ley ordinaria y no orgánica pues esta se queda para los derechos fundamentales a los que nos hemos referido antes.

8 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ob. Cit., pág. 21.

9 DIEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Vol. III, Derecho de Cosas, Ed. Tecnos 1981, pág. 175.



Pero si la nueva consideración de la propiedad que la Constitución efectúa es esencial en materia de urbanismo, no lo es menos el reparto de competencias entre las diversas administraciones que desde ese momento ocasionaron numerosas fricciones entre todas ellas. En efecto, la Constitución vigente en su Título VIII regula la organización territorial del Estado y, en su primer artículo, el 137, establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Así, el artículo 149 dice: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias [...]", y a continuación siguen 32 reglas en ninguna de las cuales se refiere a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, pero en la última de aquellas, en el apartado 3, señala que las materias no atribuidas expresamente el Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

Consecuentemente con lo dispuesto en el citado artículo 149, el artículo 148, al referirse e a las competencias de las CCAA, utiliza el termino facultativo cuando dice que estas "[...] podrán asumir competencias en las siguientes materias: (no usa la expresión competencias exclusivas del 149, ello porque de no asumir en sus Estatutos de Autonomía aquellas competencias que el Estado no tiene atribuidas constitucionalmente, podrán también ser asumidas por este) [...] 3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

Por lo tanto y puesto que no está, como ya hemos señalado, entre las competencias exclusivas del Estado lo relativo al urbanismo y si entre las correspondientes a las CCAA, siempre que las hayan incorporado a sus respectivos Estatutos de Autonomía, pasarán a ser de su exclusiva competencia siendo lo cierto que todas ellas así lo han hecho.

Sin embargo Después del texto constitucional se suceden distintas reformas legales de ámbito estatal que tienen por objeto el urbanismo, así en 1990-1992 y en 1996-97, alguno de cuyos textos fueron impugnados por las CCAA y declarados inconstitucionales, por la famosísima sentencia de 20 de Marzo de 1997 en cuanto que, según el Tribunal Constitucional, la competencia en materia de urbanismo será exclusiva de las CCAA., por lo que el Estado carecerá, *a contrario sensu*, de cualquier competencia propia del urbanismo y de la ordenación del territorio, en aplicación de la regla 3ª del artículo 148, en una interpretación maximalista de la misma. A todo ello hay que añadir en materia competencial del urbanismo, lo que el artículo 137 proclama respecto a la autonomía de los municipios, provincias y CCAA para la gestión de sus respectivos intereses.

Por lo tanto el legislador estatal solo podrá tener competencia para regular cuestiones, digamos tangenciales, con el urbanismo, pero básicas para el mismo, como es el derecho de propiedad en toda su extensión (incluida la expropiación forzosa, valoración del suelo etc. Dichas competencias las asume a través de leyes del suelo o leyes específicas como la Ley de Expropiación forzosa, etc.

Así la *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, que ya en su Exposición de motivos señala: "La Historia del Derecho Urbanístico español contemporáneo se forjó en le segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior. En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia

respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual; la instrumentalización de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación”.

La Exposición de motivos antecitada se refiere obviamente al Derecho Urbanístico, uno de los aspectos del urbanismo, justo aquel que reglamenta a todos los demás. Pero a continuación se refiere a los dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: la creación de nueva ciudad (ensanche) y la reforma de las ya existentes.

IV El urbanismo en el momento actual. La pequeña escala

Podemos concluir que el sistema urbanístico español, desde sus inicios, ha tratado de dejar en manos de los propietarios del suelo el derecho – deber de producir suelo urbanizado, reservándose la Administración de un lado la vigilancia de de esa actividad, que deberá adecuarse a las preceptivas licencias administrativas, que serán imprescindibles para iniciar cualquier actuación urbanística, y de otro lo que ya la Ley del Suelo del 75 y el Texto Refundido del 76 habían establecido respecto del procedimiento para urbanizar su propiedad, que se conoce como sistema de Compensación, mediante el cual y tal como señala Gerardo Roger Fernández¹⁰, “En la gran mayoría de las actuaciones urbanizadoras (las de iniciativa privada) la Administración española no participa ni en los costes derivados de la gestión ni en los derivados de la urbanización, operaciones que se atribuyen y se realizan de manera exclusiva por los propietarios del suelo”.

Además la Administración recibirá en beneficio del interés general las infraestructuras adecuadas que se hayan establecido al respecto en la licencia otorgada como finalización del sistema de compensación al que nos hemos referido.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando los propietarios no cumplen con lo ordenado o autorizado en la correspondiente licencia, así por ejemplo los plazos para llevar a cabo la urbanización? Pues, como señala Gerardo Roger Fernández¹¹, “En esos casos, la preceptiva reacción pública que comporta la legislación tradicional española era la sustitución del sistema de ejecución privada por uno de ejecución pública, fundamentalmente por la expropiación de la totalidad de los terrenos”.

Y, llegamos aquí al momento más espinoso de la cuestión, cual es el hecho incontestable de la falta de recursos económicos que desde siempre ha venido arrastrando la Administración para poder acometer las posibles expropiaciones y de este modo generar terrenos para urbanizar.

Y si esto ha sido así desde los albores del urbanismo en España, qué podemos decir de lo que ha ocurrido desde que se inició la llamada “burbuja”, que podemos situar en 1998.

De manera simplista podemos decir que se trata de que, ante la imposibilidad de que las distintas administraciones fueran incapaces de generar suelo urbano por no poder acomete-

10 ROGER FERNÁNDEZ, G., *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Lustel 2011, pág. 55.

11 ROGER FERNÁNDEZ, Ob. Cit, pág. 56.



ter las expropiaciones como hemos señalado, los solares seguían en manos de sus propietarios que, alegando que tampoco podían afrontar la urbanización, podían esperar a un momento especulativamente más propicio para sacar el mejor partido al suelo, lo que acabó produciendo viviendas, locales etc., cada día más caros, hasta llegar al momento actual cuya coyuntura todos conocemos.

Consecuentemente ahora que parece que las grandes actuaciones en las ciudades van a ralentizarse o incluso paralizarse durante unos cuantos años por la crisis económica, es posible que la atención municipal se vuelva a las pequeñas actuaciones urbanas, en general olvidadas a pesar de que sus presupuestos - o quizás precisamente por ello - serían en general bastante modestos. No estaría mal hacer ahora de la necesidad virtud y resolver situaciones urbanas inadecuadas o poco aprovechadas. Entre estas actuaciones destacan las referidas a la peatonalización de algunas calles, la regulación del tráfico con carriles para autobuses y taxis o para bicicletas y las pequeñas actuaciones en pequeños espacios libres de la ciudad.

Los americanos denominan a las actuaciones a las que nos referimos *SLOAP*, acrónimo de *Space Left Over After Planning*, es decir, "Espacios excedentes post-planeamiento", según la definición de James Stevens Curl¹². Un ejemplo que puede ilustrar adecuadamente el concepto es la Wlshire Plaza, en Los Ángeles, California¹³. Este "parque de bolsillo" (*pocket park*), como lo bautizaron sus promotores, mide únicamente 12 metros de anchura por 18 de profundidad y se construyó sobre la cubierta del aparcamiento subterráneo de un edificio a nivel de calle, cerrado lateralmente por una fachada lisa que parece una medianera.

En esencia se planteó un pequeño lugar de descanso a manera de un oasis de tranquilidad en medio del fragor de la calle, con bancos calefactados, un surtidor y plantas. Se integró con la acera existente continuando su pavimentación a base de ladrillo visto, que se utilizó también en los bancos, la fuente y las jardineras. Las colocadas contra la medianera se plantaron con *Ficus* para minimizar su impacto visual y ofrecer otra escala visual a los utilizadores del pequeño parque¹⁴. Fue un ejemplo de colaboración del ayuntamiento con los particulares para aprovechar un espacio sin un uso definido.

Si la idea era proporcionar un pequeño lugar de descanso o para almorzar, las actuales restricciones a los fumadores habrán fomentado todavía más su utilización. Precisamente estas restricciones están potenciando, en un clima ciertamente inhóspito en algunas épocas del año, como el gallego, la creación de pequeñas terrazas, calefactadas o no, muchas veces cubiertas, que antes apenas existían.

En todos los pueblos y ciudades existen pequeños espacios como el arriba descrito, que son percibidos como muestras de abandono urbanístico y, con una mentalidad que la crisis ha puesto en cuestión, como espacios desaprovechados y sobre los que se debería construir. Muchas veces estos espacios intersticiales en medio del tejido de la ciudad son efectivamente solares procedentes de la demolición de edificios antiguos o en ruina, derribados para construir otros nuevos. Ahora que parece que muchos de ellos tardarán en ser edificados, podría plantearse su recuperación municipal para construir esos pequeños parques de bolsillos o zonas de juego infantiles que tanto necesitan las ciudades.

12 STEVENS, J., *A Dictionary of Architecture and Landscape Architecture*, 2000.

13 Obra del estudio de arquitectura Fong, Preston, Jung Associates.

14 Ver una descripción detallada en LYALL, S., *Landscape. Diseño del espacio público. Parques. Plazas. Jardines*, GG, 1991, pág. 28.

Se podrá argüir que ya existen grandes parques y jardines, con zonas de juego infantiles, en todos los pueblos y ciudades. Pero no estarán a la vuelta de la esquina, al lado o muy cerca de casa. Ildefonso Cerdá ya decía en 1867, en su *Teoría General de la Urbanización*, que hay que *ruralizar* aquello que es urbano y *urbanizar* aquello que es rural. Su denostado Plan para Barcelona, impuesto por decreto del Gobierno central, fue desde el principio atacado, denigrado y calumniado por las fuerzas vivas de la ciudad¹⁵, a la cual dotó de un visionario, aunque anclado firmemente en la realidad, instrumento que potenció su desarrollo hasta convertirla en una gran ciudad¹⁶.

En su proyecto, como es sabido, Cerdá creaba *de partida* estos parques de bolsillo, que ocupaban una parte importante de la manzana. La especulación, apoyada muchas veces en infames justificaciones, convirtió estos pequeños parques interiores, en la mayoría de los casos, en nuevos solares para edificar, aumentando además las alturas cuidadosamente calculadas para una adecuado soleamiento, de modo que si la superficie edificable original de cada manzana tipo era de unos 67.000 m² se ha acabado edificando unos 300.000 m², es decir, casi un 500% más de construcción.

Con todo ello se eliminó no sólo la *ruralización* de la ciudad que ideara Cerdá, sino que también se eliminaron los grandes corredores verdes, suma de los pequeños espacios verdes de las manzanas con edificación en dos bloques paralelos, que hubieran atravesado la ciudad, así como las plazas de barrio formadas por el conjunto de cada cuatro manzanas, en los casos de la edificación proyectada en L.

En descargo de la burguesía barcelonesa cabe citar aquí las palabras de Aldo Rossi¹⁷: “Un plan extremadamente avanzado desde el punto de vista técnico y que respondía completamente a las transformaciones económicas que apremiaban a la capital catalana. Un plan vasto y oportuno aunque tomaba su empuje en una valoración demasiado amplia del desarrollo demográfico y económico de la ciudad; un plan, por lo tanto, que no fue realizado como debía ser, o si se quiere, no fue realizado completamente en sentido estricto, pero que, sin embargo, determinó el desarrollo sucesivo de Barcelona. El Plan Cerdá no fue realizado donde sus visiones técnicas eran demasiado avanzadas respecto de sus tiempos y allí donde las soluciones que proporcionaba requerían un grado de evolución urbana muy superior al existente en aquella época; un plan ciertamente más avanzado que el de Haussmann y que por lo tanto no podía ser fácilmente realizado, no ya por la burguesía catalana, sino por la de cualquier otra ciudad europea”.

Se podrá objetar la dificultad, también económica, de poder expropiar los espacios residuales de la ciudad para crear esos pequeños parques de bolsillo. No obstante, sí podría llegarse a acuerdos puntuales con los propietarios, por otro lado obligados a construir o malvender en caso contrario, para que cediesen por un periodo de años razonable sus solares y, pasado dicho periodo, el

15 “[...] mi proceder y mi abnegación me han valido las más duras calificaciones de parte de la censura así pública como privada, que es lo que más ha acibarado mi existencia durante los últimos diez años./ Todos estos sacrificios, que no ponderaré, pues basta indicarlos para que sean comprendidos, me han parecido siempre pequeños, comparados con la magnitud del objeto altamente humanitario, á cuya realización aspiro; y todos, y más que hubiese podido hacer, los dí por bien empleados, y me consideré ámpliamente satisfecho por la generosa acogida y por la eficaz protección que los altos cuerpos consultivos y el gobierno de S. M. han dispensado siempre á mis humildes trabajos.” CERDÁ, I., *Teoría general de la Urbanización, y aplicación de sus principios y doctrinas á la Reforma y Ensanche de Barcelona*, Tomo I, Imprenta española, Madrid, 1867, p. 10 (se ha respetado la ortografía original)

16 Eso sí, en 2009, con motivo del 150 aniversario de la aprobación del Plan Cerdá, la ciudad organizó una extraordinaria exposición conmemorativa comisariada por Joan Busquets, el catedrático de Urbanismo de la ETSA de Barcelona, autor del reciente Plan general de A Coruña, en tramitación.

17 ROSSI, A., *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona, 1971. pág. 216.



Ayuntamiento pudiese optar entre devolver la propiedad o adquirirla definitivamente. Es decir, se trataría de una expropiación temporal que sería ventajosa para ambas partes. De alguna manera, esto se está haciendo con las concesiones de aparcamientos e incluso de edificios que al cabo de determinado número de años revierten a su propietario original. Por otro lado, los edificios declarados en ruina y que es preciso derribar podrían dar lugar a actuaciones del tipo que se propone.

Lógicamente, estas pequeñas actuaciones deberían ser fruto de un estudio preliminar que tuviese en cuenta a los ciudadanos, a través de encuestas y de otros necesarios estudios previos. Los proyectos no deberían tampoco limitarse al tratamiento superficial del solar, sino, como en el caso del ejemplo recogido arriba, deberían tratar también las medianeras existentes, con plantaciones adecuadas, como en el ejemplo, o incluso con tratamientos más ambiciosos de las mismas.

Este tratamiento podría ir más allá de su adecentamiento superficial, ya que si la adquisición fuese hecha por el Ayuntamiento, al cabo de cierto tiempo podrá plantearse la abertura de huecos en las medianeras. De esta manera, sobre todo en el casco histórico, edificaciones con problemas importantes de adecuado soleamiento o ventilación podrían resolverlo y contribuir indirecta y económicamente a la construcción de los pequeños parques de bolsillo.

Un condicionante importante para que los urbanistas no tengan en cuenta estas posibilidades y que no se suele considerar apenas, es que las soluciones de este tipo son eliminadas antes de ser siquiera consideradas, dado que para ellos no forman parte del medio ambiente urbano tal como lo perciben. Como señala Amos Rapoport¹⁸, “[...] nos interesa analizar como aprehendemos el medio ambiente y qué parentesco tiene esta aprehensión con el medio ambiente «real». Por ejemplo, una cuestión importante sería saber si diferentes grupos perciben igual la misma situación ambiental. En términos antropológicos estamos hablando de la distinción entre aspectos «émicos» (*emic*) (o sea, qué significación tienen unos elementos culturales dentro de un sistema) y aspectos «etícos» (*etic*) (o sea, la manera a través de la cual un agente exterior evalúa este sistema de acontecimientos y elementos culturales)”.

El planeamiento realizado por los profesionales suele ser mucho más acertado cuando se trata de la media y de la gran escala. Cuando se trata de la pequeña escala, pero también podríamos hablar de planes de Reforma Interior en general, se necesita de un profundo conocimiento del tejido urbano sobre el que se pretende actuar. Lo que es difícil de conseguir, sobre todo por planificadores ajenos a la vida de la ciudad; que muchas veces se buscan por su renombre, pero que necesitan de la colaboración de técnicos locales que habiten en la ciudad y, desde luego y sobre todo, de la colaboración ciudadana.

Si Cerdá realizó un magnífico planeamiento, al margen de la realidad de su ejecución que ya se ha comentado, fue porque realmente su intervención se realizó esencialmente sobre una extensión virgen hasta el momento de la presencia humana. Como señalan David Canter y Peter Stringer, “Los grupos profesionales responsables del planeamiento de los medios ambientes urbanos los ven, y no ha de sorprendernos, de manera diferente que el público que los utiliza. Tales diferencias –y la naturaleza de las imágenes que se forma el público- originan consecuencias prácticas para los sujetos decisores y necesitan ser definidos de alguna manera”¹⁹.

18 RAPOPORT, A., *Aspectos humanos de la forma urbana. Hacia una confrontación de las Ciencias Sociales con el diseño de la forma urbana*, GG, 1979, pág. 39.

19 CANTER, D. y STRINGER, P., *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1978, pág. 320.

Es evidente que las pequeñas intervenciones en el tejido urbano constituyen en realidad una especie de microcirugía que se lleva mal con las determinaciones mucho más generales propias del planeamiento de tipo general e incluso parcial. En consecuencia, su enseñanza difícilmente tiene cabida dentro de la enseñanza universitaria reglada. Pero ello no quiere decir que el futuro planificador no deba conocerlas. Al contrario y con más razón aún dentro de un contexto de crisis económica, su enseñanza debería ser cada vez más una prioridad dentro de la formación de los futuros urbanistas.

Al contrario que otras actuaciones de mayor escala, en las que resulta muy difícil prever a la larga su conveniencia, dada la compleja evolución de las ciudades, estas pequeñas actuaciones tienen la ventaja de ser fácilmente adaptables a la evolución de las costumbres y, por lo tanto, de las ciudades. Permiten su modificación de acuerdo con la participación de los ciudadanos del entorno inmediato en que se proponen e incluso de toda la ciudad, cuando el espacio tiene determinadas connotaciones culturales o históricas que hacen que sea percibido como de todos los ciudadanos.

Ejemplos de este último tipo de intervención ciudadana han sido las propuestas relativamente recientes de intervención en ciudades como A Coruña y Vigo, de cubrición de las calles Real y Príncipe o la polémica generada por las pérgolas de la plaza de María Pita de la primera.

V La dimensión temporal y la memoria colectiva

Si las dimensiones clásicas de la ciudad, referidas a un sistema de coordenadas cartesianas x , y , z , en el espacio son evidentes, no lo es tanto su dimensión oculta, que es el tiempo. Análogamente a como la teoría de la relatividad modificó la percepción del tiempo clásico absoluto introduciendo el continuo espacio-tiempo, a la escala de la ciudad debemos considerar también esta cuarta dimensión.

Cuando en una zona de la ciudad que frecuentamos se procede a la demolición de un edificio situado en esquina o entre medianeras experimentamos una sensación de descompresión y el conjunto de la edificación parece mucho más amplio y ligero, independientemente de su carácter original. Al contrario, cuando un solar que lleva mucho tiempo sin construir – aún quedan muchos en nuestras ciudades - es edificado, colmatando un espacio anteriormente vacío entre edificaciones existentes, sentimos la sensación contraria, de compresión y de que el espacio ciudadano se vuelve más denso y opresivo.

Evidentemente, estas sensaciones resultan más o menos intensas en función del tamaño relativo de los edificios y según sea su entorno. Lógicamente, la colmatación de un solar situado en una fachada frente a un parque o una amplia avenida no producirá la misma sensación que dentro del casco antiguo de los primeros ensanches de la ciudad.

El protagonista de una historia del escritor inglés J. G. Ballard adquiere de repente, en especiales circunstancias, un nuevo sentido, el del tiempo y en medio de un paisaje es capaz de sentir los incontables millones de años de las escarpaduras, las hondonadas o los años de los túneles de la carretera en las faldas de las montañas, como una película psíquica tan clara como una imagen visual²⁰.

20 BALLARD, E. G., *Las voces del tiempo*, Minotauro, 1962.



Aunque no poseamos el sentido del tiempo del protagonista nuestra esencia como seres inteligentes descansa en cierta manera en una especie de aproximación a ese sentido del tiempo. Por medio del aprendizaje podemos reconocer poco más o menos la antigüedad de un edificio por su estilo, entendiendo por tal las especiales características del lugar y de la época en fue construido. No en vano Platón, en su diálogo Timeo, o de la naturaleza, habla de la enfermedad propia del alma, la demencia y especifica dos clases de la misma: la locura y la ignorancia: "Hay que admitir que la enfermedad propia del alma es la demencia. Pero hay dos especies de demencia: una es la locura; la otra, la ignorancia"²¹.

Y esta segunda clase de demencia es la que acecha a los ciudadanos, ignorantes en este aspecto, como en otros importantes de nuestras vidas, de sus raíces y de la historia de su ciudad. Aunque existen excepciones: en las ciudades japonesas se numeraban tradicionalmente los edificios según su época de construcción, de modo que los números más bajos corresponden a los edificios más antiguos.

El ciudadano japonés aprende desde muy joven en que época fueron construidos los edificios de su ciudad, pero también los de otras ciudades que visita. Teóricos como Aldo Rossi plantearon explícitamente, por primera vez, la ciudad en su integridad, resaltando su continuidad evolutiva, superando los planteamientos esencialmente higienistas de la Carta de Atenas. En Rossi los monumentos constituyen hitos en la creación humana y signos tangibles de la memoria colectiva, pero consideraba la vivienda el problema básico que condiciona la estructura cardinal de la ciudad organizando y mejorando el espacio que ocupa.

También para Rossi el tiempo constituye una dimensión importante de la ciudad. Cuando dice, por ejemplo, que "Ahora se puede afirmar que el carácter distintivo de toda ciudad, y por lo tanto también de la estética urbana, es la tensión que se ha creado y se crea entre áreas y elementos, entre un sector y otro; esta tensión viene dada por la diferencia de los hechos urbanos existentes en cierto lugar y está medida no sólo en términos de espacio, sino también de tiempo. Estos se refieren bien al proceso histórico allí donde hay presentes fenómenos de permanencia, con todas las implicaciones que éstos poseen, bien en sentido puramente cronológico donde se pueden hallar hechos urbanos acontecidos en tiempos sucesivos"²².

Las vías para la destrucción de la memoria colectiva de la ciudad pueden ser engañosas, como ciertos planeamientos que presumen de lo contrario y son protegidos por los organismos públicos. Dado que a pesar del DOCOMOMO²³ resulta dificultosa la protección de un edificio de más de cien años, hasta hace poco más de veinte años resultaba difícil proteger algunas extraordinarias arquitecturas hoy desaparecidas, con casos paradigmáticas en nuestras principales ciudades como A Coruña y Santiago de Compostela. Todo ello propiciado en ocasiones por el planeamiento oficialmente aprobado.

El aparentemente inocuo cambio en 1967 de las Ordenanzas del Plan General de A Coruña por el que se modificaron las alturas de la edificación en toda la zona Z-8 aumentándolas de una vez – que era una altura razonable - a vez y media el ancho de la calle, unido al hecho de que las alturas de los pisos antiguos eran mucho mayores que las de las que entonces

21 PLATÓN [393-389 a.C.], "Timeo, o de la naturaleza", en *Platón, obras completas*. Aguilar, Madrid, 1969, pág. 1.174.

22 ROSSI, A., *Ob. Cit.*, pág. 140.

23 DOCOMOMO es el acrónimo de *Documentation and Conservation of buildings, sites and neighbourhoods of the Modern Movement*, creada en 1990 con el objetivo de inventariar, divulgar y proteger el patrimonio arquitectónico del Movimiento Moderno. La Fundación DOCOMOMO Ibérico, creada en 1993, se dedica a catalogar y defender el patrimonio arquitectónico del Movimiento Moderno de España y Portugal. <http://www.docomomoiberico.com/>

se permitían, propició la rentabilidad de numerosas demoliciones de edificios neoclásicos, modernistas o racionalistas. Estos imprimían su sello característico a la que podríamos denominar Ciudad Nueva, es decir, la Pescadería y el Ensanche y con ellos se destruyó la memoria de un largo y fundamental periodo de la historia arquitectónica de la ciudad y, por lo tanto, de su memoria colectiva.

Por ello es de agradecer que posteriormente se ha ido corrigiendo esta situación con la creación de catálogos de protección y ordenanzas al respecto, discutibles muchas veces en cuanto lo que se protege es esencialmente la fachada. No obstante, muchas veces, desgraciadamente, se recrean falsas fachadas antiguas, con falsas galerías, creando una ilusoria ciudad antigua con engañosas referencias temporales que va sustituyendo poco a poco a los edificios auténticos, desorientando y desvirtuando la memoria colectiva de la ciudad.

Los edificios “viejos” de la ciudad suponen no sólo un bien cultural inalienable, sino también un patrimonio económico cuya destrucción no tiene sentido, dado que la mayoría se encuentran en perfecto estado de uso, incluso del propio estado de uso para el que en su día fueron proyectados. Como señala Rossi²⁴, “Los tiempos diferentes [...] nos dan la imagen concreta de la cultura en transformación, de una modificación de misma estructura social a través de una fruición estética que está en la misma naturaleza de los hechos”.

VI La peatonalización

Resulta evidente que no es lo mismo pasear por una calle con tráfico automovilístico que por una peatonal, por muy anchas que sean sus aceras. El verdadero sentido de la calle sólo puede apreciarse si ésta es peatonal. Se podrá argüir que antiguamente apenas había calles peatonales, salvo que se tratara de callejones estrechos. Pero en realidad ocurría todo lo contrario, excepto en algunas grandes ciudades: todas las calles eran de hecho prácticamente peatonales, que pasara un coche por ellas era casi un acontecimiento.

La recuperación de algunas calles para el peatón sigue generando polémicas, pero parece que poco a poco se va aceptando como algo incluso bueno para los negocios, con horarios restringidos para el tráfico de mercancías y desde luego de determinados servicios públicos, como puede ser el acceso de los bomberos.

Aunque sólo fuera por los beneficios para la salud de la población –peligro de accidentes, disminución del número de decibelios, reducción drástica de gases contaminantes, reducción por tanto del estrés de los usuarios de la calle peatonal. Que al menos las zonas más comerciales de la ciudad deben ser peatonales lo demuestra la propia estructura arquitectónica de los grandes centros comerciales modernos: se estructuran los comercios, cafeterías, restaurantes a los lados de “calles” y “plazas” que incluso dan nombre al complejo.

Un fenómeno sociocultural que se ha producido en numerosas ciudades, pero que ha sido llevado al límite en muchas americanas, ha sido el abandono de los cascos antiguos por la burguesía y las clases altas a favor de los sucesivos ensanches modernos. En estos casos la recuperación mediante la peatonalización puede ser problemática. En la América latina la ciudad antigua ha sido ocupada por personas con pocos ingresos económicos y, en el mejor de los casos, por algunos hoteles y comercios dedicados al turismo.

24 ROSSI, A., *Ob. Cit.*, pág. 140. Rossi se refiere en concreto a Moscú, pero también a Londres, Berlín, Milán.

Entre otros muchos ejemplos podría citar el de la ciudad de Santo Domingo, capital de la República Dominicana. Su antigua Calle Real, denominada en su época de mayor auge El Conde²⁵, fue el centro de la vida ciudadana durante siglos, y en ella vivían, se reunían y existían los más modernos comercios de la ciudad.

Para el historiador dominicano Eugenio Pérez Montás²⁶, “La calle de El Conde es una especie de tradición dominicana, que poco a poco se fue esfumando para dejar a la vista un conjunto de estructuras arquitectónicas, que configuran un panorama transformado continuamente por intervenciones que requieren un estricto control”. Y añade: “Al peatonalizarse en nuestros días, esta vía ha recobrado su espíritu de “calle mayor”, refugio de poetas y cronistas de piedras. Uno de ellos dice que “[...] CONDEAR es el verbo mágico sobre el que se ha obstinado la pequeña burguesía derrotada, porque la calle El Conde es nuestro callejón de los milagros, como una gigantesca mentira nacional, un inexpugnable discurso de deseos”²⁷.

Efectivamente, el cronista optimista y el poeta anónimo tienen razón. La actual calle El Conde, ciertamente peatonalizada, es una especie de Calle Mayor vivida y visitada casi exclusivamente por unas clases sociales de muy bajo poder adquisitivo (la “pequeña burguesía derrotada”), dado que las clases medias y altas hace muchos decenios que la abandonaron y se fueron a los nuevos ensanches y urbanizaciones residenciales... y no han vuelto ni parece que lo vayan a hacer nunca. Su peatonalización sólo la ha vuelto atractiva para los pocos turistas que van a la República Dominicana para algo más que estar en sus playas. Pero su deterioro urbano impresiona, sus edificios más emblemáticos están cada vez en peor estado. Si no han sido ya derribados y sustituidos por otros es únicamente porque la inversión no sería productiva.

Realmente resulta casi imposible esperar que algún día dicha calle vuelva a tener algún valor para la vida social de los dominicanos, pero sí que debe conservarse como su memoria histórica. En su centro la entusiasta organización denominada Cluster Turístico de Santo Domingo, coincidiendo con la designación de la ciudad como Capital Americana de la Cultura en 2010, ha colocado una serie de paneles informativos, principalmente sobre su arquitectura, que ya están sufriendo el vandalismo urbano²⁸.

Por otro lado, el Proyecto de Recalificación de la Calle El Conde es una de las acciones prioritarias del Plan de Revitalización de la Ciudad Colonial y acertadamente pretende rehabilitar sus inmuebles, que considera, con razón, abandonados o subutilizados, para “comercios, oficinas profesionales y residencias de alta calidad”. Declaración de intenciones verdaderamente utópica, por poco que uno conozca la sociedad dominicana.

A pesar de todo, la peatonalización de la calle en cierta manera la ha reconvertido en un paseo ciudadano para las clases más desfavorecidas y en un exótico atractivo turístico, en el que los extranjeros pueden sentir el íntimo palpitar de la vida de la gente quizá más auténtica de la ciudad.

Sería recomendable la existencia de una legislación específica para la conversión de una calle en peatonal. En este sentido resulta cuando menos curioso comprobar como en Ale-

25 Llamada así en honor del Conde de Peñalba, Bernardino de Meneses Bracamonte, que defendió con éxito la ciudad del asedio inglés capitaneado por el 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 La exposición, titulada “El Paseo Comercial El Conde”, fue inaugurada por el ministro de Cultura dominicano a finales de 2010. Estaba previsto que permaneciese abierta hasta el mes de marzo de 2011, aunque a finales del año 2012 continuaba, incompleta pero en pie.

mania, y concretamente en el estado de Baviera, según el Código de Calles y Caminos de Baviera, una calle limitada a los peatones es un camino independiente y ya no puede considerarse como una calle del lugar.

En 1966 Nuremberg convirtió la *Breite Grasse* en peatonal, pero tolerando la circulación en coche de vehículos y suministradores con determinadas condiciones. El Tribunal de Ansbach anuló las restricciones para los vehículos, pero finalmente, en 1971, el Tribunal Superior de Baviera apoyó a la ciudad al considerar que había regulado “un objeto de nueva creación no previsto por el legislador” por medio de “una interpretación acorde con las necesidades modernas”²⁹. Finalmente, el Tribunal Federal se pronunció en el sentido de que lo que debería quedar garantizado para los vecinos, según el artículo 14 de la Constitución alemana, es su propia circulación y el acceso del tráfico de suministro.

De esta experiencia en Alemania resulta evidente que la creación de calles y espacios peatonales, como los planteados al principio de este artículo, debería estar regulada legalmente.

Aunque en España y, concretamente, en Galicia, la creación de calles peatonales no ha producido hasta ahora grandes enfrentamientos legales entre ayuntamientos y vecinos, sí que podría serlo el aprovechamiento de determinados espacios con la clasificación de solares como terrenos de uso público, temporal o definitivo.

La creación de estos espacios o las limitaciones de tráfico a favor, en última estancia, del bienestar de los ciudadanos, no debería ser motivo de discusión entre los partidos políticos, como está ocurriendo en estos momentos con los carriles bus en la ciudad de A Coruña. Demasiadas veces el urbanismo y más concretamente los planes de ordenación urbana han sido y son la principal arma política de los partidos en la oposición, sean del color que sean, para desalojar del poder municipal a sus oponentes. Cuanto mejor se legisle en relación con el urbanismo mejor será para todos.

Y no se trata de cambiar para volver a cambiar nuevamente la legislación urbanística con cada nuevo gobierno. Se trata, desde luego, de desarrollar los reglamentos previstos en las leyes existentes, lo que difícilmente suele hacerse, a fin de aclarar los puntos dudosos que puedan presentarse y adelantarse a los problemas correspondientes, pero también de dar solución a esos espacios vacíos existentes en todas las ciudades antes de la crisis económica, pero mucho más durante la misma y a los que nos hemos referido anteriormente.

VII El derecho *versus* las actuaciones urbanísticas

Hemos puesto algunos ejemplos, a nuestro entender interesantísimos, de países como Estados Unidos con actuaciones como los llamados “parques de bolsillo”. La cuestión en España será determinar o concretar cuál sería la solución jurídica a la que deberá someterse la actuación urbanística en cada caso concreto.

Partimos de la base de que en todos los supuestos en los que en una relación jurídica en la que una de los términos sea la Administración, cuando esta actúe en defensa de los intereses generales entrará en juego el Derecho Administrativo, siendo este el propio de la 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. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., *Curso de derecho administrativo*, Ed. CIVITAS, Madrid 1981, pág. 21.



Pero la Administración puede utilizar el Derecho privado cuando actúe en el tráfico jurídico como un particular³¹ y todo esto nos lleva a donde queríamos llegar, es decir, a esas pequeñas actuaciones urbanísticas que proponemos para rellenar esos vacíos existentes en las ciudades, bien por haber queda fuera de plan o bien como consecuencia de derribos de edificios ruinosos y que por razones económicas los propietarios no pueden edificar y la Administración expropiar, ¿Cuál será la norma que deberá amparar la relación jurídica entre el ayuntamiento correspondiente y el propietario del suelo? Naturalmente, si el propietario ya es el Ayuntamiento, es este el que en uso de sus atribuciones podrá decidir el destino y usos que deban darse a la intervención de que se trate.

Excluida la expropiación, que como ya hemos señalado es hoy un procedimiento poco probable, dado que la situación de penuria económica no lo facilita, solo cabe pensar en recurrir a los convenios entre la Administración y administrados a semejanza de lo que ocurre en EEUU, como ya hemos señalado.

La vigente *Ley de Contratos del Sector Público* de 30 de octubre de 2007 en su artículo 2 señala que "Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el Artículo 3", siendo los mencionados en dicho artículo la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

Por su parte el artículo 18 del mismo texto legal dice que "Los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o carácter privado". A continuación, en el artículo 19 enumera los contratos administrativos y en el 20 los contratos de carácter privado y en este, el apartado 1 párrafo segundo último inciso dice que tendrán tal carácter "[...] así como cualesquiera otros contratos distintos de los contemplados en el apartado 1 del artículo anterior" o, lo que es lo mismo, todos los que no sean contratos administrativos serán contratos privados.

Por su parte las Administraciones Locales en sus leyes específicas regulan la contratación de manera muy semejante a la LCE y si nos referimos a la gallega en la *Lei de administración local de Galicia*, de 22 de julio de 1997, en el Capítulo III cuya rúbrica es *CONTRATACIÓN*, en el artículo 311 apartado 3, con idéntica sistemática a la LCE, por exclusión señala "Los restantes contratos firmados por las corporaciones locales tendrán la consideración de contratos privados, y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables".

Para concluir debemos preguntarnos, ante la legislación administrativa que hemos examinado, cual sería la fórmula contractual mas realista para que las Corporaciones Locales pudiesen acometer ese pequeño urbanismo al que nos venimos refiriendo. Es decir, no hay duda de que los convenios entre la Administración y los propietarios correspondientes podrán adoptar la forma de cualquiera de los contratos o convenios de Derecho privado, no obstante creemos que de entre todos ellos debemos descartar la compraventa ya que económicamente sería tanto o mas inviable que la expropiación.

31 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ob. Cit., pág.49: "Sin perjuicio de la existencia de este Derecho propio y específico, es posible la utilización del Derecho privado por las Administraciones Públicas, en principio con carácter instrumental. Las posibilidades de fricción sobre la aplicación de uno u otro Derecho no se extienden, sin embargo, a todas las materias o sectores de actividad, sino solamente a una zona polémica intermedia: una parte del Derecho de la Organización y el Derecho patrimonial".

En cambio, el arrendamiento de solar, que quedaría fuera de la *Ley de Arrendamientos Urbanos* de 1994, parece lo mas apropiado y quedaría sujeto a las disposiciones del Código Civil, que en el artículo 1543 señala: “En el arrendamiento de cosas, una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto”.

No obstante hay que tener en cuenta lo que dispone la *Ley de Contratos del Sector Público* de 30 de octubre de 2007, en su artículo 20, apartado 2, “Los contratos privados se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.”

Así pues, dado que en el caso que nos ocupa sería entidad contratante la Administración Local y, por lo tanto, en lo relativo a la preparación y adjudicación del contrato propuesto, deberá aplicarse las normas específicas o en su defecto la citada Ley de Contratos del Sector Público.

Así, si nos referimos a Galicia, la *Lei de administración local de Galicia*, en el artículo 312, apartado 2, contiene una disposición idéntica en el inciso primero al citado artículo 20, apartado dos, de la *Ley de Contratos del Sector Público*, añadiendo un último inciso en el que especifica que “Los contratos de compraventa, donación, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables se regirán por la legislación patrimonial de las administraciones públicas aplicables a cada caso.”

VIII Conclusiones

Después del breve recorrido por la legislación aplicable a los posibles convenios entre la Administración y los particulares podemos concluir lo siguiente:

En primer lugar el legislador ha querido permitir que la Administración en los contratos privados pueda voluntariamente desprenderse de sus poderes y por lo tanto actuar como un particular³². Se intenta, sin duda, que en lo posible se pueda eludir la rigidez del ordenamiento jurídico administrativo imperativo, que en lo relativo a la dinamización de la economía no deja de ser un corsé ineficaz para conseguir la colaboración voluntaria de los ciudadanos en la misma.

En segundo lugar creemos que dicho intento resulta insuficiente pues, como hemos visto, el legislador no se resiste a someter estos contratos privados en lo referente a su adjudicación y preparación a las normas de Derecho Administrativo.

Por último, es preciso señalar que pueden existir múltiples clases de conciertos con la Administración, que pueden ir desde los dirigidos a una generalidad de interesados a los dirigidos a uno en concreto. En los primeros es claro que el procedimiento de adjudicación será necesariamente más rígido que en el segundo, dentro de los cuales se encuadraría el pequeño urbanismos al que nos referimos en el presente trabajo y en el que la Administración tendrá que facilitar las cosas al posible arrendador, pues es esta la que necesita negociar,

32 GARCÍA DE ENTERRÍA, Ob. Cit., pág. 569 “la Administración renunciaría a hacer valer imperativa y unilateralmente sus poderes y se avendría a convenir con los particulares destinatarios la aplicación concreta de los mismos, ganando, en cambio, una colaboración activa de los administrados más beneficiosa (no solo en el orden social, sino también en el de la pura eficacia) que la pasiva y resignada (cuando no eludida o evadida) sumisión”.



aunque naturalmente siempre estará en el fondo, como señala García de Enterría, el hecho de que "La aplicación del régimen de conciertos en sustitución del ejercicio unilateral de los poderes públicos para convenir con los destinatarios su extensión concreta sólo puede emprenderse en virtud de habilitaciones legales específicas."³³

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, 22^a 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.

33 GARCÍA DE ENTERRÍA. E. Ob. Cit., pág. 571.

La ordenación de los recursos naturales en los espacios de la Red Natura 2000 de Galicia

RICARDO GARCÍA-BORREGÓN MILLÁN

Ingeniero de Montes
Ex-director general de Conservación de la Naturaleza
Consellería del Medio Rural
Xunta de Galicia

Resumen: *La Comisión Europea, promulgó la Directiva 92/43/CEE, conocida como Directiva Hábitat, que asume como objetivo fundamental propiciar el mantenimiento de la biodiversidad en el ámbito territorial de la Unión Europea. Para conseguir los objetivos planteados, la DC 92/43/CEE crea una red ecológica europea coherente: la Red Natura 2000.*

En dicha red ecológica, junto a las zonas especiales de conservación para los hábitats del Anexo I y las especies del Anexo II de la DC 92/43/CEE, designadas en su fase inicial como Lugares de Importancia Comunitaria LIC (Sites of Community Importance SCI), y en su fase final como Zona Especial de Conservación ZEC (Special Area of Conservation SAC), se integrarán las Zonas de Especial Protección para las Aves ZEPA.

En el artículo 6.2 de la DC 92/43/CEE en lo tocante a la designación de los LIC como ZEC, se establece con respecto a las zonas especiales de conservación, que los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, si es el caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo.

Se plantea la elaboración del Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia, como el instrumento de planificación, ordenación y gestión en red de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de Galicia, dando cumplimiento a las exigencias establecidas en las directivas europeas.

El objetivo principal del Plan es mantener, o en su caso restablecer, un estado de conservación favorable de los hábitats naturales y de las especies de flora y fauna de interés para la conservación, teniendo en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

Palabras clave: *Directiva 92/43 conocida como Directiva Hábitat ; Directiva 2009/147 CEE conocida como Directiva Aves; Lugares de Interés Comunitario LIC; Lugares de Especial Protección de las Aves ZE-*

PAS; Plan Director Red Natura 2000; Hábitats Comunitarios y Hábitats Prioritarios; Valoración ambiental; Zonificación por áreas de conservación; Medidas de gestión.

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 Directiva; 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. La Red Natura 2000. 3. Constitución de la Red Natura 2000 en Galicia. 3.1. Primera etapa. 3.2. Segunda etapa. 3.3. Tercera etapa. 4. El Plan director de la Red Natura 2000 en Galicia. 4.1. Objetivos del plan. 4.2. Ámbito territorial. 4.3. Componentes clave para la conservación de las especies. 4.4. Componentes clave para la conservación: hábitats. 4.5. Inventariación del patrimonio natural y de la biodiversidad. 4.6. Valoración ambiental. 4.7. Zonificación. 4.8. Medidas de gestión. 4.8.1. Normativa general de ordenación y gestión. 4.8.2. Medidas y normativa por componentes. 4.8.3. Normativa zonal. 4.9. Evaluación ambiental. 4.10. Seguimiento. 4.11. Desenvolvimiento del plan.*

1 Introducción

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece en su artículo 191 (antiguo artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea) que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a garantizar la conservación, la protección y la mejora del medio ambiente; La protección de la salud de las personas; La utilización prudente y racional de los recursos naturales; El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. En definitiva, la política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.



En coherencia con estos aspectos, la Comisión Europea, promulgó la Directiva 92/43/CEE, conocida como Directiva Hábitat, que asume como objetivo fundamental propiciar el mantenimiento de la biodiversidad en el ámbito territorial de la Unión Europea, incluyendo por lo tanto en el derecho comunitario los criterios establecidos por la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales. En consecuencia, la Directiva Hábitat, deberá contribuir a alcanzar el objetivo general de un desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que el mantenimiento de esta biodiversidad podrá, en determinados casos, requerir el mantenimiento e incluso el estímulo de determinadas actividades humanas.

La Directiva 92/43/CEE considera además que, en el territorio de la Unión Europea, los hábitats naturales se siguen degradando y que un número creciente de especies silvestres están gravemente amenazadas; que, habida cuenta de que los hábitats y las especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Comunidad y de que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo un carácter transfronterizo, es necesario tomar medidas a nivel comunitario con el fin de conservarlos. Para eso, y habida cuenta de las amenazas que pesan sobre determinados tipos de hábitats naturales y sobre determinadas especies, es necesario definirlos como prioritarios con el fin de propiciar la rápida puesta en marcha de medidas tendentes a su conservación, de manera que las medidas que sean adoptadas en virtud de la DC 92/43/CEE tengan como finalidad el mantenimiento, o en su caso el restablecimiento, en un estado de conservación favorable.

2 La Red Natura 2000

Para conseguir los objetivos planteados, la DC 92/43/CEE crea una red ecológica europea coherente: la Red Natura 2000. Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuren en el Anexo I de la DC 92/43/CEE, o especies que figuren en el Anexo II de la misma, deberá garantizar el mantenimiento y, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable de los componentes citados anteriormente. En dicha red ecológica, junto a las zonas especiales de conservación para los hábitats del Anexo I y las especies del Anexo II de la DC 92/43/CEE, designadas en su fase inicial como *Lugares de Importancia Comunitaria* LIC (Sites of Community Importance SCI), y en su fase final como *Zona Especial de Conservación* ZEC (Special Area of Conservation SAC), se integrarán las *Zonas de Especial Protección para las Aves* ZEPA (Special Protection Area SPA) designadas en virtud de la DC 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

La DC 92/43/CEE establece además que, cuando así lo estimen oportuno, los Estados miembros se esforzarán en mejorar la coherencia ecológica de la Red Natura 2000 mediante el mantenimiento, y en su caso, el desarrollo de los elementos del paisaje que jueguen un papel fundamental para la conservación de la fauna y flora silvestres. Entre dichos elementos cabe destacar aquellos que, por su estructura lineal y continua (como los ríos y sus riberas, o los setos tradicionales), o bien por que jueguen un papel destacado como puntos de enlace (como las lagunas) resulten esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres.

Como medidas esenciales de conservación, la DC 92/43/CEE establece en su artículo 6 (el cual se encuentra traspuesto al marco legislativo estatal a través del artículo 45 de la Ley 42/2007), con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán



las medidas de conservación necesarias que implicarán, si es el caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares. De la misma manera, los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que habían motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la DC 92/43/CEE.

Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para esta, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras asegurarse de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras someterlo a información pública.

Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y la falta de soluciones alternativas, se debiera realizar un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primera orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que adopte.

En el caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio, o bien, luego de consulta a Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primera orden.

3 Constitución de la Red Natura 2000 en Galicia

La designación de un territorio como ZEPA se realiza tras la evaluación de la importancia del lugar para la conservación de los hábitats de las aves (artículo 4 de la Directiva 2009/147/CE), incluidas en el anexo I de la Directiva Aves, así como de especies migratorias de llegada regular no contempladas en dicho anexo, y consta únicamente de una etapa. Esto implica que los lugares designados como ZEPA se integran directamente en la red Natura 2000. En el ámbito normativo español, son las Comunidades Autónomas las que declaran las ZEPA (Ley 42/2007).

En cuanto a la designación de los LIC y ZEC, el artículo 4 de la Directiva 92/43/CEE diseña un protocolo que incluye tres fases. En la transposición de la Directiva Hábitat al ordenamiento jurídico español (Real Decreto 1997/1995, modificado por el RD 1193/1998 y por el RD 1421/2006; Ley 43/2003, del 21 de noviembre, de Montes; Ley 42/2007, del 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), se establece el papel de las Comunidades Autónomas y del Estado, en la configuración y gestión de la Red Natura 2000. El procedimiento para la creación de la Red Natura 2000 se recoge en el artículo 4 de la DC 92/43/CEE, y consta de tres etapas.

3.1 Primera etapa

La primera etapa consistió en la elaboración por parte de las Comunidades Autónomas de una lista provisional de lugares con el fin de ser designados como Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). La elaboración de las listas autonómicas fue realizada de acuerdo con los requerimientos técnicos establecidos en el Anexo III de la DC 92/43/CEE, y a partir de la información científico-técnica disponible en cada territorio. Proponiendo, para cada una de las Regiones Biogeográficas, un conjunto de áreas concretas, designadas como pLIC (pSCI = proposed Site of Community Importance) que engloban tipos de hábitats naturales enumerados en el Anexo I de la DC 92/43/CEE, y tipos de hábitats de especies autóctonas de flora y fauna, enumeradas en el Anexo II de la mencionada normativa.

Este proceso en Galicia comenzaba en marzo de 1999, cuando el consejo de la Xunta de Galicia acordaba remitir al Estado Español la primera propuesta de lugares seleccionados para formar parte de la Red Europea Natura 2000 para las regiones biogeográficas Atlántica y Mediterránea, junto con la información relativa a cada lugar. Esta fase se prolongaría hasta el año 2004, en el cual era elaborada la propuesta definitiva autonómica de la Red Natura 2000.

En el transcurso de este proceso la Xunta de Galicia aprobaba en el año 2001 la Ley 9/2001 de Conservación de la Naturaleza. Esta definía, con carácter general, los espacios naturales que se han de considerar merecedores de una protección especial, establece sus categorías, regula su procedimiento de declaración y dispone su régimen general de protección, considerándose la posibilidad de establecer regímenes de protección preventiva. La Ley prevé ocho tipos de regímenes de protección, entre los cuales se encuentra el de Zonas de Especial Protección de los Valores Naturais (ZEPVN), en la que según su artículo 16 se incluyen aquellos espacios de los que, por sus valores o interés natural, cultural, científico, educativo o paisajístico, sea necesario asegurar su conservación y no tengan otra protección específica, y bajo la cual también se incluyen las zonas que conforman la Red Natura 2000. Cabe reseñar que una de las novedades que incluía esta Ley 9/2001 en el ámbito normativo autonómico era la posibilidad de coexistencia en el ámbito territorial de un espacio de distintas categorías de protección de las previstas en la Ley.

De esta manera, mediante el Decreto 72/2004 (DOG 69, 12/04/2004) se declaran como ZEPVN en coherencia con lo dispuesto en la Ley 9/2001 los lugares que formaban parte de la propuesta autonómica de la Red Natura 2000 (59 pLIC y 14 ZEPA), incluyéndolos en la categoría de Zonas de Especial Protección de los Valores Naturais (ZEPVN). Posteriormente, mediante la Resolución del 30 de abril de 2004, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza (DOG 95, 19/05/2004), se publican los límites de los diversos espacios considerados como ZEPVN.

Por otra parte, se aprobaba la Ley estatal 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad, en la cual se establece para los LIC y ZEPA la condición de Espacios Protegidos Red Natura 2000, incluyendo para los mismos una serie de medidas de conservación (directamente extraídas de la DC 92/43/CEE), así como pautas de mejora de la coherencia y conectividad de la Red, vigilancia, seguimiento y cambios de categoría.

3.2 Segunda etapa

El artículo 4.2 de la Directiva 92/43/CEE, recoge la segunda etapa en el procedimiento de establecimiento de los lugares que conformasen la Red Natura 2000 designados en función



de la distribución de los tipos de hábitats del Anexo I y de las especies de flora y fauna del Anexo II. El desarrollo de esta segunda etapa, lleva consigo finalmente la designación de común acuerdo entre la Unión Europea y cada uno de los estados miembros de una lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) para cada una de las cinco regiones biogeográficas, que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios, o una o varias especies prioritarias.

En el año 2002 se aprueba el listado inicial de LIC de la Región Macaronésica. En el año 2004 se aprueban los listados de LIC de la Región Alpina, Continental y Atlántica. Para finalmente aprobarse en el año 2005 el listado de LIC de la Región Boreal y en el año 2006 la Región Biogeográfica Mediterránea. Derivada de la adhesión a la Unión Europea de distintos países del CE (del Continente Europeo), fue necesario modificar el mapa de regiones biogeográficas, incluyendo la Región Biogeográfica Panónica. Posteriormente, tras la adhesión de Hungría y Rumanía a la Unión Europea, se modifica el mapa de Regiones Biogeográficas, incluyendo las del Mar Negro y la Estépica, aprobándose en el año 2008 los listados de la Región Panónica y Estépica, y en el año 2009 el de la Región del Mar Negro.

Dos Regiones se encuentran presentes en el territorio gallego: la Región Atlántica y la Mediterránea. En la actualidad, para ambas está adoptada la cuarta lista actualizada de Lugares de Importancia Comunitaria, según las Decisiones 2011/63/UE y 2011/85/UE, respectivamente.

El artículo 4.5, de la Directiva Hábitat aclara que, desde el momento en que un lugar figure en la lista de los Lugares de Importancia Comunitaria aprobados por la Comisión, quedará sometido a lo dispuesto en su artículo 6, apartados 2, 3 y 4. En consecuencia, el número de espacios que conforman en la actualidad la Red Natura 2000 de Galicia es de 75, compuestos por 59 LIC a los que habría que unir 16 ZEPA.

3.3 Tercera etapa

La tercera etapa, establecida en el artículo 4.2 de la DC 92/43/CEE consiste en la designación de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) como Zona Especial de Conservación (ZEC). En el artículo 1, letra I, de la Directiva se define la ZEC como *“un Lugar de Importancia Comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se había designado el lugar”*.

El artículo 4.4, de la Directiva Hábitat dispone que, una vez elegido un Lugar de Importancia Comunitaria conforme al procedimiento regulado en el apartado 2 de esta misma disposición, el Estado miembro (las Comunidades Autónomas según lo dispuesto en el artículo 5 del RD 1997/1995) de que se trate dará a dicho lugar la designación de ZEC lo más rápidamente posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la importancia de los lugares, para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I o de una especie de las del Anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.

4 El Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia

En el artículo 6.2 de la DC 92/43/CEE en lo tocante a la designación de los LIC como ZEC, se establece con respecto a las zonas especiales de conservación, que los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, si es el caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

El procedimiento para la designación de las ZEC en el ámbito del Estado español está regulado en el artículo 5 del RD 1997/1995, conforme a lo establecido en el artículo 4 de la DC 92/43/CEE. De acuerdo con el RD 1997/1995, una vez que la Comisión Europea, basándose en la lista propuesta por el Estado español, seleccione y apruebe la lista de Lugares de Importancia Comunitaria, estos lugares serán declarados por la Comunidad Autónoma correspondiente como Zonas Especiales de Conservación, fijando las prioridades en función de su importancia, para aplicarles las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I de la DC 92/43/CEE o de una especie de las del Anexo II de la misma y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.

La declaración de un lugar como LIC supone la obligación de establecer medidas preventivas que eviten su deterioro, así como de los hábitats y de los núcleos poblacionales de las especies para los cuales fue designada (artículo 4.5 de la DC 92/43/CEE). La designación de un ZEC obliga a adoptar medidas concretas de conservación para dichos hábitats y especies, es decir, planes de gestión y medidas reglamentarias, administrativas o contractuales (artículo 6.1 y 6.2 de la DC 92/43/CEE).

Por otra parte, la Ley 9/2001, de conservación de la naturaleza, establece en su artículo 31 los instrumentos de planificación de los espacios protegidos, estableciendo en el artículo 32.2 que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), cuando existan circunstancias que así lo aconsejen, podrán integrar en su ámbito territorial varios espacios naturales. Por su parte, la Ley 42/2007 contempla que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Los objetivos de estos documentos son los siguientes:

- a) Identificar y georreferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.
- b) Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, biodiversidad y geodiversidad y de los procesos ecológicos e geológicos en el ámbito territorial de que se trate.



- c) Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que se deban establecer a la vista de su estado de conservación.
- d) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la presente Ley.
- e) Señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad.
- f) Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen.
- g) Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.

En consecuencia, se planta la elaboración del Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia, presentado en el mes de junio de 2011 por la Consellería do Medio Rural da Xunta de Galicia, en virtud de las competencias establecidas mediante el Decreto 318/2009 (DOG 114, 20/06/2009), como el instrumento de planificación, ordenación y gestión en red de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de Galicia, dando cumplimiento a las exigencias establecidas en las directivas europeas (DC 92/43/CEE, DC 2009/147/CE, DC 2000/60/CE), así como en la normativa estatal (Ley 42/2007) y autonómica (Ley 9/2001), a fin de asegurar el mantenimiento en un estado de conservación favorable de los hábitats del Anexo I de la DC 92/43/CEE y de los hábitats de las especies silvestres de flora y fauna establecidas en el Anexo II de la DC 92/43/CEE y en el Anexo I de la DC 2009/147/CE. Medidas orientadas a evitar que en dichos lugares, y las futuras zonas especiales de conservación, se produzcan alteraciones o deterioros significativos en lo que respecta a los objetivos de conservación contemplados en ambas directivas europeas.

La articulación de las medidas de gestión requiere, de acuerdo con la DC 92/43/CEE, la realización de un plan de gestión específico para los lugares de la Red Natura 2000, así como el establecimiento de medidas reglamentarias y administrativas, acordes con las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats y especies de interés para la conservación, y especialmente las contempladas en los anexos de las DC 92/43/CEE y de la DC 2009/147/CE. Instrumento de planificación y gestión, que se estructura y adapta en el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia, a la figura del "Plan de Ordenación de los Recursos Naturales", prevista en la Ley 9/2001 de Conservación de la Naturaleza, y en la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, complementando los objetivos formulados en las propias normativas autonómica y estatal, con los objetivos y directrices de la Red Natura 2000.

4.1 Objetivos del plan

El objetivo principal del Plan es mantener, o en su caso restablecer, un estado de conservación favorable de los hábitats naturales y de las especies de flora y fauna de interés para la

conservación, teniendo en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales. Este Plan cumple, además, la función pública del gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales.

El Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia integra en su ámbito de la planificación, además de los criterios emanados de las disposiciones que conforman el marco vigente en materia de conservación de la biodiversidad, aquellos planes, programas o proyectos con incidencia en la conservación y gestión de medio ambiente natural. Entre estos instrumentos, poseen una especial relevancia los Planes Hidrológicos de Cuencas, las Directrices de Ordenación del Territorio, o el Plan de Ordenación del Litoral, así como aquellos planes de ordenación de los recursos naturales en el ámbito de los distintos Parques Naturales y del Parque Nacional.

Cabe reseñar que en el ámbito del territorio español la planificación de las áreas protegidas de la Red Natura 2000 se realiza siguiendo distintos modelos, que responden a las exigencias y criterios técnicos derivados de la norma europea y estatal, y que representan un proceso **“en cascada”** que se puede descomponer en tres grandes niveles:

- **Nivel 1.** Planificación a nivel de red de espacios protegidos
- **Nivel 2.** Planificación para un área protegida concreta.
- **Nivel 3.** Planificación para una representación de un ecosistema particular o de un biotipo de una especie protegida (micro-reservas), incluido o no, en un área protegida, o bien planificación para determinado tipo de actividades.

El Plan Director de la Red Natura 2000 se adapta a este proceso en cascada, constituyendo el primer nivel de la planificación de los espacios protegidos Red Natura 2000 de Galicia. De esta manera, este documento constituye el marco rector para el conjunto de 59 LIC y 16 ZEPA gallegos, que servirá de base para que en los niveles 2 y 3 se puedan desarrollar los instrumentos de planificación y gestión correspondientes a espacios individuales, grupos de espacios, así como partes o determinados tipos de actividades de los mismos.

En este mismo esquema conceptual, la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad fortalece y promueve la homologación internacional en la planificación y gestión de los espacios naturales, y de los componentes de la biodiversidad, ya que establece en su artículo 50 que a efectos de homologación y del cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia, los espacios naturales inscritos en el Inventario Español de Espacios Naturales protegidos se asignarán, junto con su denominación original, a las categorías establecidas internacionalmente, en especial por la Unión Internacional para la Naturaleza (UICN).

4.2 Ámbito territorial

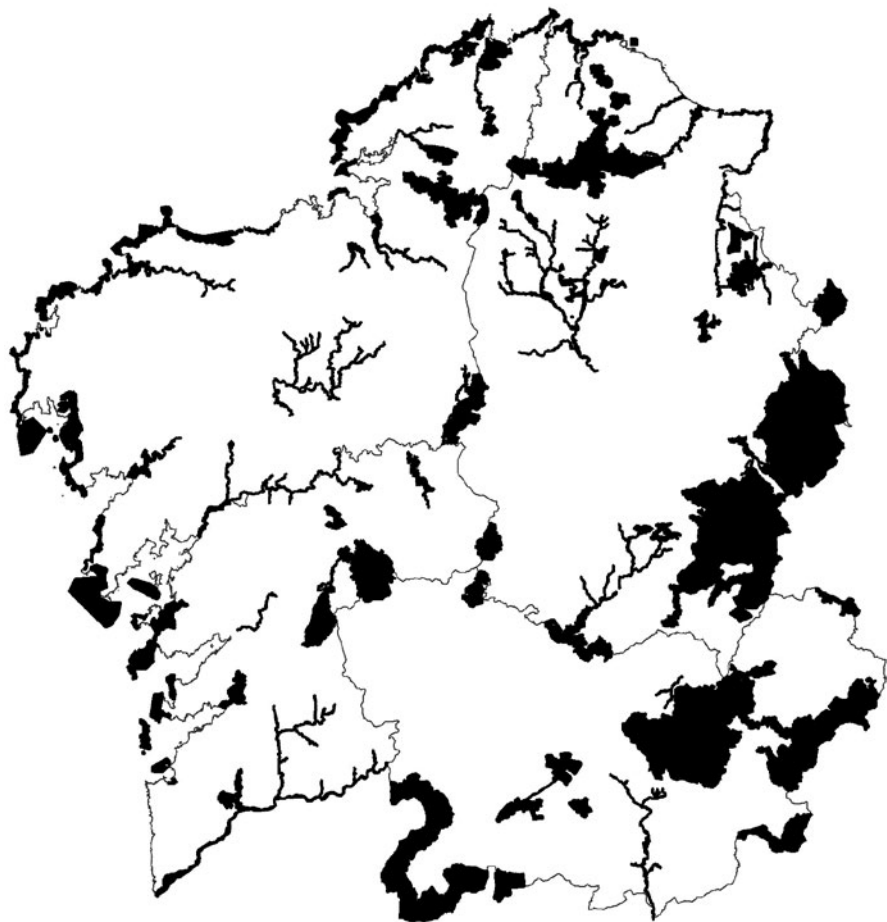
El ámbito territorial del Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia, corresponde a los 59 Lugares de Importancia Comunitaria (Decreto 72/2004) y a las 16 Zonas de Especial Protección para las Aves (Decreto 72/2004, Decreto 131/2008, Decreto 411/2009). Estos espacios en la actualidad poseen la condición de Espacios Protegidos Red Natura 2000, al amparo de la Ley 42/2007, y con arreglo a la Ley 9/2001 están declarados como Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales (Decreto 72/2004, del 2 de Abril. DOG 69, 12/04/2004) salvo las ZEPA Pena Trevinca y A Limia.



Los límites territoriales de cada uno de los espacios aquí considerados aparecen publicados en la Resolución del 30 de Abril de 2004, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, por la que se dispone la publicación en el Diario Oficial de Galicia, de la cartografía donde se recogen los límites de los Espacios Naturales declarados Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales (ZEPVN) por el Decreto 72/2004, del 2 de Abril (DOG 69, 12/04/2004); así como en los anexos de los Decretos 131/2008 y 411/2009.

El conjunto de espacios de la Red Natura 2000 en Galicia abarca una superficie total de 389.565,9 ha, de las que 34.990,3 ha corresponden a medios marinos, y 354.575,6 pertenecen a medios terrestres, lo que supone el 12% de la superficie continental gallega. Dentro de este ámbito territorial confluyen otro tipo de figuras de Espacios Naturales Protegidos además de los ZEPVN, tales como Parques Nacionales, Parques Naturales, Monumentos Naturales y Humedales Protegidos.

También es posible identificar diversos tipos de Áreas Protegidas por Instrumentos Internacionales, de acuerdo a la Ley 42/2007, como las Reservas de Biosfera, los Humedales Protegidos de Importancia Internacional del Convenio de Ramsar, o las Áreas Protegidas del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste.



Red Natura 2000 en Galicia. LIC y ZEPA

4.3 Componentes clave para la conservación: especies

En el ámbito territorial de la Red Natura 2000, dentro de los denominados componentes clave para la conservación, existe un notable conjunto de especies catalogadas legalmente como protegidas o amenazadas por las normativas comunitarias, las comúnmente llamadas Directiva Hábitat [DC 92/43/CEE] y Directiva Aves [DC 2009/147/CE], así como aquellas especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas [RD 139/2011] y el Catálogo Gallego de Especies Amenazadas [D 88/2007].

En total, se contabilizan más de 500 especies de interés para la conservación, de las que más de la mitad pertenece al grupo de las aves, contando entre estas un total de 80 incluidas en el Anexo I de la DC 2009/147/CE. Asimismo, el grupo de flora es especialmente reseñable, con un total de 126 taxones, entre los que cabe destacar 3 especies prioritarias, 19 incluidas en el Anexo II de la DC 92/43/CEE, y la práctica totalidad (112) de las mismas incluidas en alguno de los anexos del CGEA.

Con respecto al resto de grupos, cabe citar los mamíferos, que reúnen 31 especies continentales (entre las cuales se encuentra una especie prioritaria), y 26 especies de hábitos marinos. Por su parte, los invertebrados incluyen un total de 25 especies, de las que la mitad se incluye en el Anexo II. En lo tocante a los hérfetos, entre os reptiles se incluyen 21 especies continentales, y 5 de hábitos marinos, de las que 2 son prioritarias; finalmente, un total de 14 anfibios, de los que 8 se incluyen en el CGEA en alguna de sus categorías de amenaza.

Especies protegidas 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
Peces	-	7	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3	-	12
Anfibios	-	2	8	2	-	-	-	-	-	-	-	1	11	-	8	-	14
Reptiles continentales	-	4	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	2	9	-	21
Reptiles marinos	2	2	5	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4	1	1	-	5
Aves	-	-	-	-	80	19	50	15	4	16	9	8	191	13	15	-	261
Mamíferos continentales	1	12	25	5	-	-	-	-	-	-	1	9	16	1	10	-	31
Mamíferos marinos	-	4	21	5	-	-	-	-	-	-	-	9	9	-	2	-	26
TOTALES	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 del Anexo II-B referidas a España [e]. Anexo III-A [3.A]. Anexo III-B [3.B]. Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial [RD 139/2011]: En Peligro de Extinción en el Catálogo Español de Especies Amenazadas [En]. Vulnerable en el Catálogo Español de Especies Amenazadas [Vu]. Especie en Régimen de Protección Especial no recogida en el Catálogo Español de Especies Amenazadas [PE]. Catálogo Gallego de Especies Amenazadas [D 88/2007]: En Peligro de Extinción [E]. Vulnerable [V]. Susceptibles de aprovechamiento discreto [III].

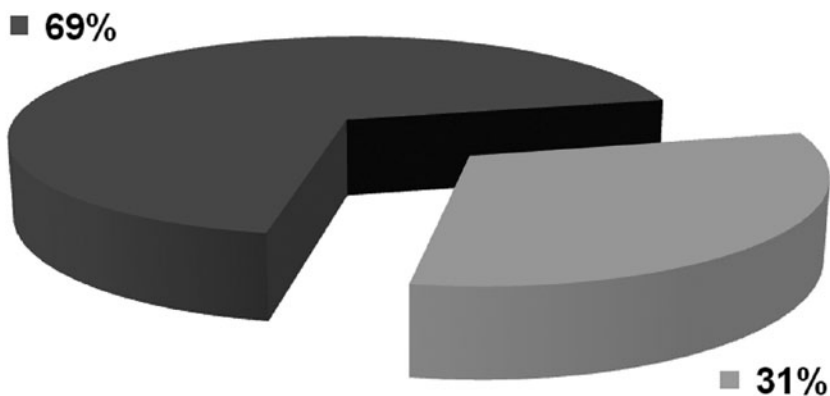
4.4 Componentes clave para la conservación: hábitats

La Directiva 92/43/CEE define como “hábitats naturales de interés comunitario”, los que en el territorio de la Unión Europea se encuentran amenazados de desaparición en su área de distribución natural; o bien; presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión o debido a su área intrínsecamente restringida; o bien constituyen ejemplos representativos de características típicas de una o de varias de las nueve regiones biogeográficas siguientes: alpina, atlántica, boreal, continental, macaronésica, del Mar Negro, mediterránea, panónica y estépica”.

Como “hábitats prioritarios” se consideran los tipos de hábitats naturales amenazados de desaparición presentes en el territorio considerado en el artículo 2 cuya conservación supone una especial responsabilidad, habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio considerado en el artículo 2. En el Anexo I de la mencionada Directiva Comunitaria se enumeran los hábitats considerados de interés comunitario así como los prioritarios, señalando estos últimos mediante un asterisco [*].

El Anexo I de la DC 92/43/CEE engloba 231 tipos de hábitats de interés comunitario, de los que 71 tipos son considerados como hábitats prioritarios. En Galicia, y en consecuencia en el Plan Director, están presentes 72 tipos de interés comunitario (el 33% del total europeo), de los cuales 18 son considerados como prioritarios (el 25% de todos los considerados en el territorio de la Unión Europea). Todos los tipos de hábitats naturales del Anexo I de la DC 92/43/CEE, muestran una presencia significativa dentro de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), así como en las Zonas de Especial Protección para las Aves, declarados en Galicia.

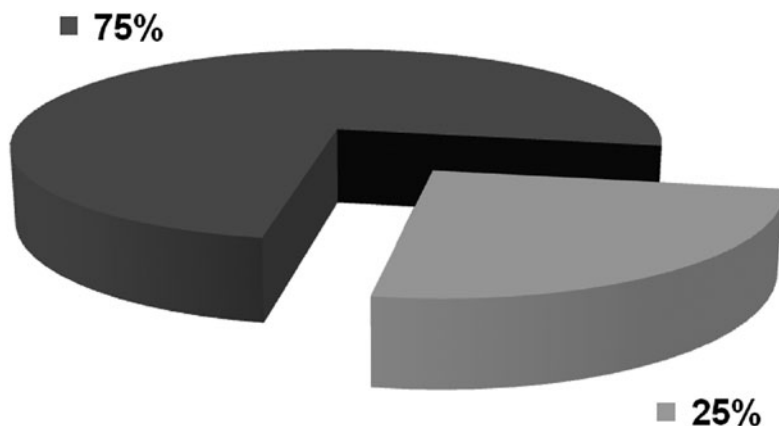
Tipos de hábitats del Anexo I de la DC 92/43/CEE de la Unión Europea



Hábitats de interés comunitario (■) del anexo I de la DC 92/43/CEE.
Hábitats prioritarios del anexo I de la DC 92/43/CEE. (■)

Proporción de hábitats prioritarios y de interés del comunitario del Anexo I de la DC 92/43/CEE presentes en la Unión Europea.





Hábitats de interés comunitario (■) del anexo I de la DC 92/43/CEE.
 Hábitats prioritarios del anexo I de la DC 92/43/CEE. (■)

Proporción de hábitats prioritarios y de interés del comunitario del
 Anexo I de la DC 92/43/CEE presentes en la Unión Europea.

4.5. Inventariación del patrimonio natural y de la biodiversidad

La planificación y gestión de los Espacios Naturales Protegidos requiere un conocimiento objetivo y realista de los componentes clave de la biodiversidad presentes en cada lugar, así como en el conjunto de la red de la que forma parte el dicho lugar. La planificación y gestión debe hacerse desde una óptica integradora, evitando la concepción del Espacio Natural como un área aislada, independiente del resto del territorio y del resto de los espacios naturales. En este contexto, el Plan Director de la Red Natura 2000 debe ser capaz de responder a una serie de retos fundamentales, identificando con claridad los elementos clave para la gestión de los lugares, centrándose en aquellos componentes que motivaron la declaración del lugar como Espacio Natural de la Red Natura 2000.

El primer objetivo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales según el artículo 17 de la Ley 42/2007, sin perjuicio de lo que disponga la normativa autonómica, es el de identificar y georreferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio. La inventariación, identificación y georreferenciación de los elementos más significativos del patrimonio natural es un factor clave de cara a la evaluación ambiental del territorio, y por tanto de los lugares de la Red Natura 2000, el cual está incorporado al marco normativo español a través de la Ley 42/2007. En este proceso, adquiere un papel relevante, la disponibilidad de mapas de hábitats elaborados con criterios cartográficos y ecológicos coherentes, y a una escala de detalle adecuada a las dimensiones del espacio y a la propia representación espacial de los tipos de hábitats.

Los Estados Miembros de la Unión Europea adquirieron, de acuerdo a la DC 92/43/CEE, el compromiso de evaluar periódicamente los lugares de la Red Natura 2000, así como los



tipos de hábitats naturales y especies considerados de interés comunitario en los diferentes anexos de la citada directiva. Para este fin se desarrollaron una serie de criterios comunes, con el fin de evaluar el estado de conservación de estos elementos. Cabe resaltar también que, de acuerdo a la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, las Administraciones Públicas del Estado Español tienen la obligación de dotarse de herramientas para conocer el estado de conservación de su patrimonio natural y de la biodiversidad, y las causas que determinan sus cambios. Ahondar en este conocimiento tiene como función servir de base a la gestión y planificación del medio natural con el motivo de asegurar su mantenimiento en un estado de conservación favorable.

Tras un análisis de diversas metodologías de elaboración de cartografía y sistemas de información geográfica vinculados con la gestión del territorio y de los espacios naturales, se propone finalmente un sistema de unidades ambientales adaptado a la realidad gallega, compuesto por 73 tipos de unidades clasificados en 9 grupos, y compatible con los sistemas existentes actualmente a nivel europeo. Del mismo modo se establecen como componentes clave para la conservación los tipos de hábitats del Anexo I de la DC 92/43/CEE, junto con aquellas especies catalogadas legalmente como protegidas o amenazadas por las normativas comunitarias (DC 2009/147/CE, DC 92/43/CEE) así como aquellas especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas (RD 139/2011) y el Catálogo Gallego de Especies Amenazadas (Decreto 88/2007).

La disponibilidad de una información global para toda la Red Gallega de Espacios Protegidos relativa a la presencia de tipos de hábitats y especies de interés para la conservación y el empleo de Sistemas de Información Geográfica es una parte fundamental de la metodología de valoración ambiental. Así, mediante este sistema se obtiene, por un lado, la diagnosis e importancia para la conservación de los lugares de la Red Natura 2000 en base a sus especies y hábitats consideradas de interés para la conservación, y por otro, la cartografía de valoración ambiental de los diferentes espacios que componen la Red Natura 2000 en Galicia. Para las unidades ambientales empleadas se estableció una correspondencia a hábitats y especies albergadas, junto a la información de la distribución territorial de estos componentes, lo que permite su integración con otras capas de información cartográfica (unidades paisajísticas, unidades lito-estratigráficas, mapas de distribución, etc.), y ser empleadas como unidades básicas para la gestión y planificación de los espacios protegidos Red Natura 2000.

La necesidad de integrar de forma espacial los componentes de la biodiversidad, así como contar con una visión de conjunto de la Red Natura 2000, hace preciso efectuar una estructuración de la información dentro de una plataforma en la que sea posible combinar estos elementos y que permita su consulta y manejo. El instrumento resultante es el Sistema de Información Territorial de la Biodiversidad de Galicia (SITEB), dependiente de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza (Consellería do Medio Rural, Xunta de Galicia), que se constituye como una potente herramienta para el análisis de la información y la obtención de resultados, con el objetivo de orientar y formular las actuaciones de gestión de los Espacios Naturales, sin olvidar la aportación de la información ambiental al público en general al permitir el acceso desde internet.

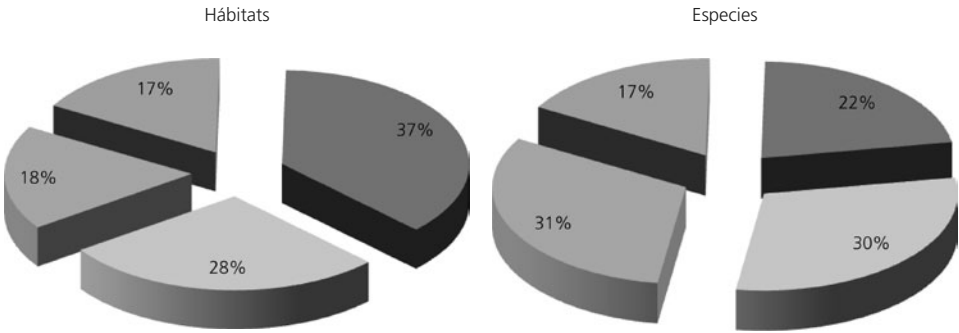
4.6 Valoración ambiental

La Red Natura 2000 pretende establecer una red coherente constituida por zonas especiales de conservación y zonas de especial protección para las aves, en las que se deberá garanti-

zar el mantenimiento o, el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los hábitats y especies de importancia comunitaria. La implantación de la Red Natura 2000 sirvió de estímulo para la investigación ambiental dirigida a la valoración espacial de hábitats y especies en áreas de interés ambiental, cuyos datos son a su vez aplicados en la evaluación de la eficiencia de las redes de conservación de los recursos biológicos.

En el Plan Director se presenta una metodología de valoración ambiental integral, orientada a la gestión del territorio y apoyada en la utilización de Tecnologías de Información Geográfica y en la disponibilidad de la mejor información ambiental disponible, tanto para los lugares de la Red Natura 2000 como para el territorio gallego en general. Esta metodología integra los criterios de evaluación que establece la Directiva Hábitat en el Anexo III, así como los derivados de la evaluación del estado de conservación de los tipos de hábitats y especies de interés comunitario en la Unión Europea, centrándose por lo tanto en la evaluación de la biodiversidad de sus tipos de hábitats, de las plantas vasculares y de los animales macroscópicos. El fundamento de esta selección viene establecido por el programa europeo CORINE-Biotopes por criterios de escala y por la disponibilidad de información científica. Situación que se repite en gran medida en la elaboración de las listas rojas de especies amenazadas tanto a nivel mundial, como europeo y español. Mediante el sistema adoptado se obtiene por un lado la diagnosis de las especies y hábitats de interés para la conservación para cada lugar, y por otro la cartografía de valoración ambiental de los diferentes espacios que componen la Red Natura 2000 en Galicia.

Evaluación del Estado de Conservación en la Unión Europea



■ Favorable / ■ Desfavorable-Insuficiente / ■ Desfavorable-Malo / ■ Desconocido

Evaluación del estado de conservación de los hábitats y especies de interés comunitario en la UE de acuerdo al artículo 17 de la DC 92/43/CEE. (Porcentaje sobre el número de evaluaciones).

El esquema metodológico de valoración ambiental empleado en este Plan se construye en tres niveles de análisis. Con eso se pretende obtener un procedimiento homogéneo que permita la consecución de la valoración integral de un Espacio Natural y de sus componentes de interés, y que a la vez genere criterios objetivos para establecer su zonificación. El primer nivel corresponde a la "Valoración absoluta de las unidades ambientales" [V1], establecida para el conjunto de la Red Natura 2000, a partir de criterios de carácter ecológico, cultural y económico de las distintas unidades ambientales del territorio. A partir de esta valoración y teniendo en cuenta la importancia del lugar para los tipos de hábitats y especies, y el grado de conservación de las unidades ambientales de cada Espacio Natural se obtiene la "Valoración ambiental del Espacio Natural" [V2]. El tercer nivel de la valoración



incide a nivel de las unidades cartográficas presentes en cada Espacio Natural, es decir de la representación territorial de las unidades ambientales “Valoración relativa de las unidades cartográficas” [V3], obteniendo así un mapa de valoración del Espacio Natural, que actuará como referencia para una correcta zonificación del lugar.

Valoración ambiental

V1	VALORACIÓN ABSOLUTA DE LAS UNIDADES AMBIENTALES	RN	EN	Map
V1a	Valoración Ecológica de la unidad ambiental	•		
V1b	Valoración Cultural de la unidad ambiental	•		
V1c	Valoración Económica de la unidad ambiental	•		
V1	Cálculo de la valoración absoluta de las UA	•		
V2	VALORACIÓN AMBIENTAL DEL ESPACIO NATURAL	RN	EN	Map
V2a	Valor del lugar para la conservación de los hábitats		•	
V2b	Valor del lugar para la conservación de las especies		•	
V2c	Valoración relativa de las unidades ambientales del lugar		•	•
V3	VALORACIÓN RELATIVA DE LAS UNIDADES CARTOGRÁFICAS	RN	EN	Map
V3a	Valor de conservación de la tesela		•	
V3b	Valor de Impacto de la tesela		•	
V3	Cálculo de la valoración relativas de las teselas		•	•

Valoración establecida para el conjunto de la Red Natura 2000 [RN]. Valoración independiente de cada Espacio Natural [EN]. Representación cartográfica de la valoración [Map].

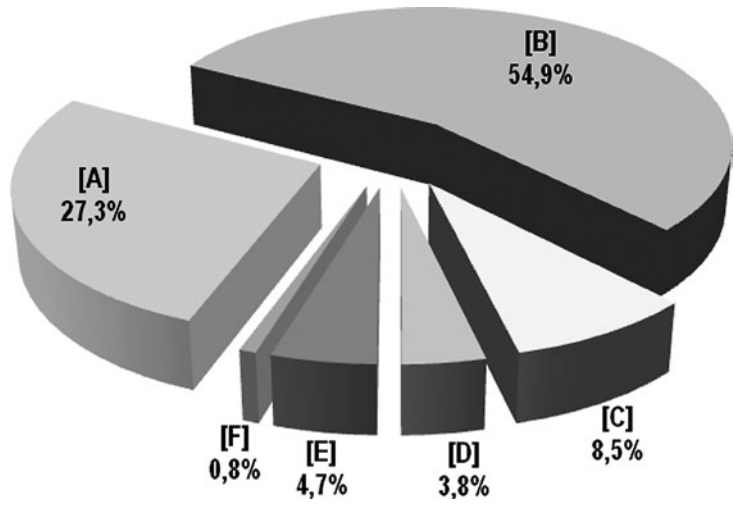
Los resultados de la valoración ambiental, además de poder ser consultados en los correspondientes documentos del Plan Director, se encuentran a disposición pública en la página web de la Xunta de Galicia del Sistema de Información Territorial de la Biodiversidad de Galicia (SITEB) [<http://inspire.xunta.es/siteb/acceso.php>]. En esta herramienta web que incluye un Sistema de Información Geográfica se visualizan los diferentes componentes clave para la conservación de los lugares de la Red Natura 2000, su evaluación y la cartografía resultante. De este modo, se garantiza el acceso y difusión pública de la información ambiental tal y como lo establece la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información ambiental.

En lo tocante a la evaluación global de la importancia de los lugares para la conservación de los Hábitats de Interés Comunitario [V2a] y de las Especies de Interés para la Conservación [V2b], con respecto al número de elemento en las clases más altas de la evaluación por espacio, cabe destacar que los espacios LIC Os Ancares-O Courel (85), el LIC Costa Ártabra (66) y el LIC Complejo Ons-O Grove (69) presentan más elementos que presentan una evaluación excelente o buena.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la aplicación de los diferentes índices y criterios empleados en el cálculo de la Valoración relativa de las Unidades Cartográficas [V3], es posible elaborar la representación cartográfica de la valoración ambiental en cada lugar de la Red Natura 2000 de Galicia. Se obtiene por tanto una cartografía de valoración, la cual

constituye una herramienta básica para la gestión y planificación de estos espacios. Atendiendo a los datos de [V3] en el conjunto de la Red Natura 2000, se observa que el 27,3% del territorio de la Red Natura 2000 obtiene un valor de conservación Muy Alto [V3=5], mientras que más del doble del valor anterior (54,9 %) presenta un valor de conservación Alto [V3=4,5-4]. Sumando estas dos clases de valor el resultado se consigue el 82,2% de superficie de la Red Natura con las clases de valor de conservación más elevadas. El 17,8% de la superficie restante se distribuye mayoritariamente en la clase de valor Medio [V3=3,5-3], con el 8,5%, dejando la clase de valor Bajo [V3=2,5-2] con el 3,8% de la superficie y con valor de conservación Muy Bajo [V3=1] el 4,7%.

Valoración relativa de las Unidades Cartográficas [V3]



[A] (5)	Valor de conservación muy alto	[D] (2-2,5)	Valor de conservación bajo
[B] (4-4,5)	Valor de conservación alto	[E] (1)	Valor de conservación muy bajo
[C] (3-3,5)	Valor de conservación medio	[F] (-)	No evaluable

Reparto superficial de la Valoración relativa de las Unidades Cartográficas [V3] en los lugares de la Rede Natura 2000

4.7 Zonificación

La Ley 9/2001 establece la necesidad de que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales contengan una zonificación de los espacios naturales protegidos, entendida esta como la delimitación de diferentes áreas para las que se designan limitaciones generales y específicas derivadas de necesidades de conservación de los componentes de la biodiversidad. De acuerdo con los objetivos de conservación de la Red Natura 2000, y una vez identificados los principales componentes y valores de cada uno de los espacios naturales, así como las principales afecciones y amenazas, se proceden a definir los objetivos y directrices que se adoptarán en la ordenación de los usos y de las actividades a desarrollar en los espacios objeto del Plan Director. La orientación principal de la ordenación será el mantenimiento en un estado de conservación favorable de la biodiversidad de los espacios y, en especial, de los tipos de hábitats de interés comunitario y de las especies protegidas existentes en ellos.



Las necesidades de conservación y restauración deberán compatibilizarse con los aprovechamientos tradicionales, cuyo mantenimiento es fundamental para garantizar el desarrollo de las comunidades que viven en este territorio. Como resultado de la identificación y georreferenciación de los componentes del patrimonio natural, así como de las afecciones e impactos en el territorio, surge la necesidad de dotar a los espacios de una serie de medidas de ordenación y gestión de los usos y actividades que garanticen un desarrollo socioeconómico sostenible de las comunidades que viven en este territorio, que sea compatible con la distribución territorial de los valores de conservación de los recursos naturales.

La zonificación es un elemento clave y característico de los PORN, o de ciertos espacios naturales de ámbito internacional (Reservas de la Biosfera-UNESCO) que no se reconoce como tal en la DC 92/43/CEE o en la DC 2009/147/CE, normativas europeas que fijan *a priori* criterios globales y homogéneos de conservación para todo el ámbito de los espacios de la Red Natura. Bajo estos condicionantes, se puede considerar lo siguiente:

- La zonificación del Plan Director se concibe como una herramienta fundamental para la gestión y planificación de los espacios y de la propia Red de espacios naturales a corto o largo plazo.
- Tiene un valor estratégico en la definición y evaluación de alternativas de planes y proyectos con incidencia en los espacios naturales, en coherencia con las normativas europeas, nacionales y gallega de impacto ambiental y de la propia DC 92/43/CEE.
- Refleja diferencias territoriales en relación a la distribución de los componentes de la biodiversidad y del patrimonio natural, y en consecuencia, refleja la diferente capacidad de carga ecológica para el desarrollo o regulación de determinadas actividades.
- En el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia, se adopta un sistema jerarquizado de zonas, dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 9/2001, como herramienta básica para la planificación y gestión de los componentes de la biodiversidad con el fin de asegurar los objetivos de conservación y uso sostenible de los recursos naturales en cada espacio protegido y en el conjunto de la Red Natura 2000.

UNIDADES DE ZONIFICACIÓN

Código	Nombre de la zona	Descripción
Zona 1	Área de protección	Valor de conservación muy alto. Usos tradicionales compatibles.
Zona 2	Área de conservación	Valor de conservación alto y medio. Aprovechamiento ordenado de los recursos naturales.
Zona 3	Área de uso xeral	Valor de conservación medio y bajo. Asentamientos y núcleos rurales.

En el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia, el Área de Protección (Zona 1) se estructura sobre territorios con un valor de conservación muy alto, constituidos por una porción significativa de hábitats prioritarios o hábitats de interés comunitario o bien de núcleos poblacionales y hábitats de especies de interés para la conservación (especies de los anexos II y IV de la DC 92/43/CEE, especies de aves migratorias y aves del anexo I de la DC 2009/147/CE, especies incluidas en el Catálogo nacional de especies amenazadas y en el Catálogo gallego de especies amenazadas). La configuración de estas zonas y, consecuentemente, su biodiversidad está ligada al mantenimiento de los usos tradicionales

compatibles que poseen un elevado grado de compatibilidad con el mantenimiento de los componentes, la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas.

El Área de Conservación (Zona 2) incluye territorios con un valor de conservación alto y medio, con una porción variable de hábitats del anexo I de la DC 92/43/CEE, con una elevada naturalidad y diversidad, que muestran, generalmente, una mayor representación territorial de los hábitats de interés comunitario frente a los de carácter prioritario, o bien, una porción significativa de las áreas prioritarias de las especies silvestres de flora y fauna de interés para la conservación. Se diferencian, no obstante, porque estas unidades se integran en un territorio con un nivel importante de humanización, en el que existe una porción también significativa de hábitats de interés comunitario, cuya composición, estructura y dinámica está íntimamente ligada al mantenimiento de los sistemas de aprovechamiento tradicional.

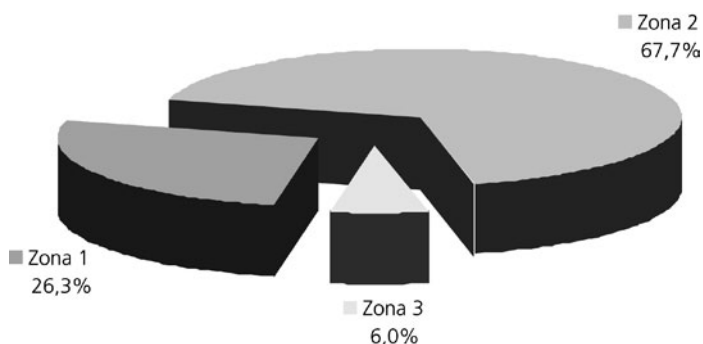
Las Zonas 2 están íntimamente relacionadas con la existencia y desarrollo de pequeños asentamientos rurales de carácter tradicional, incluyendo tanto las viviendas como las construcciones vinculadas a este tipo de actividad, cuya distribución espacial vertebró, a lo largo de la historia, la configuración del paisaje de estas zonas y, en consecuencia, su biodiversidad. En estas áreas se regulan las actividades no tradicionales que puedan llevar consigo una merma o disminución del estado de conservación de los hábitats y de las poblaciones de especies de flora y fauna de interés para la conservación, con el objetivo fundamental de conseguir el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales. La Zona 2 actúa a modo de área de amortiguación entre la Zona 1 y la Zona 3.

El Área de Uso General (Zona 3), abarca territorios con un valor de conservación medio o bajo en los que predominan los medios seminaturales con una reducida naturalidad y medios sinantrópicos desvinculados, en la mayoría de los casos, de los sistemas de explotación tradicional de los recursos naturales. Se incluyen también dentro de esta zona las áreas con un importante nivel de urbanización, igualmente alejado de los parámetros que caracterizan los asentamientos y núcleos rurales tradicionales, así como grandes áreas destinadas al uso público. La gestión de estas zonas debe orientarse a evitar la fragmentación y el aislamiento de las zonas de mayor valor.

En la Zona 3 se incluyen, por tanto, los territorios que en los instrumentos o planes urbanísticos vigentes, adaptados y conformes a la normativa estatal y autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, tengan la cualificación y delimitación de suelo de núcleo rural o de suelo urbano consolidado. Así mismo, también abarca las zonas de dominio público de las infraestructuras de comunicación de titularidad estatal, autonómica, provincial o local. En consecuencia, en la planificación de cada espacio protegido, la Zona 3 debe ser capaz de absorber la mayor parte de las actividades de carácter recreativo, con el fin de reducir la presión de estas sobre las áreas que poseen hábitats o especies con una elevada fragilidad.

En aquellas áreas de los espacios protegidos Red Natura 2000 que forman parte de Parques Naturales o del Parque Nacional, la zonificación establecida en sus correspondientes instrumentos de planificación (PORN, PRUX) fue adoptada en el Plan Director estableciendo las correspondencias necesarias con la zonificación establecida en este documento. De esta manera, la zonificación establecida en el Plan Director se considera como complementaria con la establecida en los instrumentos específicos de planificación y gestión de acuerdo con la Ley 9/2001 y con la Ley 42/2007.

Zonificación de la Red Natura 2000 de Galicia



Como resultado del Plan Director se dispone de una zonificación homogénea de la totalidad de los espacios protegidos Red Natura 2000 (LIC y ZEPA) de Galicia, la cual proviene de integrar las zonificaciones establecidas en los territorios del Parque Nacional y de los Parques Naturales que forman parte de la Red Natura 2000, con la establecida en el Plan Director para el resto de superficies de la Red Natura 2000. La superficie ocupada por la Zona 1 (Área de Protección) asciende a 102.339,9 ha, lo que supone algo más de una cuarta parte (26,3 %) de los territorios de la Red Natura 2000. La Zona 2 (Área de Conservación) es la zona de mayor representatividad superficial, con un total de 263.695,6 ha, lo que supone algo más de dos tercios (67,7 %) de la superficie ocupada por los espacios protegidos Red Natura 2000 en Galicia. Finalmente, la Zona 3 (Área de Uso General) ocupa una superficie de 23.530,4 ha, lo que representa el 6% del ámbito territorial del Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia.

4.8 Medidas de gestión

Las medidas de gestión del Plan Director se articulan en conformidad con las disposiciones legales y criterios técnicos que sustentan a la Red Natura 2000 y los instrumentos de planificación y gestión en red de las áreas protegidas. En el artículo 6 de la DC 92/43/CEE se establece con respecto a las zonas especiales de conservación, que los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, si es el caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

De esta manera, una vez identificados los principales componentes y valores de cada uno de los espacios naturales, las principales afecciones y amenazas, y la elaboración de la zonificación, se proceden a definir los objetivos y directrices que se adoptarán en la ordenación de los usos y de las actividades a desarrollar en los espacios objeto del Plan Director.

La ordenación se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, así como en los criterios establecidos por el artículo 6 de la DC 92/43/CEE, de manera que su orientación principal será el mantenimiento en un estado de conservación favorable de la biodiversidad de los espacios y, en especial, de los tipos de hábitats de interés comunitario y de las especies protegidas existentes en ellos. Las necesidades de conservación y restauración deberán ser conjugadas con los aprovechamientos tradicionales, cuyo mantenimiento es fundamen-

tal para garantizar el desarrollo de las comunidades que viven en este territorio. Para su consecución, el Plan Director se apoya en los siguientes instrumentos:

- 1) Una zonificación del territorio comprendido por la Red Natura 2000, de carácter homogéneo para el conjunto de la red de espacios, a partir de la cual se definen las diferentes categorías de protección que condicionen los usos, aprovechamientos y actuaciones en cada una de ellas.
- 2) Una regulación de usos y actividades, con el fin de garantizar los objetivos de conservación de la Red Natura 2000, propuestos por la DC 92/43/CEE y la DC 2009/147/CE, así como en la normativa de ámbito estatal (Ley 42/2007) y autonómica (Ley 9/2001). Regulación que se establece de forma genérica para todo el ámbito de los espacios protegidos Red Natura 2000 o bien de forma específica para las diferentes unidades territoriales fijadas en la zonificación del espacio.

El Plan Director prima fundamentalmente la inclusión de objetivos y directrices que sirvan de orientación en la ordenación y gestión del conjunto de la Red Natura 2000 y de sus espacios, incluyendo en menor medida un breve conjunto de normas que garanticen el desarrollo sostenible en compatibilidad con la conservación de los recursos naturales. Para su mejor comprensión, el Plan Director estructura las directrices y objetivos de gestión en tres niveles.

4.8.1 Normativa general de ordenación y gestión

El primer nivel corresponde a la normativa general de ordenación y gestión, que marca los objetivos generales de conservación de los espacios protegidos Red Natura 2000 (contemplando los correspondientes a los LIC y ZEPA), así como el desarrollo de las actuaciones en dichos espacios protegidos y de las políticas sectoriales que incidan sobre estos y sobre sus valores. Las normas generales se elaboran a partir de los objetivos y criterios orientadores derivados de la normativa comunitaria (DC 2009/147/CE, DC 92/43/CEE, DC 2000/60/CE), estatal (Ley 9/2006, Ley 42/2007, Real decreto legislativo 1/2008) y autonómica (Ley 9/2001, Ley 9/2002, Ley 7/2008), así como criterios propios relativos a la exclusión o, en su caso, regulación de determinadas actividades.

La promoción de la custodia del territorio es uno de los aspectos más novedosos e interesantes que contempla la promoción de medidas de gestión y planificación del Plan Director de la Red Natura 2000. La custodia del territorio es un conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo, promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados. Un acuerdo de custodia es un procedimiento voluntario entre un propietario y una entidad de custodia para pactar el modo de conservar y gestionar un territorio, pudiendo ser el pacto verbal o escrito. Las entidades de custodia son organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro que participan activamente en la conservación del territorio mediante las técnicas de custodia del territorio. Pueden actuar de entidad de custodia organizaciones tan diversas como una asociación de vecinos, una organización conservacionista, una fundación, un ayuntamiento, un consorcio u otro tipo de ente público. En la actualidad, esta herramienta está jugando un relevante papel en los espacios de la Red Natura 2000 de toda Europa así como en otras figuras de conservación, como en las Reservas de Biosfera, así como en zonas en las que existen

importantes valores que merecen ser conservados y que pueden estar bajo determinados tipos de amenazas.

4.8.2 Medidas y normativa por componentes

En un segundo nivel se desarrolla la normativa general para cada uno de los componentes que conforman los espacios protegidos Red Natura 2000, definiendo, en consecuencia, objetivos, directrices y normas de aplicación de las principales actividades y proyectos elaboradas a partir de la legislación sectorial vigente. La normativa por componentes incluye un primer grupo denominado "medio físico", en el que se integran la atmósfera, el hielo, los ecosistemas subterráneos, las aguas continentales y las aguas y recursos marinos. En un segundo grupo se incluyen los componentes de la biodiversidad, que abarcan el paisaje, los hábitats y las especies, haciendo un tratamiento independiente para cada uno de los subgrupos dentro de los dos últimos. Finalmente, se incluye la normativa general de los usos agropecuarios y forestales, del urbanismo y ordenación territorial, de las infraestructuras y obras, del uso público y actividades deportivas, de los componentes culturales y de las actividades científicas y de monitoraje.

La formulación de las normativas de ordenación y gestión, en relación con los planes, proyectos y actividades que, sin tener relación directa con las necesidades de gestión, pudieran provocar una afección significativa sobre la integridad del espacio o de sus componentes, se realiza en conformidad con el artículo 6 de la DC 92/43/CEE (Directiva Hábitat) y del artículo 45 de la Ley 42/2007, del 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, así como por la propia normativa de impacto ambiental. Esto permite incrementar la seguridad jurídica de ciertas actividades y, en concreto, de aquellas de carácter tradicional, vinculadas al sector primario (agricultura, ganadería, montes, pesca, marisqueo, etc.), promoviéndose aquellas de carácter sostenible.

4.8.3 Normativa zonal

El tercer nivel viene marcado por la normativa zonal, de modo que para cada una de las unidades de zonificación contempladas en el Plan, y delimitadas en el conjunto de espacios protegidos Red Natura 2000 en función de la expresión territorial de los componentes de la biodiversidad, se propone un régimen de ordenación y gestión específico de las actividades de ordenación territorial y urbanismo, infraestructuras y obras y uso público, que responde, en consecuencia, a las diferentes necesidades de conservación y gestión y a diferentes grados de aprovechamiento de los recursos naturales.

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 9/2002 (modificada por la Ley 15/2004 y por la Ley 2/2010), el Plan Director desarrolla un régimen de usos y actividades en el ámbito territorial de los espacios que conforman la Red Natura 2000, en su condición de espacios naturales protegidos, a partir de la normativa de usos y actividades establecidas en el artículo 39 de la Ley 9/2002 para el Suelo Rústico de Especial Protección de Espacios Naturales.

De esta manera, el Plan, en coherencia con la Ley 9/2002, desarrolla un régimen de usos y actividades que no supongan la transformación de la naturaleza rústica del suelo y quede garantizada la integridad de los valores de protección. Para llevarlo a cabo se tiene en cuenta la distribución territorial de los hábitats naturales y de las especies de interés para la conservación, del estado de conservación de los mismos y de su valoración ambiental, de las



principales afecciones, impactos y amenazadas, y de la zonificación establecida en el Plan Director, armonizando las necesidades de conservación y restauración con los aprovechamientos tradicionales, cuyo mantenimiento es fundamental para garantizar el desarrollo de las comunidades que viven en este territorio.

4.9 Evaluación ambiental

El Plan Director de la Red Natura 2000 también contempla que, al amparo de la legislación vigente en materia de evaluación de impacto ambiental, el Organismo autonómico competente en materia de conservación de la naturaleza adoptará las medidas apropiadas para evitar en los lugares que conforman la Red Natura 2000 (LIC, ZEPA), el deterioro de los hábitats naturales y de las especies que habían motivado su declaración, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto negativo apreciable en lo que respecta a los objetivos de conservación establecidos por las directivas DC 2009/147/CE, la DC 92/43/CEE, la DC 2000/60/CE, así como por la normativa estatal (Ley 42/2007) y gallega (Ley 9/2001).

La evaluación de los planes y proyectos a la que hace referencia el artículo 6.3 de la DC 92/43/CEE, incluirá de forma obligatoria un análisis objetivo y fundamentado sobre el grado de afección individual y sinérgico de la actividad, sobre el estado de conservación de los hábitats del Anexo I de la DC 92/43/CEE, de las poblaciones y hábitats de las especies contempladas en el Anexo II de la DC 92/43/CEE, y del Anexo I de la DC 2009/147/CE, así como sobre las especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas y en el Catálogo Gallego de Especies Amenazadas, tanto para el ámbito territorial de la zona o zonas donde se pretende desarrollar la actividad, plan o proyecto, como para el conjunto del lugar y de la Red Natura 2000.

El órgano ambiental competente, fijará en coherencia con la legislación comunitaria (DC 85/337/CEE y DC 97/11/CE), estatal (Ley 9/2006, del 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio; Ley 42/2007 del 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; Real Decreto Legislativo 1/2008, del 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, modificado por la Ley 6/2010, de 24 de marzo) y autonómica (Ley 1/1995, Decreto 442/1990, Decreto 327/1991), el procedimiento administrativo para desarrollar dicha evaluación, garantizando en todo momento el cumplimiento de los criterios y objetivos establecidos en la Red Natura 2000.

4.10 Seguimiento

De acuerdo con las disposiciones del Artículo 47 de la Ley 42/2007, el Organismo autonómico competente en materia de conservación de la naturaleza, efectuará una vigilancia periódica sobre el estado de conservación de los tipos de hábitats de interés comunitario y de las especies de interés para la conservación, teniendo especialmente en cuenta los hábitats prioritarios, las especies prioritarias y las especies tipificadas catalogadas en peligro o vulnerables.

La evaluación del estado de conservación se ajustará a las condiciones establecidas en las directivas 2009/147/CE y 92/43/CEE y a las que se puedan proponer en el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, empleando para eso los indicadores y métodos de análisis más adecuados.



El Organismo autonómico competente en materia de conservación de la naturaleza, comunicará al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino los cambios que se produzcan anualmente en relación con los hábitats y especies de interés para la conservación a efectos de su reflejo en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y remitirá información sobre las medidas de conservación a las que se refiere el artículo 45.1 de la Ley 42/2007, la evaluación de sus resultados y las propuestas de nuevas medidas a aplicar, al objeto de que dicho Ministerio pueda remitir a la Comisión Europea, cada tres y seis años respectivamente, los informes nacionales exigidos por las Directivas Comunitarias 2009/147/CE e 92/43/CEE reguladoras de las zonas de la Red Natura 2000.

4.11 Desarrollo del plan

El Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia indica que se podrá desenvolver para determinados espacios o grupos de espacios incluidos en su ámbito territorial, a través de la elaboración de una serie de instrumentos específicos, elaborados en conformidad con la normativa comunitaria (DC 2009/147/CE, DC 92/43/CEE, DC 2000/60/CE), estatal (Ley 42/2007) y autonómica (Ley 9/2001, Ley 7/2008) en materia de conservación del patrimonio natural, de la biodiversidad y del paisaje:

- a) Instrumentos de planificación y gestión de los espacios naturales protegidos (PORN, PRUX, PC).
- b) Instrumentos de planificación de las especies de interés para la conservación (planes de recuperación, reintroducción, protección, conservación o manejo).
- c) Instrumentos estratégicos de desarrollo socioeconómico vinculado a la gestión racional de los recursos naturales (PDS).
- d) Instrumentos de ordenación del uso público bajo criterios de sostenibilidad (Planes de Uso Público).

Disciplina urbanística en la Comunidad Autónoma gallega

MARÍA MARTÍNEZ ALLEGUE

Funcionaria de la Administración local con
habilitación de carácter estatal

Directora de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación del territorio y urbanismo

Resumen: *El presente trabajo analiza la disciplina urbanística en Galicia, desgranando para ello el contenido del Capítulo III, Secciones 1, 2 y 3, del Título VI de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. En apoyo a la regulación normativa se recoge un elevado número de sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de los últimos años.*

Palabras clave: *Inspección urbanística, reposición de la legalidad urbanística vulnerada, imposición de sanciones, 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. Funciones. 2.2. Protección de la legalidad urbanística. 2.2.1. Ámbito competencial. 2.2.2. Procedimiento administrativo: casuística. 2.2.2.1. Obras en curso de ejecución. 2.2.2.2. Obras terminadas. 2.2.2.3. Breves comentarios sobre el "fuera de ordenación". 2.2.2.4. Otros actos sin licencia. 2.2.2.5. Licencias u órdenes de ejecución ilícitas. 2.3. Potestad sancionadora. 2.3.1. Infracciones. 2.3.1.1. Concepto. 2.3.1.2. Tipicidad. 2.3.1.3. Responsables. 2.3.1.4. Proporcionalidad. 2.3.1.5. Irretroactividad. 2.3.1.6. Prescripción. 2.3.2. Sanciones. 2.3.2.1. Tipicidad. 2.2.2. Sanciones accesorias. 2.3.2.3. Circunstancias modificativas. 2.3.2.4. Prescripción. 2.3.2.5. Procedimiento. 2.3.2.6. Órganos competentes. 3. Reflexiones conclusivas. 4. Bibliografía.

1 Introducción: marco normativo

El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservación del mismo es uno de los principios rectores que recoge nuestra Carta Magna y que, como tal, vincula a todos los poderes públicos e informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (artículo 45)¹.

Dentro del amplísimo elenco material que confluye en el Medio Ambiente encuadramos al “Urbanismo”, que, parafraseando a nuestro Tribunal Constitucional, sentencia 61/1997, de 20 de marzo, fundamento jurídico 6º, definimos como “*disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico*”.

En términos generales, por “actividad urbanística” entendemos a aquella que tiene por objeto la organización, dirección y control de la ocupación y uso del suelo, vuelo y subsuelo; la transformación del mismo mediante actuaciones de urbanización, edificación y rehabilitación; la protección de la legalidad urbanística y el régimen sancionador correspondiente². De este modo, la citada sentencia señala: “*Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuida a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.*”.

Es por ello que, en el marco del derecho urbanístico, podemos diferenciar sistemáticamente, entre otras, las competencias referidas a planeamiento, gestión, ejecución e intervención urbanística.

Dentro de la intervención administrativa tiene su encaje la disciplina urbanística, objeto del presente estudio.

Disciplina urbanística como un conjunto de medidas, técnicas y facultades que las normas atribuyen a las Administraciones Públicas con competencias urbanísticas, que tienen por finalidad garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística y otorgando para ello unas prerrogativas (derecho/deber) funcionales que nuestra normativa autonómica divide en:

Inspección: inspeccionar las obras, edificaciones y usos del suelo para comprobar el cumplimiento de la legalidad urbanística.

1. Protección: adoptar las medidas necesarias para la restauración del orden urbanístico vulnerado y reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal.
2. Sanción: sancionar a los responsables de las infracciones urbanísticas.
3. Del reparto competencial constitucionalmente establecido en los artículos 148 y 149, corresponde a las Comunidades Autónomas, si así lo asumen estatutariamente, la

1 Artículo 45.2 de la Constitución Española: “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

2 Artículo 2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.



competencia en materia de urbanismo (junto con ámbitos íntimamente relacionados como la vivienda o la ordenación del territorio). Nuestra Comunidad Autónoma ha asumido vía estatutaria esta competencia en el artículo 27.

En virtud a dicha asunción competencial Galicia ha tenido diferente normativa sectorial en el campo del urbanismo, así la ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la ley del suelo a Galicia (LASGA), la ley 1/1997, de 24 de marzo, de Suelo de Galicia y finalmente la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUG en adelante) actualmente en vigor y que ha sido objeto de diversas modificaciones (la ley 15/04, 6/07, 3/08, 6/08, 18/08, 2/2010, 15/2010 y 8/2012).

Esta normativa debemos completarla, en cuanto a disciplina propiamente dicha, con el Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística de Galicia, que, si bien surge en desarrollo de la ley 1/1997, no ha sido expresamente derogado y como tal es aplicable en todo lo que no se oponga a normativa con rango de ley (disposición transitoria sexta de la LOUG).

La disciplina urbanística, como las restantes atribuciones en el campo del urbanismo, descansa, competencialmente hablando, en el ámbito de la Administración Local y/o Autónoma. Por ello debemos de tener en cuenta la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local (LRBRL), normativa básica y cabecera de las administraciones locales, cuyo artículo 25 establece competencias en el campo de la disciplina urbanística³.

La regulación y creación "ex novo" de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística viene materializada a través del Decreto Autonómico 213/2007, de 31 de octubre, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de protección de la legalidad urbanística (con las modificaciones operadas en el Decreto 450/2009, de 23 de diciembre) y del Decreto 51/2008, de 6 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la misma⁴.

No podemos tampoco perder como referencia básica el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo, ni olvidarnos del Real Decreto 1093/1997, de 4 de Julio, por el cual se aprueba el reglamento sobre la inscripción en el registro de la Propiedad de los actos de Naturaleza urbanística.

En el campo sancionador propiamente dicho, y, sin perder la perspectiva de lo señalado en el artículo 45.3 de la Constitución, el principio de "non bis in idem y la prejudicialidad penal", conviene destacar la LO 5/2010, de 22.06, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23.11, del Código Penal.

2 Tricotomía funcional

Definíamos la disciplina urbanística como aquel conjunto de medidas, técnicas y facultades que las normas atribuyen a las Administraciones públicas con competencias urbanísticas, con el fin de garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística.

Para dar cumplimiento a esta finalidad el artículo tercero, apartado quinto de la LOUG recoge la siguiente división funcional:

3 Artículo 25 de la Ley 7/1985, de 21 de abril: El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: ...d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística...

4 DOGA nº 222 de 16.11.2007 y nº 9 de 15.01.2010.



1. Inspeccionar las obras, edificaciones y usos del suelo para comprobar el cumplimiento de la legalidad urbanística (*inspección urbanística*).
2. Adoptar las medidas necesarias para la restauración del orden urbanístico vulnerado y reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal (*protección de la legalidad urbanística*).
3. Sancionar a los responsables de las infracciones urbanísticas (*infracciones y sanciones*).

2.1 Inspección urbanística

2.1.1 Concepto

Actividad que los órganos administrativos competentes, locales y autonómicos, ejercen en materia de edificación y uso del suelo, con la finalidad de comprobar si los actos en que se materializan se ajustan a la legalidad urbanística y a las especificaciones del planeamiento⁵. Para ello la Administración competente deberá⁶:

- Vigilar y controlar la actuación de todos los implicados en el proceso constructivo y de utilización del suelo e informarlos y asesorarlos sobre los aspectos legales relativos a la actividad inspeccionada.
- Constatar y denunciar todas las anomalías que se observen.
- Informar sobre la adopción de medidas cautelares, correctivas y sancionadoras que se juzguen convenientes para el mantenimiento de la urbanística.
- Cualesquiera otras funciones asesoras, inspectoras y de control urbanístico que le sean encomendadas por la autoridad de la que dependa.

2.1.2 Órganos competentes

Así las cosas, la primera cuestión que se plantea es la determinación del órgano competente. La respuesta nos la aporta el RDUG⁷ en su artículo 108 cuando establece que, la función inspectora de la legalidad urbanística, será desarrollada, en el ámbito de sus respectivas competencias por: ayuntamientos y órganos de la comunidad autonómica competentes en materia de urbanismo.

En la **administración local**, más concretamente, en los Ayuntamientos, es la LRBR⁸ la que determina este ámbito competencial. En virtud de la denominada "competencia residual" del artículo 21.1.s es el Alcalde el órgano competente; si bien debemos de entender que la labor será desempeñada por el personal al que se le atribuya este cometido.

Sabida es la dificultad que lleva aparejada la realización de estas funciones en los ayuntamientos, principalmente en los de menor población. Esta dificultad viene motivada no sólo por la escasez de recursos económicos sino también por la escasez de recursos de personal,

5 El artículo 208 de la LOUG, define la inspección urbanística como la actividad que los órganos administrativos competentes en materia de edificación y uso del suelo han de realizar con la finalidad de comprobar que uno y otro se ajustan al ordenamiento urbanístico.

6 Artículo 107 RDUG.

7 Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística de Galicia.

8 Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local.

y, principalmente de personal cualificado desde el punto de vista urbanístico. A esto hay que sumar que en Galicia, de los 315 municipios que tenemos, 200 tienen menos de 5.000 habitantes⁹, lo que conlleva que carezcan incluso de policía local. Esta escasez de recursos motiva que las labores inspectoras queden al arbitrio de la denominada “acción pública”, es decir, la labor inspectora se puede ver ceñida a la denuncia de particulares que motivan la correspondiente incoación de expedientes. Esto puede suponer que infracciones urbanísticas de mayor envergadura queden impunes por cuanto no son dadas a conocer en el ayuntamiento, y por contra, actuaciones de menor enjundia sean objeto de tramitación.

En la **Administración autonómica** estas funciones inspectoras están atribuidas a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU en adelante).

La Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística es un instrumento organizativo de colaboración de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras y de los ayuntamientos, para mejorar la calidad de la ordenación urbanística y ponerla al servicio de todos los ciudadanos.

Con la aprobación de la ley 9/2002, de 30 de diciembre, en su **artículo 226** (luego modificado por la 15/2004) se crea la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística como instrumento fundamental para velar por la utilización racional del suelo conforme con lo dispuesto en el ordenamiento urbanístico: *La Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística es un ente público de naturaleza consorcial, dotado de personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propios y plena autonomía en el cumplimiento de sus funciones, para el desarrollo en común por la Administración autonómica y los municipios que voluntariamente se integren en la misma de las funciones de inspección, restauración de la legalidad y sanción en materia de urbanismo y el desempeño de cuantas otras competencias le asignen sus estatutos.*

La finalidad de la Agencia es velar por la utilización racional del suelo conforme a lo dispuesto en la normativa reguladora del urbanismo, la ordenación del territorio y del litoral, especialmente en el medio rural y en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre. Para llevar a cabo el cumplimiento de esta finalidad la LOUG dota a la APLU de determinadas competencias. Estas competencias tienen el carácter de mínimas por cuanto se establece que serán ejercidas “en todo caso”, y, entre estas competencias se encuadra la **inspección y vigilancia** urbanística sobre los actos de edificación y uso del suelo.

Así, el artículo 3 de sus estatutos (aprobados por Decreto Autonómico 213/2007, de 31 de octubre) dispone que, entre las funciones de la APLU, se encuentran la inspección y vigilancia urbanística sobre actos de edificación y uso del suelo.

Debemos de tener en cuenta que las funciones de ejecución de la actividad de inspección y control del cumplimiento de la normativa urbanística en los actos de edificación y uso del suelo serán desempeñadas por funcionarios de las correspondientes escalas de inspección y de subinspección.

Es la Ley 15/2004, de 29 de diciembre (DA 2ª) la que crea estas escalas. En concreto, la escala de subinspección urbanística, desarrollará las funciones de *ejecución de la actividad de inspección y control del cumplimiento de la normativa urbanística en los actos de edificación y uso del suelo que se realicen en la Comunidad Autónoma.*

9 Cifras de población referidas a 01.01.2010 del INE.

Corresponde a los servicios provinciales de la APLU, las funciones de inspección y vigilancia de los actos de edificación y uso del suelo (Decreto 51/2008, de 6 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica la APLU).

2.1.3 Funciones

Las funciones de inspección y vigilancia capacitan para requerir y examinar toda clase de documentos relativos al planeamiento, comprobar la adecuación de los actos de edificación y uso del suelo a la normativa urbanística aplicable, recabar cuanta información, documentación y ayuda material precise para el adecuado cumplimiento de sus funciones¹⁰.

Para la realización de estas funciones la normativa aplicable establece una serie de, lo que podríamos denominar "prerrogativas":

- a. Los inspectores urbanísticos están **autorizados para entrar y permanecer en fincas, construcciones y demás lugares sujetos a su actuación inspectora**, si bien, cuando para el ejercicio de esas funciones inspectoras fuera precisa la entrada en un domicilio, se solicitará la oportuna autorización judicial. (artículo 208.3 LOUG).

El artículo 18.2 de la C.E. dispone que «el domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito».

La ubicación de este derecho fundamental tras el reconocimiento del derecho al honor, integridad personal y familiar y propia imagen (artículo 18.1) no es casual por cuanto a propósito de este derecho ha declarado el Tribunal Constitucional (Sentencia 136/2000, de 29 May.) que *«la norma constitucional que proclama la inviolabilidad del domicilio y la consecuente interdicción de la entrada y registro en él (Art. 18.2 CE) no es sino una manifestación de la norma precedente que garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar (Art. 18. CE). Esta manifestación no se concibe como un derecho absoluto, sino que viene configurada con atención a otros derechos. Los límites al ámbito fundamental de la privacidad tienen un carácter rigurosamente taxativo (SSTC 22/1984, de 17 Feb., F. 3, 160/1991, de 18 Jul., F. 8, 341/1993, de 18 Nov., F. 8 a)»*. De igual modo la sentencia 22/1984, de 17 de febrero establece que existe un nexo indisoluble entre ambos preceptos por cuanto *"el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima"*.

El domicilio protegido constitucionalmente hay que entenderlo como *"un espacio apto para desarrollar vida privada"* (STC 94/1999, de 31 de mayo), pues *"el núcleo esencial del domicilio constitucionalmente protegido es el domicilio en cuanto morada de las personas físicas y reducto último de su intimidad personal y familiar"*, toda vez que tal domicilio *"en cuanto morada o habitación de la persona, entraña una estrecha vinculación con su ámbito de intimidad"* (STC 22/1984, 60/1991 y 50/1995, entre otras).

El concepto constitucional de domicilio es de mayor amplitud que el concepto jurídico privado y el jurídico administrativo. Ahora bien, no todo local sobre cuyo acceso posee poder de disposición su titular debe ser considerado como domicilio a los fines de protección que el artículo 18.2 de la C.E. garantiza y la razón que impide esta extensión es que el dere-

¹⁰ Artículo 208.2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre.



cho fundamental consagrado por este artículo no puede confundirse con la protección de la propiedad de los inmuebles ni de otras titularidades reales y obligacionales relativas a dichos bienes que puedan otorgar una facultad de exclusión de terceros. Partiendo de tal afirmación, no han sido considerados domicilio, por ejemplo, un almacén (STC 228/1997, de 16 de diciembre), un bar (STC 283/2000, de 27 de noviembre), unas oficinas y unos locales abiertos al público o de negocios. Ahora bien, la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1999, se planteó si cabía considerar a las personas jurídicas como titulares del derecho de inviolabilidad del domicilio. El Tribunal resolvió que, en estos casos, cabía reconocer un ámbito de intimidad que sólo se extiende a **“los espacios físicos que son indispensables para desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que queden reservados al conocimiento de terceros”**.

La autorización para entrada en domicilio necesita consentimiento del titular, no siendo suficiente el consentimiento del responsable de la obra o actividad (sentencia del TS 17.05.2001: “...Aun dando por cierto que el Sr. R. fuera «el responsable en ese momento de la obra ya ejecutada» (afirmación de la sentencia de instancia que no puede ser contradicha en casación, como no sea a través de la alegación de la infracción de alguno de los escasos preceptos que otorgan eficacia privilegiada a ciertos medios de prueba, lo que no es el caso), aún dando eso por cierto, se habría violado el precepto constitucional, porque el consentimiento debe ser dado por el titular, no por un empleado ni por un encargado de unas obras”.

De carecer del consentimiento del titular, serán los juzgados de lo contencioso administrativo los competentes para la citada autorización (artículo 8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: “Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración pública”.

b. Funcionarios con reconocimiento **de condición de autoridad**.

El artículo 137.3 de la Ley 30/1992 establece que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad (la LOUG otorga específicamente el carácter de autoridad al personal adscrito a la inspección y vigilancia urbanística, en el ejercicio de sus funciones¹¹), y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

Es por ello que el ejercicio de las funciones inspectoras en materia de urbanismo se debe instrumentar y formalizar a través de documentos, en los que se deje constancia de las visitas realizadas y del resultado de las mismas (actas de inspección, diligencias, informes, etc.).

En concreto, un acta de inspección suele ser el elemento que determina el inicio del expediente de reposición de la legalidad por lo que debe de tener un contenido mínimo aconsejable: lugar y fecha de su formalización, identificación del personal que la formaliza,

11 La APLU, por resolución de 26 de noviembre de 2009, aprueba un modelo de documento acreditativo de los inspectores y subinspectores urbanísticos.



nombre y apellidos, número de documento nacional de identidad y domicilio de las personas que intervienen en las actuaciones, descripción sucinta de los elementos esenciales de la actuación, lugar de la actuación urbanística, información que se disponga sobre la solicitud de licencia o autorización, manifestaciones de los intervinientes, incluso de vecinos o testigos, documentación gráfica y fotográfica, que acredite el estado de las obras en la fecha de la inspección, régimen de clasificación y calificación urbanística del suelo, normativa infringida, etc.

Las actas de inspección urbanística serán firmadas por el personal que la levante y por la persona/s objeto de inspección, si bien la firma del acta por este último no implica aceptar su contenido¹².

- c. Presunción de veracidad** (artículo 208.4): Los hechos constatados por el personal funcionario de la inspección y vigilancia urbanística en el ejercicio de las competencias propias en materia de disciplina urbanística gozan de valor probatorio y presunción de veracidad, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados, es, la denominada, presunción "**iusuris tantum**".

Resume lo anterior la sentencia del TSJG de 31 de marzo de 2010: "*Mientras el Art. 137,3 de la Ley núm. 30/92, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, prevé que "los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de Autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes —como sin duda acaece—, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados", el Art. 208,4 de aquella otra ulterior Ley núm. 9/02, de 30 de Diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, sienta también que "los hechos constatados por el personal funcionario de la inspección y vigilancia urbanística en el ejercicio de las competencias propias en materia de disciplina urbanística gozan de valor probatorio y presunción de veracidad, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados"...*"

4.- Así, a la luz de la prueba practicada resulta evidente que no se han desmentido en modo alguno aquellas irregularidades administrativas determinantes de la suspensión y anulación "ex-officio" de aquella licencia otrora otorgada por parte de aquella referida Administración municipal...".

En virtud de principios administrativos como la lealtad institucional o la colaboración interadministrativa, para la realización de estas funciones inspectoras, las fuerzas y cuerpos de la seguridad de las diferentes Administraciones Públicas, incluida la policía municipal, están obligados a prestar el suficiente auxilio administrativo necesario¹³.

En este sentido, la "Consellería de Presidencia, Administración Pública e Xustiza" y la "Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras", en fecha 3 de junio de 2010, firman un convenio de colaboración en el que se recogen las distintas actuaciones de la UPA

¹² Artículo 113 del RDUG.

¹³ Artículo 111.4 del RDUG.

(Unidad del cuerpo nacional de la policía adscrita a la Comunidad Autónoma) cuya cláusula segunda, apartado 5, regula la colaboración con la APLU en los siguientes términos:

- Vigilancia del territorio para comprobar que las obras de nueva edificación que se están ejecutando en rústico y en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre están amparados en licencia municipal y la preceptiva autorización autonómica cuando sean exigibles según la Ley 9/2002 y la Ley 22/1998.
- Identificación de presuntos responsables de infracciones urbanísticas y de la ley de costas.
- Comprobación del cumplimiento de las resoluciones de la Agencia que ordenan la suspensión o paralización de las obras ilegales.
- Ejecución material del precintado de las obras ordenado por la APLU.
- Comprobación del cumplimiento de las resoluciones de la Agencia que ordenan la demolición de obras ilegales.
- Auxilio para llevar a cabo la ejecución forzosa de órdenes de demolición de lo indebidamente construido y de la restauración de los bienes al estado anterior.

2.2 Protección de la legalidad urbanística

Para el desarrollo de las funciones encomendadas la Administración goza de una serie de potestades y prerrogativas, entre las que encontramos la potestad que tiene por finalidad prevenir e impedir cualquier forma de trasgresión de la legalidad jurídico-urbanística, o, si ésta se llega a producir, remover sus efectos dañinos para la ordenación establecida.

Esta protección de la legalidad urbanística está formada por un conjunto de medios de actuación administrativa que, sin entrar en el ámbito sancionador, tienden al restablecimiento de la legalidad urbanística que ha sido vulnerada.

Esta “potestad” no tiene carácter facultativo o discrecional, muy al contrario, nos encontramos ante una verdadera **obligación** para la Administración. *(El TSJ Galicia en sentencia 61/2010 estima el recurso contencioso-administrativo y condena a la Administración a incoar, tramitar y resolver un expediente de reposición de la legalidad urbanística en relación con obras de muro, alteración de rasantes, segregación y construcciones de una parcela, etc).*

Por otro lado, esta “potestad” de reposición **no supone “per se” un ejercicio de una potestad sancionadora**, ya que tienen por objeto restablecer el orden jurídico y físico vulnerado mediante su reposición.

El procedimiento de reposición de la legalidad y el procedimiento sancionador constituyen dos procedimientos independientes, el primero en ejercicio de la potestad de protección y restauración de la legalidad urbanística vulnerada (Art. 209, 210 y 211 de la LOUG), y, el segundo en ejercicio de la potestad sancionadora (artigo 223 da LOUG). Cada uno tiene un régimen substantivo propio y diferenciado y con procedimientos administrativos separados¹⁴.

¹⁴ (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, recurso ordinario 4046/2006, “la vulneración del ordenamiento jurídico urbanístico produce dos tipos de consecuencias jurídicas administrativas de distinta naturaleza y tratamiento, que se materializan a través del correspondiente procedimiento, en primer lugar la adopción de las medidas para la restauración del orden jurídico infringido, y de la realidad material alterada a consecuencia de la actuación ilegal, y en segundo lugar, la imposición de sanciones cuando la actuación



Ahora bien, debemos de tener en cuenta que toda infracción urbanística implicará la imposición de sanciones a los responsables (Art. 216 de la LOUG), de modo que, la Administración deviene obligada a la adopción de medidas tendientes a restaurar el orden urbanístico que sea vulnerado. Es decir, la comisión de una infracción urbanística da lugar a dos consecuencias: la reposición de la legalidad y la imposición de una sanción.

Para la exposición del presente apartado analizaremos, en primer lugar, el órgano competente para la resolución del procedimiento establecido "ad hoc" en la legislación urbanística; posteriormente analizaremos los trámites y peculiaridades más destacables de dicho procedimiento diferenciando, por un lado, las obras en curso de ejecución o las obras terminadas y por otro lado las actividades. Se hará una breve referencia a la situación denominada "fuera de ordenación", así como a las licencias otorgadas pero que constituyan infracción grave o muy grave, para finalizar analizando las parcelaciones ilegales.

2.2.1 Ámbito competencial

En relación con los expedientes de **reposición de la legalidad** la propia LOUG establece la competencia del Alcalde como órgano competente para la resolución así como para la adopción de los acuerdos de suspensión previos o paralelos al acuerdo de incoación correspondiente.

Ahora bien, frente a esta regla general de competencia del Alcalde, existen casos particulares regulados en la propia LOUG en donde el campo competencial no reside en la administración municipal (artículos 213, 214 y 215).

- **Art. 213:** Actos de edificación y uso del suelo que se realicen sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados por el planeamiento como zonas verdes, espacio libre, dotacional o equipamiento público.

Son tres las características a destacar:

- I. Sin licencia u orden de ejecución.
- II. Necesaria calificación del planeamiento.
- III. No existe límite temporal para la incoación del expediente.
- IV. En este supuesto establece la LOUG que la competencia le corresponde al Concelleiro competente en materia de urbanismo. (Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras), si bien hoy en día, en función del Decreto 213/2007, de 31 de Octubre, la competencia se residencia en la APLU.

Con la modificación operada en la LOUG tras la Ley 2/2010 es este el único supuesto en el que no existe plazo temporal para el ejercicio de la acción de reposición de la legalidad.

- **Art. 214:** Obras y actividades realizadas en suelo rústico, en cualquiera de sus categorías (tanto en protección ordinaria como especialmente protegido), siempre que se nos encontremos en uno de los siguientes supuestos:

enjuiciada, además de ilegal, como es el caso, se encuentra adecuadamente tipificada como infracción administrativa. Se trata por lo tanto de dos consecuencias jurídicas derivadas de un acto de naturaleza y tratamiento distinto y diferenciado).

1. Sean actos realizados sin la preceptiva autorización autonómica o sin adaptarse a lo establecido en ella.
2. Se trate de actividades prohibidas.

En este supuesto la competencia le corresponde a la persona titular de la “*conselleria*” competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, si bien, al igual que en el artículo 213, y en función del Decreto 213/2007, de 31 de Octubre, la competencia se residencia en la APLU.

No obstante, señala la LOUG que el alcalde o alcaldesa, *en cualquier caso*, adoptará las medidas necesarias para la paralización de las obras y actividades en ejecución sin autorización autonómica previa, sin licencia municipal o sin ajustarse a las condiciones de cualquiera de ellas, dando cuenta, en su caso, de forma inmediata a la persona titular de la consejería competente en materia de urbanismo.

Del texto del precepto se desprende que, en estos casos, el alcalde únicamente tiene competencia para ordenar la paralización o suspensión de la obra y actividad dando traslado de las actuaciones a la APLU. La orden de suspensión en estos casos es adoptada como medida provisional previa a la incoación y que por lo tanto deberá de ser ratificada, en su caso, por el órgano competente (APLU) tras la correspondiente incoación. Se trata de una medida provisional en los términos previstos del artículo 72 de la ley 30/1992¹⁵. La ratificación de la orden adoptada deberá ser confirmada en el acuerdo de incoación, quedando en otro caso sin efecto, al igual que quedará sin efecto si la incoación no se realiza en el plazo de los quince días siguientes.

Hemos de destacar, aunque muy brevemente, las consecuencias que se producen por la modificación de la ley operada por la 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la ley 9/2002.

Consecuencias directas (por cuanto se establecen en el propio precepto): El artículo 214, tras la modificación, establece la necesidad de tramitar expedientes de reposición de la legalidad en suelo rústico si bien sujeto al plazo general de caducidad de seis años. A diferencia de la regulación anterior que excepcionalizaba el límite temporal de seis años, la regulación actual suprime la parte “in fine” del art. 214, apartado primero, párrafo primero del precepto anterior que establecía que no le sería de aplicación el límite temporal del art. 210.

Consecuencia “indirecta”, no derivada de la modificación del artículo 214, pero si producida por la modificación de los usos autorizables y permitidos que la ley 2/2010 introduce en los artículos 33 a 39. Estas modificaciones alteran el régimen competencial por cuanto ahora es mayor el número de usos que son autorizados directamente por el Municipio sin necesidad de autorización autonómica y que, como consecuencia de ello, no estarán incluidas en este artículo 214, es decir, no será la Agencia la competente para desarrollar estos expedientes, lo que conlleva implícitamente un mayor campo competencial del Alcalde¹⁶.

15 “Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente en una norma con rango de ley”.

16 STSJG 293/2003 de 27 de marzo: “... la competencia para su aprobación corresponde al órgano que la dictó, es decir, al Alcalde, a tenor del artículo 21.1.j) de la Ley de Bases de Régimen Local en la redacción dada por la Ley 11/1999 que ya estaba en vigor en ese momento, y que estándolo es de aplicación inmediata a los procedimientos en trámite, a diferencia de las normas procedimentales que pueden respetar la persistencia de trámites obviados por la nueva ley con la finalidad de no romper la unidad y coherencia del procedimiento, lo que no



- **Art. 215:** Subrogación de la *consellería* competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio cuando se den los siguientes requisitos:
 1. Casos de infracciones graves o muy graves.
 2. Previo requerimiento al Alcalde.
 3. Alcalde no adopta medidas oportunas en el plazo de un mes.

Iniciado el correspondiente expediente por la *consellería*, el municipio deberá abstenerse de toda actuación en el mismo asunto desde el momento en que reciba la oportuna comunicación, remitiendo a la citada *consellería* cuantas actuaciones hubiese practicado.

Como en los anteriores supuestos, hoy en día, y, en función del Decreto 213/2007, de 31 de Octubre, la competencia se residencia en la APLU.

2.2.2 Procedimiento administrativo: casuística

Para dar cumplimiento a la función regulada en materia de disciplina de adopción de medidas precisas para la restauración del orden urbanístico vulnerado y la reposición de los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal la LOUG establece la siguiente casuística:

1. Obras en curso de ejecución carentes de licencia.
2. Obras en curso de ejecución, amparadas en licencia, si bien no se ajustan a las condiciones establecidas en la misma.
3. Obras terminadas sin licencia.
4. Obras terminadas con licencia pero incumpliendo las condiciones señaladas en ella.
5. Otros actos sin licencia.

2.2.2.1. Obras en curso de ejecución

El **artículo 209** establece el procedimiento a seguir en los expedientes de reposición de la legalidad para los dos primeros supuestos:

1. Obras en curso de ejecución carentes de licencia.
2. Obras en curso de ejecución incumpliendo las condiciones establecidas en la misma.

A la ejecución de obras sin licencia pueden equipararse los casos en que preexistiendo dicho título el mismo haya devenido ineficaz por alguna causa legal: nulidad, caducidad, revocación...

La sentencia de la Sala de lo Contencioso administrativo de 31 de enero de 1997 del TS, concluye " *el titular de la licencia se encuentra sujeto a los términos de la misma de tal modo*

existe en el caso de normas de contenido orgánico, debiendo desde el primer momento las autoridades y funcionarios, en cumplimiento del artículo 12.1 de la Ley 30/1992, asumir las competencias que les sean atribuidas por el ordenamiento".

STSJG 378/2001: "... las normas de procedimiento y las orgánicas gozan de autonomía entre sí, de forma tal que la circunstancia de que un expediente se siga tramitando por las normas procedimentales que reglan al tiempo de su incoación no necesariamente implica que no pueda ser resuelto por un órgano distinto del que primeramente estaba llamado, siempre que aquél haya asumido legalmente las competencias de éste..."

que única y exclusivamente podrá ejecutar aquellas obras que la licencia autoriza, cumpliendo escrupulosamente las dimensiones, características y emplazamiento de las obras autorizadas. Lo contrario es un supuesto de obras sin licencia...".

De igual modo, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia:

- Sentencia de 2 de abril de 2009 (rec. núm. 4112/2007), declara que *"el recurrente solicitó licencia para un galpón de 25 m² de superficie y construyó una vivienda de 290 m² de superficie, por lo que de contar con licencia, no existiría un exceso constructivo sino una construcción radicalmente diferente"*.
- Sentencia de 31 de octubre de 2006, (rec. núm. 4078/2004), que establece *"que no es admisible que se hable de un exceso sobre la licencia, cuando lo construido fue algo para lo que nunca se solicitó"*.
- Sentencia de 16 de julio de 2009 (rec. núm. 4242/2007), *"la construcción no está amparada en una licencia concedida para que fuese edificada en un lugar distinto y con diferente clasificación urbanística"*.
- Sentencia de 6 de marzo de 2008, (rec. núm. 4317/2005), *"la licencia otorgada en diciembre del 2002 no ampara las obras ejecutadas pues se emplazan físicamente en lugar distinto al reseñado en el proyecto técnico autorizado"*.

Un posible esquema procedimental del artículo 209 podría ser el que sigue:

Primero.- Orden de suspensión con adopción de medidas cautelares.

Cuando, tras las labores de inspección, bien de oficio o bien como consecuencia del ejercicio de la acción pública, se detecten estas obras en curso de ejecución se dictará orden de suspensión inmediata por el órgano competente: alcalde o dirección de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU en adelante).

Al respecto de esta orden de suspensión conviene destacar dos características:

1. No tiene que ir precedido de audiencia del interesado (que sólo ha de producirse en el seno del expediente de reposición de la legalidad).
2. Esta orden de suspensión, si bien es un acto de trámite, tiene el carácter de cualificado (artículo 107 de la Ley 30/1992) por lo que deberá darse el oportuno régimen de recursos.

La STS de 2-3-09 resume la doctrina señalada:

"no es necesaria una tramitación específica ni, en particular, el trámite de audiencia, para la adopción de la medida cautelar y urgente de suspensión de obras realizadas sin licencia";

"la suspensión de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, si bien es una medida cautelar de carácter urgente que puede considerarse acto de trámite, es perfectamente impugnabile por el afectado si este estima que no concurre el exigible presupuesto habilitante, bien porque se encuentre en posesión de licencia u orden de ejecución, ya porque no exista exceso constructivo, o bien porque la obra se encuentre ya concluida".



Al tratarse de un acto de trámite cualificado los afectados por la medida estarán legitimados para impugnar autónomamente, en vía administrativa y jurisdiccional, la decisión de suspensión, eso sí, adelantando que el precedente jurisprudencial otorga prelación al «*interés público que demanda la ejecutividad del acuerdo de suspensión [...] y sólo perjuicios de una excepcional entidad podrán provocar la suspensión jurisdiccional de dicho acuerdo*». En todo caso la resolución al recurso interpuesto no puede entrar a valorar el fondo del asunto (sentencia de 01.10.2003 del TS: «*las medidas cautelares van dirigidas a garantizar la efectividad del eventual resultado de un procedimiento administrativo o judicial, por lo que son procedentes cuando hay un serio peligro de que los intereses o derechos subjetivos que pudieran ser reconocidos o amparados en la futura resolución final resultasen ya irrealizables o gravemente lesionados; y deben ser acordados cuando todavía por no haber finalizado el procedimiento, no se puede anticipar un juicio sobre el problema de fondo... Todo ello hace que, salvo los casos en que ya existan elementos que de manera ostensible apunten hacia la alta probabilidad de una concreta solución para el problema de fondo en la decisión final del procedimiento, esa tutela cautelar deba ser decidida en función de una mera valoración indiciaria de la importancia que presenten los concretos intereses en conflicto*»).

Con el acuerdo de suspensión se podrán y se deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la total interrupción de la actividad. A estos efectos se podrá:

- a) Ordenar la retirada de los materiales preparados para ser utilizados en la obra o actividad suspendida y la maquinaria afecta a la misma.
- b) Ordenar el precintado de las obras, instalaciones y elementos auxiliares de las actividades objeto de suspensión.
- c) Ordenar la suspensión de suministros de agua, electricidad, gas y telecomunicaciones de las actividades y obras cuya paralización se haya ordenado.
- d) Proceder a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas por importe de e 600 a 6.000 euros, reiterables hasta lograr el cumplimiento de la orden de paralización.
- e) Adoptar cualquier otra medida que sea conveniente en orden a la efectividad de la suspensión.

Una de las medidas no especificadas en la LOUG pero que es conveniente adoptar es la *anotación preventiva en el Registro*. El Real Decreto 1093/1997, de 4 de Julio, por el cual se aprueba el reglamento sobre la inscripción en el registro de la Propiedad de los actos de Naturaleza urbanística, establece como acto susceptible de inscripción en el Registro de la propiedad *la incoación de expedientes que se instruyan en materia de disciplina urbanística sobre fincas determinadas*¹⁷. La inscripción, además de ser constitutiva de la cautela, es preventiva, en la medida en que permite oponer la medida a terceros de buena o mala fe que, amparándose en los principios de legitimación y fe pública registral, pretendan alegar la inoponibilidad del acto anotado. Como se trata de cautelas ordenadas dentro del procedimiento administrativo de disciplina urbanística adelantados por la propia Administración, la tutela cautelar, cambia su función de contrapeso del privilegio de autotutela administrativa para cumplir con el **objetivo de protección del interés general defendido por la Administración competente**.

17 Artículo 56: «*La Administración legalmente competente, con el fin de asegurar el resultado de los expedientes de disciplina urbanística y la reposición de los bienes afectados al estado que tuvieran con anterioridad a la infracción, podrá acordar que se tome anotación preventiva de la incoación de dichos expedientes. La anotación sólo podrá practicarse sobre la finca en que se presuma cometida la infracción o incumplida la obligación de que se trate en cada caso*»).

Es la Administración la que podrá ordenar la inscripción en el Registro con el propósito de asegurar el resultado de los procedimientos de protección de legalidad que se adelanten y de mantener la situación de los bienes afectados hasta la resolución definitiva.

Al ser preventiva y provisional, la inscripción en el Registro se realiza por un plazo máximo de cuatro años, prorrogables por uno más si la Administración lo considerara necesario; esto, sin perjuicio de que pueda prolongarse en vía contencioso-administrativa cuando se interponga recurso contra el acuerdo que motivó la anotación, en cuyo caso se mantendrá hasta que haya recaído resolución administrativa firme.

Por regla general, esta medida cautelar cesa sus efectos con la terminación normal del procedimiento administrativo. En este caso, se trata de la decisión de fondo que permita la cancelación de la medida o que contenga la orden de reponer los bienes afectados al estado en que se encontraran antes de la infracción. Sin embargo, el Art. 62 RD 1093/1997 contempla la posibilidad de terminación anormal de los efectos de la cautela por: caducidad, por solicitud de la Administración que la ordenó, cuando así se ordene por resolución judicial, o porque concluyó el procedimiento sin resolución expresa sobre el fondo. En estos casos, será necesario nuevamente un título para que la inscripción preventiva sea borrada; éste puede ser una certificación administrativa que contenga, o bien la orden de cancelación, o bien la declaración de sobreseimiento del expediente; o también el mandamiento judicial dictado en ejecución de la sentencia o del auto en que se hubiese ordenado la cancelación.

Segundo.- **Incoación** del expediente de reposición de la legalidad y su comunicación al interesado (acto de trámite no susceptible de recurso).

Tercero.- **Instrucción** del procedimiento, con la correspondiente posibilidad de realizar alegaciones, aportación de documentos o proposiciones de prueba oportunas.

Se trata de practicar los actos de instrucción necesarios para la determinación y comprobación de los datos en virtud de los cual la administración dicte la resolución. En este sentido es importante que el expediente se dote de documentos que refuercen la posición de la administración. Es conveniente que el expediente contenga informes jurídicos y técnicos, documentos gráficos que puedan verificar fehacientemente el estado de ejecución de la obra en diferentes fechas, vuelos aéreos que puedan incluirse, etc.

Cuarto.- En su caso, realización de la práctica de **prueba**, bien porque la Administración no tiene por ciertos los hechos alegados por los interesados, bien porque la naturaleza del procedimiento así lo exija, o bien por haber sido propuesta por el interesado y no ser manifiestamente improcedente o innecesaria.

El instructor podrá rechazar la práctica de la prueba solicitada en caso contrario si bien requiere la oportuna resolución motivada (Art. 80 Ley 30/1992).

La sentencia de 31 de octubre de 2007 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia considera, siguiendo criterios del Tribunal Constitucional, que el derecho fundamental a utilizar los derechos de prueba no comprende un hipotético derecho a una actividad probatoria ilimitada en virtud de la cual las partes estén facultadas para exigir cualquier prueba que tengan a bien proponer, *sino que atribuye derecho a la recepción y práctica de la pruebas que sean pertinentes.*

Quinto. - **Audiencia** al interesado por un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, durante el cual se podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que se estimen pertinentes.

Sexto. - El órgano instructor elevará la **propuesta de resolución** al órgano competente para su adopción.

Séptimo. - Adopción de la **resolución** por órgano competente (Alcalde o Director/a de la APLU).

La resolución dimanante del procedimiento variará en función del carácter legalizable o no legalizable de las obras, así:

- Si las obras no fueran legalizables por ser incompatibles con el ordenamiento urbanístico, se acordará su demolición a costa del interesado y se procederá a impedir definitivamente los usos a que dieran lugar o, en su caso, a la reconstrucción de lo indebidamente demolido.
- Si las obras fueran legalizables por ser compatibles con el ordenamiento urbanístico, se requerirá al interesado para que en el plazo de tres meses presente la solicitud de la oportuna licencia, manteniéndose la suspensión de las obras en tanto ésta no sea otorgada.
- Si las obras no se ajustan a las condiciones señaladas en la licencia u orden de ejecución, se ordenará al interesado que las ajuste en el plazo de tres meses, prorrogables por otros tres a petición del interesado, siempre que la complejidad técnica o envergadura de las obras a realizar haga inviable su acomodación a las previsiones de la licencia en el plazo previsto.

Si transcurrido el plazo de tres meses desde el requerimiento el interesado no solicitara la oportuna licencia o, en su caso, no ajustara las obras a las condiciones señaladas en la misma o en la orden de ejecución, se acordará la demolición de las obras a costa del interesado y se procederá a impedir definitivamente los usos a que dieran lugar.

De igual modo se procederá en el supuesto de que la licencia fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a la legalidad.

Por otro lado, en caso de incumplimiento de la orden de demolición, la Administración competente procederá a la ejecución subsidiaria o a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas, reiterables mensualmente hasta lograr la ejecución por el sujeto obligado, en cuantía de 1.000 a 10.000 euros cada una.

La **multa coercitiva** no constituye en si misma una sanción propiamente dicha, no tiene naturaleza sancionadora ya que no nos encontramos ante un procedimiento sancionador sino ante un procedimiento de ejecución forzosa de una resolución que puso fin a la vía administrativa. Es por ello que no requiere de la tramitación de ningún procedimiento. Se trata de un medio de ejecución forzosa ya recogido en la Ley 30/1992, si bien si que se trata de una resolución autónoma y por lo tanto también susceptible de recurso (sentencia 904/2007 del TSX de Galicia de 08.11.2007).

Tribunal Constitucional (sentencia de 14/12/1988) a propósito de la naturaleza jurídica de las multas coercitivas, "...consiste en una medida de constreñimiento económico, adoptada después del oportuno apercibimiento (...). No se inscriben, por lo tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sin la autotutela ejecutiva de la Ad-

ministración, previstas en nuestro ordenamiento jurídico con carácter general por el artículo 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, la constitucionalidad de ellas fue expresamente reconocida por este Tribunal (SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 137/1985, de 17 de octubre, y 144/1987, de 23 de septiembre)...”.

Conviene destacar el hecho de que el procedimiento de ejecución forzosa de una resolución administrativa es un procedimiento diferenciado de la resolución de la que trae causa, tal y como señala la jurisprudencia¹⁸, por lo que las únicas alegaciones sobre las que procede resolver son aquellas que se susciten en relación con este acto novado; es decir, con el procedimiento de ejecución, pero en modo alguno pueden reproducirse en este procedimiento cuestiones que son propias del procedimiento de reposición de la legalidad urbanística que sirve de presupuesto. No se puede convertir el procedimiento de ejecución forzosa de una resolución administrativa en una segunda instancia revisora¹⁹.

Al respecto de la ejecución forzosa debemos de tener en cuenta el artículo 18.2 de la C.E. y todo lo señalado anteriormente a los efectos de posibilitar la entrada en domicilio.

En cuanto al **sujeto destinatario** de estos requerimientos de legalización o demolición lo es el propietario actual, aún cuando no haya sido el responsable de la ejecución de la obra sin licencia. En consecuencia, las medidas de protección de la legalidad urbanística operan como una auténtica carga real, de modo que una orden de demolición se le impone al titular de la obra como una obligación “ob rem”, con independencia de quien fuera el infractor material, propietario o titulares anteriores o posteriores, por lo que la acción dirigida a restaurar la legalidad se entiende con el propietario o poseedor actual, aunque no fuera el responsable de las obras llevadas a cabo sin licencia, por cuanto sólo él tiene la posibilidad de llevar a cabo la restauración del orden urbanístico infringido (el artículo 8 de la LOUG así lo refleja cuando regula la subrogación real).

El **plazo** establecido en la Ley para la resolución del expediente es el de un año desde el acuerdo de incoación, es decir, desde la fecha de incoación hasta la oportuna notificación de la resolución.

Diferente del plazo establecido para el procedimiento de reposición es el plazo para la ejecución de una orden de demolición. Ni la legislación general de procedimiento administrativo, ni la específica urbanística contienen una regulación de plazo. Existió un cambio de rumbo marcado por una sentencia de la sala segunda de lo contencioso administrativo del TSJ de Madrid de 17.01.2008 donde se señalaba que las administraciones dispondrían de un plazo de cinco años para ejecutar una orden de demolición en aplicación del 518 de la ley de enjuiciamiento civil, si bien, tradicionalmente se venía aceptando, incluso por el TS, un plazo de quince años en aplicación del artículo 1964 del Código Civil.

La citada sentencia del TSJ de Madrid de 17.01.2008 resultaba de gran interés por cuanto realizaba un recorrido jurisprudencial de aplicación del plazo de quince años previsto en el 1964 del CC. También recuerda cómo la sentencia del TS de 17.02.2000 señala el carácter inmedia-

18 Sentencia del Tribunal Supremo de 12/01/2006.

19 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia del 06/11/2008, que señala en su fundamento de derecho segundo lo que sigue: “Dos precisiones deben realizarse a la parte recurrente. Una.- Que no es ámbito este recurso el lugar acertado para cuestionar y solicitar la anulación de las resoluciones recaídas en el expediente de reposición de legalidad urbanística infringida, objeto de recurso nº 4924/2002 y en el que por sentencia firme de 30 de junio de 2005 fue desestimado. Dos.- Que las multas coercitivas no participan de la naturaleza de las sanciones administrativas. Se trata de un medio de ejecución forzosa expresamente previsto en el artículo 209.1.d) de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección do medio rural de Galicia y antes en el artículo 175.5 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia”.

tamente ejecutivo de los actos administrativos lo que significa que deben llevarse a efecto de manera inmediata siendo toda demora irrazonable contraria al artículo 102 de la C.E.

La sentencia del TSJ de Madrid matiza que tras la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2001 ya no es necesario acudir a una interpretación analógica del CC sino que se aplicará el plazo de cinco años para la ejecución de una orden de demolición posterior a la entrada en vigor de la LEC en aplicación supletoria de su artículo 518 (*La acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución del Tribunal o del Secretario judicial que apruebe una transacción judicial o un acuerdo alcanzado en el proceso o en resolución arbitral, caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución.*

Señalaba la sentencia que el plazo de prescripción de cinco años para ejecutar una orden de demolición operaría para órdenes de demolición dictadas tras la entrada en vigor de la LECivil 1/2000 (08.01.2008), no para órdenes anteriores en donde el plazo seguiría siendo el de quince años.

Ahora bien, toda esta polémica ha quedado zanjada con la sentencia del TS de 29.12.2010 que señala la inaplicabilidad de 518 de la LEC y la aplicación del 1964 del CC con la consiguiente consecuencia de la determinación de un plazo de quince años para la ejecución de sentencias de órdenes de demolición.

2.2.2.2. Obras terminadas

Art. 210: Es este un artículo que ha sido modificado por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la ley 9/2002.

La redacción anterior establecía lo siguiente:

1. *Si se hubiesen terminado las obras sin licencia o incumpliendo las condiciones señaladas en la misma o en la orden de ejecución, el alcalde, dentro del plazo de seis años, a contar desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en los números 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo anterior.*
2. *Transcurrido el plazo de seis años sin que se hubieran adoptado las medidas de restauración de la legalidad urbanística, no se podrán realizar otras obras que las pequeñas reparaciones exigidas por razones de seguridad e higiene y en ningún caso las de consolidación, aumento de valor o modernización ni cambio del uso existente, excepto las necesarias para la adecuación a la legalidad urbanística vigente.*

Ahora, tras la modificación producida, se establece lo siguiente:

1. Si se hubieran terminado las obras sin licencia o incumpliendo las condiciones señaladas en la misma o en la orden de ejecución, el alcalde o alcaldesa, dentro del plazo de seis años, a contar desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en los apartados 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo anterior. *Se tomará como fecha de terminación de las obras la que resulte de su efectiva comprobación por la administración actuante, sin perjuicio de su acreditación por cualquier otro medio de prueba válido en derecho.*



2. Transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se hubieran adoptado las medidas de restauración de la legalidad urbanística, *quedarán incursas en la situación de fuera de ordenación y sujetas al régimen previsto en el artículo 103º de la presente ley.*

A la vista de las modificaciones operadas se establece textualmente la facultad de la administración de determinar la fecha de la total terminación de las obras: *la resultante de la efectiva comprobación que realice la propia Administración.*

No es este un aspecto baladí por cuanto determina la posible caducidad del ejercicio de la acción para reponer la legalidad urbanística, y es que, en reposición de legalidad, los plazos para el ejercicio de la acción de protección de la legalidad son de caducidad mientras que los propios del ejercicio de la potestad sancionadora para reprimir la infracción son de prescripción (TS 14.03.1995; 5.06.91; 22.01.92). Además, no debemos olvidar que la modificación operada en el artículo 214 (por la Ley 2/2010) suprime la ilimitación temporal para la incoación del procedimiento de reposición en suelo rústico.

En este sentido debemos destacar el criterio sentando jurisprudencialmente de que las obras se entienden totalmente terminadas cuando estén “en condiciones de ser ocupadas y dispuestas para servir al fin al que estaban destinadas”:

- La sala de lo contencioso del TSJ de Galicia dicta sentencia de 18 de marzo de 2009 que establece “... *En ésta se analizan dos hipótesis sobre la norma aplicable para la tramitación del expediente (Ley 1/1997 o Ley 9/2002), pero se afirma que las obras estaban ya terminadas antes de 2002 y que por ello es de aplicación lo dispuesto en los artículos 176 y 180 de la Ley 1/1997. No existe prueba alguna de que las obras litigiosas se encontrasen el 1-1-03, fecha de entrada en vigor de la Ley 9/2002, en condiciones de ser ocupadas y dispuestas para servir al fin al que estaban destinadas, como sería necesario para que se pudiesen considerar totalmente terminadas (artículo 56.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia).*
- Sentencia 920/2009 del TSJ de Galicia, que señala en su fundamento de derecho segundo: “*de las actuaciones llevadas a cabo en vía administrativa y en este proceso no resulta acreditado que la obra se encontrase terminada en la fecha que indica el recurrente. Según el artículo 56 del RDU de Galicia una obra está terminada cuando se encuentra dispuesta para servir al fin al que está destinada y en condiciones de ser ocupada sin necesidad de obra complementaria de ningún tipo. Pese a lo fácil que sería hacerlo el actor no aportó elemento de prueba alguno de carácter objetivo que determinase que el 31.12.02 la vivienda contaba ya con suministro de energía eléctrica y de agua (...)*”.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 7 de mayo de 2009, rec 4122/2008, donde se señala que la caducidad del procedimiento no impide la iniciación de otro por los mismos hechos si no se produjo la prescripción y destaca que esta no se produce dado que **el día inicial para el cómputo de los plazos es el de la total terminación de las obras:** “*la caducidad del procedimiento no impide la iniciación de otro por los mismos hechos si no se produjo la prescripción de la facultad de la Administración para la reposición de la legalidad urbanística (artículo 92 de la Ley 30/92). Por ello hay que examinar si se produjo la prescripción que la Administración considera concurrente, pese a lo que alega su defensa, al no disponer la incoación de un nuevo expediente... Tanto el artículo 185.1 de la Ley del Suelo de 1976, como los artículos 176 de la Ley*



1/1997 y 210.1 de la Ley 9/2002, establecen como día inicial del plazo de prescripción de la referida facultad de la Administración el de la total terminación de las obras. El informe pericial emitido en el proceso, y en especial las fotografías a él unidas, ponen de manifiesto que la obra litigiosa no está terminada, no sólo porque sus paramentos exteriores carezcan de revoco y pintura sino porque el aumento de la edificación que se inició por su parte posterior no se concluyó (fotografías números 5, 6, 7 y 8). Por ello la decisión de no proceder al inicio de un nuevo expediente de reposición de la legalidad es contraria a derecho y su anulación tiene que ser confirmada...

Resulta contundente y quizá desmesurada la sentencia 9/2004 del juzgado Contencioso-administrativo nº 1 de Vigo do 13 de enero de 2004 así como la sentencia que la confirma de 23 de noviembre de 2006 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia: *“las barandillas a las que se refiere el perito judicial no solamente estaban previstas en el proyecto sino que su instalación es inexcusable por razones de seguridad, y por eso no se puede mantener que sin ellas la casa esté en condiciones de ser ocupada”*.

La casuística es inmensa, así, por ejemplo el hecho de que las edificaciones fueran utilizadas en época estival no implica, por si mismo, el remate de las obras, dado que una edificación no rematada puede estar siendo utilizada. La jurisprudencia del TSJ de Galicia así lo reconoce cuando dice *“la utilización de la construcción no implica necesariamente que se encuentre totalmente terminada para los efectos analizados, pues nada impediría que se comenzase a usar pese a que quedaran por concluir algún extremo como ya tuvimos ocasión de declarar en varias sentencias, por ejemplo, las de 25 de septiembre de 2002, 29 de junio y 20 de julio de 2006”* (sentencia de 13 de diciembre de 2007).

Cuando la infracción sea la realización de parcelaciones ilegales, el «dies a quo» de la prescripción de la infracción será el día de otorgamiento de la última escritura pública: *sentencia del TSXG de 29.04.2004: “La parcelación urbanística, o división de una finca en dos o más parcelas independientes destinadas a edificación y que puedan dar lugar a la formación de un núcleo de población, tanto si se realiza de forma simultánea o sucesiva no se produce con la simple división física del terreno, sino que se completa con la división jurídica del derecho de propiedad sobre el suelo, de suerte que éste pase a ser material y jurídicamente fincas independientes, sigan o no perteneciendo a un mismo propietario, constituyendo una actuación continuada a la que cabe considerar compleja (STS 13.III.90). Y este carácter se acentúa cuando la parcelación es sucesiva en el sentido de que los 28 lotes producto de la división pasan a enajenarse a terceros, como sucede en el caso de autos. De lo que resulta, en virtud del art. 92 RDU que, siendo una actividad permanente y continuada la que aquí se enjuicia, el cómputo del día inicial del plazo de prescripción deba necesariamente referirse a los actos finales o de terminación de la operación con los que ésta se consuma, actos finales que la jurisprudencia hace coincidir con los de otorgamiento de las escrituras públicas de venta de las parcelas resultantes de la parcelación. Así, ha de establecerse como día inicial del cómputo de plazo de prescripción el 7-5-98, fecha del otorgamiento de la última de las escrituras públicas de venta según certificación expedida por el Registro de la Propiedad de fecha 7-2-00, con la consecuencia de no haberse producido la prescripción el 18-11-99, día en que se incoó el procedimiento sancionador.*

Por otro lado, y a mayores de la potestad administrativa para determinar estos días “ad quo”, no podemos obviar que la carga de la prueba en contrario recae en el administrado: *corresponde la carga de la prueba de la fecha de terminación de las obras a efectos de la*

prescripción de las infracciones urbanísticas al administrado que voluntariamente se colocó en situación de clandestinidad (sts de 14 de mayo de 1990).

Transcurrido el plazo de caducidad, las obras quedarán en situación de fuera de ordenación. La modificación operada remite directamente al Art. 103 de la LOUG, tanto a las obras que queden en situación de total incompatibilidad como a las solo parcialmente incompatibles.

2.2.2.3. Breves comentarios sobre el “fuera de ordenación”

La situación de *fuera de ordenación* es aquella que se produce por lo general, con carácter sobrevenido, respecto de edificaciones y construcciones erigidas con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento de que se trate o de su modificación o revisión.

De esta forma el edificio que fue conforme a la ordenación urbanística vigente en un momento dado, deja de serlo por virtud de aprobación o alteración del planeamiento urbanístico (STS 27.3.92 e 24.05.00).

La razón de ser de esta figura legal es el deseo de que el edificio o instalación fuera de ordenación no prolongue su existencia más allá de lo que cabe esperar, atendiendo al estado de vida y conservación de sus elementos componentes.

Debemos de tener en cuenta que esta desordenación de un edificio no implica automáticamente su desaparición ni condena como bien económico-social, (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de 8.04.1999).

Como regla general, son edificaciones en fuera de ordenación, por total incompatibilidad, aquellas que así se establezca en el respectivo planeamiento. Puede ocurrir que el planeamiento no determine cuando es total o parcialmente incompatible. En este sentido, y atendiendo a doctrina y jurisprudencia, podemos señalar como totalmente incompatibles, entre otras: las que se encuentren fuera de alineación (STS 7.12.1989), las situadas dentro de un espacio reservado a viales o zona verde por el planeamiento (Comentario Memento de Urbanismo, 4.721), las que carezcan de las condiciones mínimas de habitabilidad o higiene, (Comentario no Memento de Urbanismo, 4.721), etc.

Esta situación “en fuera de ordenación” no requiere de declaración formal expresa, deviene automática del resultado de contrastar la situación preexistente con la nueva planificación (STSJ Murcia 20.12.1999).

Por otro lado, conviene recordar que no solamente estaremos ante un caso de fuera de ordenación cuando exista disconformidad con un nuevo planeamiento, también en los supuestos en que nos encontremos ante una comisión de infracción urbanística en que transcurriese el plazo de legalización, STS 5.12.1987.

Este fuera de ordenación por caducidad de la acción para el ejercicio de reposición de la legalidad se recoge en el artículo 210.2²⁰. Cuando haya transcurrido el plazo de caducidad, la normativa se remite expresamente al artículo 103, lo que supone la posibilidad de

20 Conviene destacar también la DT3ª de la ley 2/2010: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 213º.1 de la presente ley, las edificaciones y construcciones realizadas sin licencia o sin la autorización autonómica preceptiva, existentes con anterioridad al 1 de enero de 2003, y respecto de las cuales en el momento de entrada en vigor de la presente ley hubiera transcurrido el plazo legalmente establecido en su artículo 210º.2 sin que la administración haya adoptado ninguna medida dirigida a la restauración de la legalidad urbanística o medioambiental, quedarán incorporadas al patrimonio de su titular y sujetas al régimen previsto en el artículo 103º.2 de la misma, con la particularidad de que las obras de mera conservación sólo podrán autorizarse cuando se acredite la preexistencia de un uso continuado.

poder realizar, no solo obras de pequeñas reparaciones exigidas por razones de seguridad e higiene (como se establecía antes de la modificación operada por la Ley 2/2010), sino también las establecidas en el 103.2, es decir, cuando la construcción sea solo parcialmente incompatible podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación, obras de mejora y de reforma, y, en casos justificados, obras de ampliación de la superficie construida que se determine en el correspondiente Plan General²¹.

2.2.2.4. Otros actos sin licencia

El **artículo 211** regula el procedimiento de reposición para actos distintos de los regulados en el 210 y que necesiten de licencia cuando se realicen sin esta o en contra de las determinaciones establecidas en la misma.

Los trámites procedimentales son sustancialmente iguales si bien existe diferenciación en la posible resolución para el caso de que la ACTIVIDAD no fuese legalizable. Así:

- Si la actividad se realizara sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones, se requerirá al interesado para que solicite la oportuna licencia o ajuste la actividad a la ya concedida. Si transcurrido el plazo de tres meses desde el requerimiento el interesado no solicita la oportuna licencia o, en su caso, no ajustara la actividad a las condiciones señaladas en la misma, se adoptará por el órgano competente acuerdo por el cual se procederá a impedir definitivamente la actividad y se ordenará la reposición de los bienes afectados al estado anterior. De igual modo se procederá en el supuesto de que la licencia fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a la legalidad.
- Si la actividad no fuera legalizable por ser incompatible con el ordenamiento urbanístico, se procederá a impedir definitivamente la actividad y a ordenar la reposición de los bienes afectados al estado anterior al incumplimiento de aquélla.

La diferencia fundamental con los apartados anteriores (artículos 209 y 210) estriba en que, en el caso de que no sea legalizable o, aún siéndolo no se legalice, no se procede a la demolición como en el supuesto anterior sino que “se procederá a impedir definitivamente la actividad y ordenar la reposición de los bienes al estado anterior”.

2.2.2.5. Licencias u órdenes de ejecución “ilícitas

El **artículo 212** de la LOUG regula los supuestos en que el ilícito urbanístico proviene de los propios actos administrativos.

Nos encontramos ante supuestos en que una licencia u orden de ejecución se podrá calificar como “irregular” porque el contenido de dichos actos administrativos constituye una infracción urbanística grave o muy grave²².

21 Artículo 103.2: *En las construcciones y edificaciones que queden en situación de fuera de ordenación por total incompatibilidad con las determinaciones del nuevo planeamiento sólo se podrán autorizar obras de mera conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente. Salvo que en el planeamiento se disponga justificadamente lo contrario, en ningún caso se entenderán incluidas en la situación prevista en este apartado las edificaciones o instalaciones en suelo rústico que hubieran obtenido legalmente la preceptiva licencia urbanística y que se hubieran ejecutado de conformidad con la misma.*

Artículo 103.3: *En las construcciones sólo parcialmente incompatibles con el nuevo planeamiento se podrán autorizar, asimismo, obras parciales y circunstanciales de consolidación, así como las de mejora, reforma y, en casos justificados, ampliación de la superficie construida que se determinen por el plan general respectivo.*

22 Artículo 217 de la LOUG.

Los afectados por las medidas reparadoras se encuentran en situación diferente a los casos en que se actúan sin licencia por cuanto aquí pueden resultar ajenos al ilícito administrativo pudiendo generar una responsabilidad patrimonial a cargo de la Administración actuante. *“A este respecto, debe tenerse en cuenta que los daños que, luego de ser efectivos y evaluables en su integridad, constituyan lesión indemnizable por su carácter antijurídico han tenido directo origen o causa en el funcionamiento de los servicios públicos, sin intervención de fuerza mayor, y, por tanto, deben correr a cargo de las Administraciones titulares o responsables de dichos servicios (arts. 139 y 140 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común). Los aludidos daños traen causa de la anulación de la licencia (y de la consecuente orden de demolición de lo construido) otorgada por el Ayuntamiento de Arnauero por acuerdo de 4 de junio de 1991. Dicha licencia fue anulada por Sentencia de esta Sala de 4 de mayo de 1994 porque autorizaba la construcción de viviendas en terreno que carecía de la condición de solar (Tribunal Superior de Justicia de Cantabria el 9 de marzo de 2005).*

Siguiendo principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y buena fe entiendo que no será posible la reposición material sin que previamente se anule la licencia u orden de ejecución que contraviene la normativa urbanística. (En los supuestos en los que la reposición proviene del órgano que dicta el ilícito).

Pues bien, en tales supuestos, el artículo 212 de la LOUG, prevé un doble cauce procedimental para la revisión de las licencias:

a) La suspensión en vía administrativa de los efectos de la licencia u orden de ejecución, y la consiguiente paralización de las obras, seguida del traslado directo del acto suspenso, en el plazo de diez días, al órgano jurisdiccional competente, en la forma y con los efectos previstos en la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.

Este plazo de diez días para que se ponga en conocimiento del tribunal la suspensión es un plazo de caducidad (STS 28.01.1993) de modo que, de no cumplirse, se producirá un levantamiento de la medida de suspensión acordada.

La facultad de suspensión de la licencia u orden de ejecución podrá ejercitarse en cualquier momento, y en tanto que las obras continúen ejecutándose, sea cual fuere la fecha de otorgamiento del título habilitante (art. 62 del RDUG).

b) La revisión de la licencia u orden de ejecución a través de alguno de los procedimientos de revisión de oficio contemplados en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), o por el procedimiento del artículo 127 de la Ley de jurisdicción contencioso administrativa.

El apartado segundo del art. 213 señala que serán nulas de pleno derecho las licencias u órdenes de ejecución que se otorgasen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos previstos en el planeamiento. En estos casos, el “Conselleiro” competente en materia de urbanismo requerirá al alcalde para que proceda según lo dispuesto en el artículo anterior. (Si bien, conforme establece la letra f) del artículo 3 del Decreto 213/2007, del 31 octubre, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística, son

funciones de la citada Agencia, entre otras, las que el artículo 213 asigna a la comunidad autónoma para restaurar la legalidad urbanística).

2.3. Potestad sancionadora

Como señalábamos anteriormente, procedimiento de reposición de la legalidad y procedimiento sancionador constituyen dos procedimientos independientes, el primero en ejercicio de la potestad de protección y restauración de la legalidad urbanística vulnerada (Art. 209, 210 y 211 de la LOUG), y, el segundo en ejercicio de la potestad sancionadora (artículo 223 de la LOUG). Cada uno tiene un régimen sustantivo propio y diferenciado y con procedimientos administrativos separados. Así, nuestro Tribunal Superior de Justicia, en el recurso ordinario 4046/2006, destaca *“la vulneración del ordenamiento jurídico urbanístico produce dos tipos de consecuencias jurídicas administrativas de distinta naturaleza y tratamiento, que se materializan a través del correspondiente procedimiento, en primer lugar la adopción de las medidas para la restauración del orden jurídico infringido, y de la realidad material alterada a consecuencia de la actuación ilegal, y en segundo lugar, la imposición de sanciones cuando la actuación enjuiciada, además de ilegal, como es el caso, se encuentra adecuadamente tipificada como infracción administrativa. Se trata por lo tanto de dos consecuencias jurídicas derivadas de un acto de naturaleza y tratamiento distinto y diferenciado”*.

Del mismo modo la STSJ Galicia 652/2008, de 25 de septiembre de 2008, dictada en el procedimiento ordinario 4242/2006, establece que *“Aunque el expediente en que se dictó es independiente del sancionador era exigible, por motivos de obvia racionalidad, que aquél se resolviese antes —o simultáneamente— que el sancionador, y así se hizo. La impugnación jurisdiccional de acuerdo de reposición de la legalidad urbanísticas no impide a la Administración resolver el expediente sancionador, pues no hay norma alguna que así lo establezca, y en la medida cautelar referida sólo significa que las actuaciones necesarias para la restauración de la legalidad no pueden ser llevadas a cabo”*.

Por otro lado, y por mandato legal, toda infracción urbanística implicará la imposición de sanciones a los responsables (Art. 216 de la LOUG), de modo que, la Administración deviene obligada a la adopción de medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico que sea vulnerado. Al igual que el procedimiento de reposición, el sancionador, si bien proviene de una potestad administrativa, no tiene carácter discrecional; ante la comisión de un ilícito urbanístico la administración competente deviene obligada a la tramitación del procedimiento sancionador correspondiente. Esto es, la comisión de una infracción urbanística da lugar a dos consecuencias: reposición de la legalidad e imposición de sanción correspondiente en su caso.

A efectos expositivos de la potestad sancionadora trataremos separadamente las infracciones tipificadas, los sujetos responsables, principios de proporcionalidad, irretroactividad y prescripción, para continuar estableciendo la tipificación de las sanciones, graduación, prescripción, procedimiento y órganos competentes. Se hará una breve referencia a las parcelaciones ilegales.

2.3.1. Infracciones

2.3.1.1. Concepto: Nuestra normativa urbanística autonómica define las infracciones urbanísticas como las acciones u omisiones que vulneren las prescripciones contenidas tanto en la legislación como en el planeamiento urbanístico.



2.3.1.2. Tipicidad: El principio procedimental de tipicidad de las infracciones establecido en la Ley 30/1992 tiene su cumplimiento en el artículo 127 de la LOUG, en donde se hace una clasificación de las infracciones en muy graves, graves y leves. Esta clasificación es relevante no sólo a efectos de imposición de la correspondiente sanción sino también a la hora de determinar el órgano competente para la imposición de la misma.

En virtud de este principio de tipicidad únicamente son constitutivas de infracción urbanística aquellas conductas descritas en la ley como tales y sancionadas en los términos previstos en la propia ley, que pueden ser concretados y/o desarrollados reglamentariamente.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites que la ley contempla, de modo tal que se contribuya a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

La clasificación de las infracciones es la que sigue:

Muy graves:

- a) Las acciones y omisiones que constituyan incumplimiento de las normas relativas al uso y edificación que afecten a terrenos calificados como zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos.
- b) Las obras y actividades realizadas en suelo rústico que estén prohibidas por la presente ley y en todo caso las parcelaciones urbanísticas.
- c) La realización de obras de urbanización sin la previa aprobación del planeamiento y proyecto de urbanización exigibles.

Graves:

- a) Las acciones y omisiones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, aprovechamiento urbanístico, uso del suelo, altura y número de plantas, superficie y volumen máximo edificables, emplazamiento de las edificaciones, distancias mínimas de separación a lindes y otros elementos y ocupación permitida de la superficie de las parcelas o de habitabilidad de las viviendas, cuando no tengan el carácter de muy graves.
- b) El incumplimiento de las condiciones de uso y edificación establecidas en la presente ley para el suelo rústico y el suelo de núcleo rural y la realización de actividades sin la preceptiva autorización de la Comunidad Autónoma, cuando ésta sea exigible de acuerdo con esta ley, o incumpliendo sus condiciones.
- c) El incumplimiento de la orden de corte de suministro de los servicios de agua, electricidad y otros.
- d) El incumplimiento del régimen establecido por la presente ley para las edificaciones fuera de ordenación y para las edificaciones ilegales a que hace referencia el artículo 210.
- e) El incumplimiento de los deberes de urbanización y edificación en los plazos establecidos por el plan.

Leves:

- a) Las infracciones del ordenamiento urbanístico que no tengan el carácter de graves o muy graves (carácter residual que favorece la tipificación de las actuaciones contrarias a la normativa).
- b) La ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia u orden de ejecución cuando sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico (La posibilidad de legalizar supone la tipificación de la infracción como leve).
- c) El incumplimiento de las órdenes de ejecución o demolición.
- d) El incumplimiento de la obligación de la inspección periódica de las edificaciones.

Breve referencia a las parcelaciones ilegales:

Podemos entender como parcelación, con independencia de la clase de suelo y de la finalidad, toda división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes independientes.

Atendiendo a la finalidad de la parcelación ésta puede ser rústica o urbanística.

Podemos definir a una parcelación como urbanística cuando se trate de una división o segregación simultánea o sucesiva de terrenos urbanos o urbanizables en dos o más lotes, cuando tenga como fin la realización de actos de edificación o uso del suelo o subsuelo sometido a licencia, o la constitución de un núcleo de población.

Como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1983 *«la parcelación es una actividad típicamente privada, realizada por los particulares con arreglo a las normas de derecho común, ya en forma simultánea o sucesiva. Cuando con estas operaciones de división de fincas se puede dar lugar a constituir un núcleo de población, la parcelación recibe la calificación de urbanística, definida (sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1980) como una operación técnico-jurídica sujeta a intervención administrativa...»* y añade que *«quien con sus actos pueda realizar una parcelación de esta naturaleza, deberá obtener la correspondiente licencia que no puede confundirse con la de edificación»*. En igual sentido puede también verse la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1979.

La LOUG establece en que no podrá efectuarse ninguna parcelación urbanística sin que previamente haya sido aprobado el planeamiento urbanístico exigible según la clase de suelo de que se trate.

Toda parcelación urbanística quedará sujeta a licencia o a la aprobación del proyecto de compensación o reparcelación que la contenga.

En ningún caso se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de las disposiciones de la presente ley.

Los notarios y registradores de la propiedad exigirán para autorizar e inscribir escritura de división de terrenos que se acredite previamente el otorgamiento de la licencia municipal, que deberá testimoniarse en el documento.

Una parcelación será rústica cuando tenga por objeto la división o segregación simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes siempre que tenga una finalidad vinculada a la explotación agraria de la tierra.

Queda prohibida en suelo rústico la realización de parcelaciones urbanísticas (Art. 207).

A mayores nuestra legislación autonómica establece la prohibición con carácter general de las parcelaciones, divisiones y segregaciones en el suelo rústico (**artículo 206** de la LOUG), si bien con las siguientes excepciones:

aquellas que se deriven de la ejecución, conservación o servicio de infraestructuras públicas,

1. de la ejecución de equipamientos públicos,
2. de la realización de actividades extractivas o energéticas,
3. de la ejecución del planeamiento urbanístico,
4. o que tengan por objeto la mejora de las explotaciones agropecuarias existentes.
5. En todo caso, se respetará la superficie mínima e indivisible que determine la legislación agraria.

Sin embargo, podrá autorizarse la división de parcelas vacantes de edificación por razón de partición de herencias, siempre que se haga constar el compromiso expreso de no edificar los lotes resultantes y no afecte a suelos de especial protección agropecuaria (la modificación operada con la Ley 2/2010 suprime el límite mínimo de 15.000 m² por lote). Esta condición de inedificabilidad de los terrenos debe hacerse constar expresamente en el registro de la propiedad y en todos los actos de transmisión de la propiedad.

También podrá autorizarse, con la exclusiva finalidad de regularizar la configuración de parcelas colindantes, la segregación y simultánea agregación en unidad de acto.

Los actos de segregación o de división de la propiedad que pudieran permitirse por aplicación de lo dispuesto en los números anteriores estarán sujetos en todo caso a licencia municipal. Para la tramitación y obtención de la misma, habrá de solicitarse con la documentación escrita y gráfica necesaria para la identificación precisa del acto que se instó.

2.3.1.3. Responsables: No podemos olvidar tampoco otro principio básico de la potestad sancionadora como es el principio de la culpabilidad.

La responsabilidad derivada de la comisión de una infracción urbanística tiene que ser imputada al autor de la misma. Tan solo la persona que ha cometido tal ilícito es la que puede ser sancionada²³.

La concurrencia de una infracción urbanística conlleva la depuración de las responsabilidades de un modo objetivo y real- respecto del hecho-, de tal manera que las alegaciones basadas en la ausencia de una intención dolosa, el desconocimiento del impacto o repercusión urbanístico del hecho, el desconocimiento de la ley, la falta de medios económicos o dificultades familiares y personales, resultan inaceptables a la administración que precisa de la aplicación objetiva de los medios de corrección y restauración que a tal efecto establece la legislación.

23 Según establece el propio art. 130 de la Ley 30/1992, "Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia".



Así, la sentencia del TSJ Galicia de 4647/2007 de 8 de abril de 2009, señaló que no cabe apreciar principio de inocencia cuando se solicita licencia para un galpón de 25 metros cuadrados y se acaba construyendo una vivienda unifamiliar de 290 metros cuadrados.

La ley diferencia a los sujetos responsables en función de si las actuaciones se realizan amparadas en licencia o si aquellas se ejecuten sin la misma o con inobservancia de las prescripciones que en ella se estableciesen.

Para las obras ejecutadas sin licencia o con inobservancia de las condiciones que se estableciesen en ella serán responsables las personas físicas y jurídicas en calidad de promotor de la obra, propietario de los terrenos o empresario de las obras y los técnicos redactores de proyecto o directores de las obras.

A estos efectos podemos acudir a las definiciones que nos da la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación: **Promotor** (cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título), redactor de proyecto o **projectista** (el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto), **constructor** (el agente que asume, contractualmente ante el promotor, el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios o ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto y al contrato) y el **director de obra** (el agente que, formando parte de la dirección facultativa, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto).

La jurisprudencia ha establecido que esta asunción no tiene porque constar en un oficio de dirección de obras o de la ejecución de las mismas, siendo suficiente que aparezca como tal. En este sentido la sentencia del TSJ Galicia 977/2006, P.O.4001/2002, establece *"Por otro lado, era de una evidencia manifiesta que el técnico – director de las mismas era la persona individualmente sancionada, pues, además de estar al frente de ellas, se entendió directamente con los inspectores asumiendo una responsabilidad y protagonismo incompatible con la de un simple empleado, de lo que, por lo ya dicho, había que considerar probado que debían de responder como autores de la infracción cometida tanto la empresa como el que actuaba como director responsable de las obras ilegales que se estaban realizando"*.

La figura del promotor ha sido perfilada por la jurisprudencia como la persona titular de la actuación en el aspecto jurídico y económico y que no necesariamente ha de coincidir con la figura del propietario ni la del petitionerario de la licencia. Por otro lado el técnico director ha de referirse a la dirección técnica tanto superior (arquitecto o ingeniero) como de grado medio (arquitecto técnico o ingeniero técnico).

Para el caso de que la obra esté amparada en licencia pero sea una obra constitutiva de infracción grave o muy grave serán igualmente sancionados los técnicos que emitiesen informe favorable al proyecto y las autoridades o miembros de la corporación que resolviesen o votasen a favor del otorgamiento de licencia sin los preceptivos informes o cuando existiendo estos sean desfavorables.

Por otro lado la ley posibilita la imposición de sanciones tanto a persona física como a jurídica. En este último supuesto señala que si la persona jurídica, autora de una infracción, se extinguiera antes de ser sancionada, se considerarán autores a las personas físicas que, desde sus órganos de dirección o actuando a su servicio o por ellas mismas, determinaron con su conducta la comisión de la infracción.

En caso de extinción de la persona jurídica responsable, los socios o partícipes en el capital responderán solidariamente, y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que les hubiera adjudicado, del pago de la sanción o, en su caso, del coste de reposición de la realidad física alterada.

Debemos de tener en cuenta también la posibilidad de imponer sanciones a distintos responsables por una misma infracción: artículo 220.4: *“Las sanciones que se impongan a los distintos sujetos por una misma infracción tendrán entre sí carácter independiente”*.

La LOUG define a las personas responsables desde el punto de vista del procedimiento sancionador administrativo si bien no debemos de perder de vista el campo del derecho penal y los “delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo” recogidos en los artículos 319 y 320 del Código Penal (modificado por la LO 2/2010) y la imposibilidad de sancionar cuando existe identidad de sujeto, hecho y fundamento con prevalencia y prejudicialidad del sancionador penal.

2.3.1.4. Proporcionalidad: Según el principio de **proporcionalidad** debe de existir adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente criterios de graduación como la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados o la reincidencia.

La LOUG (art. 220) y RDUG (art. 79) establecen en concreto que para graduar las multas se atenderá primordialmente a la gravedad de la materia, la entidad económica de los hechos constitutivos de infracción, su reiteración por parte de la persona responsable y el grado de culpabilidad de cada uno de los infractores.

2.3.1.5. Irretroactividad: El principio de **irretroactividad** viene determinado a través de la Disposición Transitoria 10ª de la LOUG que establece que *“en todo caso, los procedimientos sancionadores y de reposición de la legalidad por infracciones cometidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley se regirán por la legislación vigente en el momento de su comisión, sin perjuicio de aplicarle a los expedientes sancionadores la norma más favorable al sancionado”*.

El criterio que determina la legislación aplicable en cada momento es la fecha de finalización de las obras o la fecha en la que se realizó el último acto de edificación (Sentencia del TSJG 31/10/2007 P.O. 4398/2004: *“las infracciones urbanísticas se rigen por la normativa vigente cuando se terminaron, aunque empezasen antes de la entrada en vigor de esta última”*).

Ahora bien, la disposición transitoria décima hace referencia solo a los aspectos sustantivos de la infracción perseguida, pero no a los procedimentales, que han de seguir las normativas vigentes al tiempo de su incoación.

Así en sentencia de 18 de marzo de 2009 (recurso de apelación 4236/2007): *“...en 1 de enero de 2003 entró en vigor la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del*



Medio Rural de Galicia, con la prescripción sexenal establecida en el artículo 210: como esta Sala ha tenido ocasión de manifestar en diversas ocasiones, el campo de aplicación de su disposición transitoria 10ª, referida a la incidencia del cambio normativo en los procedimientos sancionadores o de reposición de la legalidad, es únicamente el de los aspectos sustantivos o de fondo, quedando excluidos los meramente procedimentales, es decir, que con la entrada en vigor de esta Ley, es aplicable su plazo prescriptivo a las obras o actividades ejecutadas o iniciadas con anterioridad que no hubieran visto consumada su prescripción cuatrienal conforme al artículo 176 de la Ley 1/1997. No existe ningún derecho ya adquirido a prescribir en un determinado tiempo futuro, por lo que la ampliación del plazo de prescripción respecto de aquellas situaciones que todavía no la hubieren ganado no infringe ni desconoce derechos subjetivos susceptibles de protección, ni existe aplicación retroactiva de norma menos favorable: como mucho, se podría hablar de una retroactividad de grado mínimo —aplicación de la nueva norma a las situaciones futuras originadas por hechos pretéritos— que goza del reconocimiento jurisprudencial; de esta forma, puesto que en 1 de enero de 2003 no se había consumado la prescripción con cómputo iniciado en el mes de septiembre de 2000, la pretensión debe decaer”.

O la STSJ Galicia, número 491/2006, dictada en el procedimiento ordinario 5533/2003: *“Tampoco merece ser acogida la alegación sobre prescripción siendo de aplicación el plazo de 4 años previsto en la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, debiéndose recordar que según lo establecido en la disposición transitoria cuarta de dicha ley, la misma será aplicable al procedimiento que estuviera en tramitación a la entrada en vigor de dicha Ley, pero es que ni resulta acreditada la total terminación de las obras antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2002 e incluso aunque se hubiera logrado tal acreditación en todo caso sería evidente que en la fecha de tal entrada en vigor no se habría ganado la prescripción con arreglo a la normativa anterior”.*

2.3.1.6. Prescripción: Establece el artículo 132 de la Ley 30/1992 que las infracciones y sanciones **prescribirán** según lo dispuesto en las leyes que las establezcan, estableciendo unos plazos supletorios en caso de la correspondiente normativa sectorial no determine plazo alguno. En materia de infracciones (no así en sanciones como veremos) no tendremos que acudir a la aplicación supletoria por cuanto la LOUG señala los siguientes plazos de prescripción de las infracciones:

- Infracciones muy graves: quince años.
- Infracciones graves: seis años.
- Infracciones leves: dos años.

El cómputo del plazo, el *dies ad quo*, se determina desde la total terminación de las obras, teniendo en cuenta que la carga de la prueba recae en el administrado. *(Corresponde la carga de la prueba de la fecha de terminación de las obras a efectos de la prescripción de las infracciones urbanísticas al administrado que voluntariamente se colocó en situación de clandestinidad: STS de 14 de mayo de 1990).*

En relación a qué entender por total terminación de las obras nos remitiremos a lo establecido en el epígrafe correspondiente del procedimiento de reposición no reproduciendo aquí lo allí señalado.

2.3.2 Sanciones

2.3.2.1. Tipicidad: Junto con el principio de tipicidad de las infracciones, la **Ley 30/1992**, en su artículo 129 establece el deber de que las **sanciones estén delimitadas por la ley**. La delimitación de las sanciones en la LOUG se contiene en el Art. 220. Este precepto contiene una delimitación en función de la clasificación de la infracción. Así:

- a) Las infracciones leves, con multa de 300 a 6.000 euros y como mínimo el 2% del valor de la obra, instalación o actuación realizada.
- b) Las infracciones graves, con multa de 6.001 a 60.000 euros y como mínimo el 20% del valor de la obra, terreno, exceso de edificación o actuación realizada.
- c) Las infracciones muy graves, con multa de 60.001 a 1.000.000 de euros y como mínimo el 30% del valor de las obras, terreno, edificaciones o actuaciones realizadas. En los supuestos de escasa entidad de la infracción, la administración podrá aplicar la sanción prevista en la letra b) anterior.

La sanción se establece con arreglo a un doble parámetro, por una parte debe encontrarse en el abanico comprendido entre las cantidades que fija la ley y, en ningún caso, puede ser inferior al porcentaje del valor de las obras.

El TSJ Galicia, en su sentencia 274/2009, de 12 de marzo de 2009, dictada en el procedimiento ordinario 4256/2007, confirma una cuantía por infracción muy grave, estableciendo de forma tajante que *“las sanciones impuestas se establecen con arreglo a un doble parámetro, por una parte debe encontrarse en el abanico comprendido entre 60.001 y 1.000.000 de euros y, en ningún caso, puede ser inferior al 30% del valor de las obras”*. En el mismo sentido sentencia se pronuncia en su Sentencia 265/2008, de 3 de abril de 2008, dictada en el procedimiento ordinario 4264/2005.

2.3.2.2. *Sanciones accesorias*: A mayores de estas sanciones pecuniarias existe la posibilidad de establecer, para las infracciones muy graves, siempre y cuando las acciones que las motivaron no sean legalizables, las sanciones accesorias que establece el Art. 221:

- a) Inhabilitación durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de obtener subvenciones públicas o crédito oficial y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales.
- b) Prohibición durante un plazo de hasta cinco años para celebrar contratos con la Administración autonómica y con las administraciones locales de Galicia.
- c) Publicación en un diario de mayor circulación de la provincia de las sanciones firmes en vía administrativa y de la identidad de los sancionados.

2.3.2.3. Circunstancias modificativas: Se considerará como circunstancia **atenuante**, siempre y cuando se realice de modo voluntario tras las oportunas inspecciones y con la debida y pertinente advertencia, la paralización de las obras, el cese en la actividad o uso.

Se considerará circunstancia **agravante** el incumplimiento de los requerimientos efectuados por la administración para la paralización de las obras y la restauración del orden urbanístico, la obstrucción a la función inspectora y aquéllas otras que se determinen reglamentariamente.



Reglamentariamente (el RDUG) se establecen otras circunstancias agravantes como el haberse prevalido para cometer la infracción de la titularidad de un oficio o cargo público, la utilización de violencia o coacción sobre la autoridad o funcionario público encargado del cumplimiento de la legalidad urbanística, el haberla cometido alterando los supuestos de hecho que presuntamente legitimen la actuación, o mediante falsificación de los documentos en que se acreditase el fundamento legal de la actuación, el realizarla aprovechándose o explotando en beneficio propio una grave necesidad pública o del particular o particulares que resultasen perjudicados.

Cuando concurra alguna circunstancia agravante, la sanción se impondrá *siempre* en cuantía superior a la tercera parte de su máximo.

Si concurre alguna circunstancia atenuante y ninguna agravante, se impondrá en su cuantía mínima.

Esta previsión normativa comporta que, por ejemplo, el no dar cumplimiento a una orden de demolición derivada del expediente de reposición para un uso prohibido (como sería un residencial no vinculado a explotación ganadera o agropecuaria en suelo rústico) supondría como mínimo una sanción de 333.334 euros. Si bien, el mero hecho de solicitar medida cautelar de suspensión de la resolución que ordena la demolición y, en tanto en cuanto no sea resuelta o, en su caso estimada, impediría la aplicación de esta agravante, por cuanto no se puede exigir el cumplimiento de algo que está en suspenso o aún no hay pronunciamiento (auto) judicial de la medida cautelar correspondiente.

Por otro lado el responsable de la infracción tendrá derecho a una reducción del 80% de la multa que haya de imponerse en caso de que reponga por sí mismo la realidad física alterada antes de la resolución del procedimiento sancionador. Es decir, si bien el elenco u horquilla sancionadora es elevada, también es elevada la reducción de la sanción por la reposición de la legalidad; se trata de garantizar la finalidad última perseguida que no es la recaudatoria sino la de restitución del terreno al estado anterior a la comisión de la infracción.

A mayores la DA 5ª contempla una reducción en la cuantía de las sanciones (extensible a las multas) de un 30% si son abonadas en el plazo de quince días desde la notificación y el infractor hace constar expresamente su renuncia al ejercicio de toda acción de impugnación.

Una peculiaridad del procedimiento sancionador establecido en la LOUG se da en los supuestos en que se instruya expediente sancionador por dos o más infracciones tipificadas entre las que exista conexión de causa a efecto. En este caso se impondrá una sola sanción, y será la correspondiente a las actuaciones que supongan el resultado final perseguido, en su cuantía máxima (con independencia de si la sanción correspondiente al resultado es más o menos grave que la que ha servido de causa). Por ejemplo, la demolición parcial de un edificio histórico artístico para ampliar una planta adicional se sancionaría con la multa correspondiente a las obras de aumento de edificabilidad, cuando puede ser más grave el medio utilizado (la demolición parcial o alteración) en función del bien jurídico protegido. Todo ello sin perjuicio de las sanciones que puedan imponer desde otras administraciones en función de las competencias que tengan encomendadas.

En los demás casos, a los responsables de dos o más infracciones urbanísticas se les impondrán las multas correspondientes a cada una de ellas.

Cabría preguntarnos las consecuencias de una posible inexecución de una orden de demolición por una legalización posterior como consecuencia de cambio de planeamiento. ¿En que medida afectaría al procedimiento sancionador? Si bien esta nueva situación puede tener efectos en relación a la obligada reposición de los terrenos a su estado anterior y la demolición de lo construido, en el caso de llegar a obtener la licencia urbanística con arreglo a un proyecto que habrá de acomodarse a la realidad de lo edificado, carece de ella a los efectos de excluir la responsabilidad por una infracción ya cometida y consumada (Sentencia del TSJ Galicia 274/2009, de 12 de marzo de 2009, dictada en el procedimiento ordinario 4256/2007: *“La claridad de la Ley 9/2002, excluye toda posibilidad de duda interpretativa, de manera que la actuación de la ahora recurrente ha sido realizada con evidente conocimiento de su ilegalidad, sin que esta última pueda verse disculpada por acontecimientos posteriores que determinan una alteración de la clasificación del suelo a todos los efectos, ya que lo relevante desde la perspectiva sancionadora es que la actuación urbanística fue realizada con violación de la prohibición legal expresa que entonces le era de aplicación, no produciéndose en el caso un supuesto de retroactividad de norma sancionadora más favorable, ya que dicha norma sancionadora sigue siendo la misma, sino la posterior aprobación de instrumento de planeamiento que desplegará sus efectos hacia el futuro a partir de su formal aparición”*). (En estos mismos términos se ha pronunciado el TSJ Galicia en su sentencia 683/2008, de 9 de octubre de 2008, dictada en el procedimiento ordinario 4049/2006, y en el mismo sentido en la sentencia 652/2008, de 25 de septiembre de 2005, dictada en el procedimiento ordinario 4242/2006).

2.3.2.4 Prescripción: En cuanto a la **prescripción**, y, a diferencia de la concreta regulación establecida en la LOUG para la prescripción de infracciones, no aparece regulación alguna para las sanciones; es por ello que debemos remitirnos a lo establecido en la Ley 30/1992, donde establece los plazos de prescripción supletorios de tres años para las sanciones impuestas por faltas muy graves, de dos años para las impuestas por faltas graves y de un año para las impuestas por faltas leves.

2.3.2.5 Procedimiento: En cuanto al **procedimiento** propiamente dicho, no contiene la legislación urbanística gallega un procedimiento sancionador “ad hoc” sino que la Ley 9/2002 nos remite al procedimiento establecido en la legislación de procedimiento administrativo, es decir, a lo señalado en la Ley 30/1992 y en el RD 1398/1993 de 4 de agosto (Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora).

Lo que si se establece en la LOUG es un plazo concreto para la resolución del procedimiento: un año a contar desde la fecha de su iniciación, por lo que no será de aplicación el plazo general de seis meses establecido en la Ley 30/1992 y en el RD 1398/1993, de 4 de agosto. (Sentencia del TSX de Galicia 919/2008 de 27.11.08 entre otras).

Este plazo, tal y como tiene sentado doctrina y jurisdicción, es un plazo de caducidad, por lo cual es viable una nueva incoación de un procedimiento caducado siempre y cuando la infracción no haya prescrito (Art. 92 de la Ley 30/1992).

Tal y como señalamos anteriormente para la determinación del momento de comisión de la infracción debemos de tener en cuenta que, el criterio que determina la legislación aplicable en cada momento es la fecha de finalización de las obras o la fecha en la que se realizó el último acto de edificación, así como lo establecido en la disposición transitoria 10ª.



2.3.2.6. Órganos competentes: Para la imposición de sanciones establece la ley una clasificación competencial en función de la cuantía de la multa propuesta por el instructor y en función de la clase de suelo, así textualmente establece:

- Por infracciones muy graves, a partir de 600.000 euros, el “*Consello de la Xunta*”, e inferiores a esta cuantía el “*conselleiro*” competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio.
- Por infracciones graves cometidas en suelo rústico sin la preceptiva autorización de la Comunidad Autónoma, cuando ésta sea exigible con arreglo a la presente ley, o incumpliendo sus condiciones, el director general competente en materia de urbanismo.
- En los demás supuestos, por infracciones graves y leves, el alcalde.

Por otro lado establece la Ley la posibilidad de delegación de la imposición de sanciones a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU). Así las cosas, debemos de tener en cuenta el Decreto 213/2007, de 31 de octubre, por el cual se aprueban los Estatutos de la Agencia, cuyo artículo 3 establece el ámbito funcional de la Agencia, y en concreto su apartado f) recoge, entre otras, la competencia que el art. 222.1 de la LOUG asigna a la Comunidad Autónoma para la imposición de infracciones urbanísticas graves o muy graves de hasta 600.000 euros.

Sentado lo anterior la delimitación competencial queda establecida actualmente de la siguiente forma:

- a) “*Consello de la Xunta*”: Infracciones muy graves a partir de 600.000 euros.
- b) APLU: infracciones muy graves hasta 600.000 euros e infracciones graves cometidas en suelo rústico sin la preceptiva autorización de la Comunidad Autónoma, cuando ésta sea exigible con arreglo a la presente ley, o incumpliendo sus condiciones.
- c) El Alcalde: en los demás supuestos de infracciones graves y en todo caso en las leves.

La resolución de los expedientes sancionadores tramitados por la Agencia, cuando el instructor del procedimiento proponga la imposición de una sanción entre 300.000 a 600.000 euros es competencia de Consejo Ejecutivo (órgano colegiado de la APLU conformado por representantes de las Administración Local y Autonómica). En los demás casos la competencia es de la dirección de la Agencia.

3 Reflexiones conclusivas

Según lo expuesto anteriormente podemos definir la disciplina urbanística como el conjunto de normas jurídicas que regulan las potestades (potestad-obligación) y medios que goza la administración competente para velar por la protección de la legalidad urbanística, de modo tal que se dé cumplimiento a lo establecido, no sólo en normativa, sino también en planeamiento aplicable.

La finalidad última es la restauración del orden físico vulnerado con la reposición al estado anterior a la actuación ilegal, e, indirectamente, evitar posteriores situaciones ilícitas mediante medios punitivos como la imposición de la correspondiente sanción.

Para la consecución de dicho objetivo resulta imprescindible la concienciación ciudadana, lo que incluye, como es obvio, a la concienciación política, de modo que, el popularmente conocido como *"ti vai facendo"* no se llegue a manifestar ni el ciudadano realice actuaciones sin título jurídico que lo habilite. Como viene señalando la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, entre otras, sentencia nº 624/2005, de 14 de julio de 2005, *"las futuras e hipotéticas nuevas previsiones de ordenación urbanística podrán tenerse en cuenta en la fecha en la que lleguen a entrar en vigor, con las consecuencias que de ello pueda entonces derivar, pero aún con independencia de recordar la obviedad de que las obras deben ajustarse a las previsiones de ordenación urbanística y no estas últimas a las obras ilegales con las que se pretenda forzar la modificación de aquellas, en todo caso es evidente que tiene que ser aplicada la determinación de ordenación vigente y no otra que ni siquiera existe..."*

Entre todos tenemos que acabar con la percepción de impunidad que hasta hace pocos años venía existiendo en el campo del urbanismo, promover una labor educativa en valores cívicos entre los que se encuentra la no transgresión de la legislación urbanística y medio ambiental.

Desde la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística damos a conocer que toda edificación sin licencia o sin autorización autonómica conlleva a las siguientes consecuencias:

1. Adopción efectiva de las medidas necesarias para restaurar el orden urbanístico infringido, procediendo a la demolición de las obras no legalizadas.
2. La imposición de sanciones a los responsables de las infracciones urbanísticas.

En su actuación la Agencia sigue un escrupuloso respecto de los derechos de los ciudadanos, tanto de los interesados en los procedimientos tramitados, velando por los derechos de defensa sin que en ningún caso se haya producido indefensión, como en el de los ciudadanos que ejercen la acción pública, tramitando las denuncias según el orden de prioridades fijado objetivamente por un Plan de inspección que se aprueba anualmente.

4 Bibliografía

BULLEJOS CALVO, CARLOS y ORTEGA MARTÍN, EDUARDO, *Enciclopedia de la Administración Local*.

CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M, *"Estudio jurisprudencial en torno a la disciplina urbanística"*.

DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M, ponencia *"procedimiento sancionador: infracciones y sanciones"* impartida en jornadas de disciplina urbanística desarrollada por la EGAP en el año 2010.

PAREJO ALFONSO, L, *"La disciplina Urbanística"*, *Iustel*.

RIVERA FRADE, M^a DOLORES, *Disciplina Urbanística en la Comunidad Autónoma de Galicia*.

Si bien el presente trabajo ha sido desarrollado tomando como base la normativa aplicable y sentencias de nuestro Tribunal Superior de Justicia.

Las políticas urbanas y territoriales

CARLOS NÁRDIZ ORTIZ

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Decano del Colegio de Ingenieros de C. C. y P. de Galicia

Resumen: *El artículo intenta acercarse a los objetivos amplios con los que se plantea hoy la ordenación del territorio, que va desde la escala europea, con el marco de las Directrices de Estrategia Territorial Europea (ETE), hasta las políticas urbanas de inversión en la ciudades para la mejora en la calidad urbana y social de la misma. En cuanto que la ordenación del territorio necesita precisar sus objetivos en ámbitos concretos, las estrategias a medio y largo plazo para el territorio deben concretarse también en los documentos de planeamiento urbano y de ordenación del territorio que superen a escala municipal, especialmente en las áreas metropolitanas y regiones urbanas, las que se adaptan a las distintas políticas urbanas y territoriales, incluidos los planes sectoriales que hacen referencia a la promoción del suelo o a las planificaciones de infraestructuras y equipamientos.*

Palabras clave: *Ordenación del Territorio, Urbanismo, Proyectos estratégicos, Directrices de Ordenación del Territorio, Planeamiento 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. El ámbito europeo. 3. El ámbito urbano. 4. Las directrices de la estrategia territorial europea (ETE). 5. Los objetivos de los documentos de ordenación del territorio. 6. Los objetivos de las políticas urbanas.*



1 Introducción

El marco instrumental de la ordenación del territorio y el urbanismo, incluye un abanico amplio de instrumentos que van desde las políticas de inversiones públicas en infraestructuras, medio ambiente, suelo, vivienda, equipamientos, que llevan a cabo la Comunidad Europea, los Estados, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, hasta la propia redacción de los documentos de planificación sectorial (carreteras, ferrocarriles, puertos, aguas, infraestructuras sanitarias, residuos sólidos, montes, viviendas, etc) o la redacción de documentos de planeamiento urbano y territorial o de proyecto, orientados hacia la integración de los documentos de planificación sectorial, aunque sin comprometer, como hacen aquellos, las inversiones.

Las políticas de inversión pública, nos relacionan con *los objetivos territoriales, económicos y sociales de la ordenación del territorio*. Estos objetivos, están también en la planificación sectorial, por la aproximación que cada una de las formas de planificación, incluida la de infraestructuras, permiten realizar a los objetivos y a los efectos territoriales derivados de determinadas alternativas de planificación. Finalmente, la crisis en la que se han visto inmersos los documentos de planeamiento urbano y ordenación del territorio (en contradicción con su reclamo por parte de la administración), y la apuesta por documentos de menor escala ligados al proyecto urbano o a los proyectos de edificación, tiene que ver con el profundo debate metodológico sobre el papel que puede jugar el planeamiento y el proyecto como instrumentos al servicio de determinadas políticas territoriales o urbanas.

La ordenación del territorio, necesita precisar sus objetivos en un ámbito concreto. Los objetivos políticos que abarcan territorios amplios, se concretan en estrategias a largo plazo. Los objetivos sectoriales, que apoyan estas políticas, tienen un horizonte en el medio plazo (como límite que no suelen rebasar una década, en la que se suelen comprometer las inversiones para llevarlos a cabo). Los objetivos relacionados con la política urbana reflejados en documentos de planeamiento o de proyecto, pueden tener un plazo incluso menor.

2 El ámbito europeo

Los objetivos de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983*, eran el desarrollo económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio natural, y la utilización racional y equilibrada del territorio. Los objetivos de la *Estrategia Territorial Europea de 1999*, apoyan el objetivo último de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, en tres directrices fundamentales de desarrollo territorial: el desarrollo de un sistema urbano policéntrico más equilibrado, el fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación, y el desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente, considerando que estas directrices pueden ser incorporadas, desde sus etapas iniciales, por las distintas políticas sectoriales con incidencia en el territorio.

Se trata, por tanto, de estrategias territoriales a largo plazo, en las que el objetivo del desarrollo equilibrado de las regiones del *Tratado de Maastricht de 1992*, y los principios de desarrollo sostenible de la Conferencia de Río del mismo año, han servido para precisar mejor los objetivos de la Carta Europea de 1983. Estas precisiones se llevan hasta la identificación de distintas opciones políticas para el cumplimiento de las directrices de la ETE de 1999. El objetivo del desarrollo de un sistema urbano policéntrico más equilibrado, con el fin de que

no siga concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la UE, que hasta entonces se había concentrado en la mejora de la conexión entre la periferia y el núcleo central por medio de los proyectos de infraestructuras de transporte, se considera que debe apoyarse también en la creación de nuevas regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades de distinto tamaño de sus áreas de influencia, promocionando estrategias integradas de desarrollo territorial para los grupos (cluster) de ciudades y redes urbanas por medio de una cooperación más estrecha de la política estructural y la política de redes transeuropeas.

Las opciones políticas para conseguir ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas, que contribuyan a la disminución de la tasa de desempleo, precisan de los cinco aspectos que se consideran decisivos para el desarrollo sostenible de las ciudades (el control de la expansión urbana, la mezcla de funciones y grupos sociales, la gestión de los recursos del ecosistema urbano, la mejora de la accesibilidad, y la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural), y de otras apuestas estratégicas relacionadas con el desarrollo endógeno, el refuerzo de las ciudades pequeñas y medias en el medio rural, la diversificación de la utilización agrícola de los suelos, la utilización del potencial de las energías renovables, la explotación de un turismo respetuoso con el medio ambiente, la promoción de la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales. Se trata, por tanto, de objetivos, en relación al sistema urbano, que se han trasladado después la escala europea a la escala nacional y regional.

3 El ámbito urbano

Las políticas orientadas a influir en el crecimiento urbano de las ciudades, formando parte de lo que Labasse (1972) llamaba la "geografía voluntaria" para corregir los efectos de la geografía de "laissez-faire", apoyadas hasta los años 60 en la industrialización, intentando difundir el crecimiento urbano hacia las regiones urbanas, como en el caso de las regiones de París y Londres, o en los polos de desarrollo o de crecimiento franceses italianos o españoles, entraron en crisis en los 70, por sus consecuencias urbanísticas, sociales y ambientales, por la transformación que se produjo en esas áreas de las tendencias en la urbanización y el crecimiento urbano, con el crecimiento de las periferias respecto a la ciudad central y la reducción de las corrientes migratorias, en las que las ciudades sin apenas crecimiento de la población han ido ocupando cada vez mayores extensiones de las periferias metropolitanas, y en donde las políticas urbanas tuvieron que orientarse también hacia la revitalización de los centros y las periferias de las ciudades industrializadas, para evitar la pérdida de la población, y los problemas sociales de empleo y del deterioro urbano, que no estaban presentes en las políticas de los años 40, 50 y 60 de crecimiento urbano.

Una síntesis de los problemas urbanos surgidos a partir de los años 70 y 80 en las ciudades, y de las nuevas políticas (que hoy forman parte de los objetivos de la práctica común del urbanismo y la ordenación del territorio en relación a las ciudades), puede verse en el *Vol. 1. Políticas y Financiación* del informe elaborado por la OCDE (Organización y Desarrollo Económico) en 1983 (MOPU, 1984) sobre *Las ciudades en transformación*. Las políticas orientadas a incidir sobre el crecimiento urbano (favoreciéndolo o frenándolo), a escala nacional, regional o local se apoyan en un conjunto amplio de instrumentos o acciones territoriales que van desde aquellos orientados a actuar sobre el mercado del suelo y la vivienda (dentro del marco tradicional del planeamiento y la gestión urbanística), a aquellos dirigidos a influir



a la localización de las actividades económicas, (con programas de subvención e incentivos hacia el sector privado), o a aquellos relacionados con la construcción de infraestructuras viarias y sanitarias, transporte público, equipamientos, zonas verdes, mejora del medio ambiente urbano, al servicio del crecimiento urbano, a todas las escalas.

Junto a estos instrumentos, que han formado parte de las políticas urbanas o territoriales, hay otros que aparentemente no se relacionan con estas políticas, pero que pueden tener una fuerte incidencia en el crecimiento urbano.

Es el caso de la política presupuestaria que incide en el nivel de renta, en los préstamos hipotecarios, en la capacidad de consumo, en las desgravaciones fiscales; *de la política industrial*, que apoya el mantenimiento de determinadas industrias (astilleros, químicas, siderúrgicas, energéticas, o instalaciones relacionadas con la defensa) de las que dependen ciudades o núcleos de población; *de las políticas de impuestos*, por parte de distintas administraciones estatales, regionales, locales, que influyen en las decisiones de localización residencial, comercial, industrial; *de la política agrícola*, que influye en el mantenimiento de la población del rural, o en la concentración en torno a determinadas villas que actúan de cabecera de comarca; *de las políticas de transporte*, con la construcción de infraestructuras en relación a las redes de infraestructuras de transporte; y *de las políticas de inmigración*, que influyen en la demanda de trabajo, en los programas sociales de viviendas, en la ocupación de los barrios de las ciudades.

Los factores que actúan hoy sobre la transformación de las ciudades, escapan incluso de las distintas políticas sectoriales que llevan a cabo las administraciones (incluida la urbanística), incidiendo factores relacionados con la globalización o internacionalización de la economía, en donde los sistemas de producción y distribución industrial, difieren de los de hace dos o tres décadas por las posibilidades de las infraestructuras de transporte y las tecnologías de comunicación, por el atractivo que tiene para las grandes empresas la descentralización de la producción hacia países no industrializados, con menores costes de mano de obra, que determinan el declive de las áreas industrializadas apoyadas anteriormente en la gran industria; factores relacionados con la sustitución del trabajo por el capital, o con el desarrollo del sector servicios, en el que de forma creciente se están apoyando las ciudades, compitiendo con otras en la atracción de determinados equipamientos culturales, comerciales, y en la transformación de áreas urbanas en declive (con usos obsoletos, como los ligados a industrias o actividades relacionadas con el transporte), que sí pueden ser apoyados con instrumentos o medidas estrictamente urbanísticas (ver por ejemplo *Instituto de Urbanística de Valladolid, Ciudad 5, 1999: Ventajas urbanas y competitividades entre ciudades*).

4 Las directrices de la estrategia territorial europea (ETE)

La apuesta por las ciudades, como núcleos de una red que organiza la estructura del territorio europeo, en sustitución de la política anterior en la que los actores eran únicamente las regiones, en las que se sigue apoyando las políticas regionales europeas, está detrás de los modelos de desarrollo urbano más policéntricos que defiende *la ETE de 1999*, a los que antes nos referíamos, y detrás de las políticas de revitalización de las ciudades (de vivienda, de regeneración de los barrios y las áreas obsoletas, de mejora de la urbanización y los equipamientos, de transporte público, ...) por las que están apostando las ciudades, compitiendo entre ellas en la atracción de actividades que permitan el mantenimiento de la población y el empleo.

La *Europa Próxima. Europa de Regiones y Ciudades* era el título del libro (UPC, 1999) coordinado por Pascual Maragall que reproducía una serie de intervenciones, sobre el papel de las regiones y las ciudades en la construcción de la UE. El modelo que defiende en este libro Capellin, “*Las redes de ciudades en Europa y el desarrollo de una política urbana para la cohesión europea*”, es el de una Europa, en la que no exista un centro y una periferia, sino un sistema múltiple de ciudades y regiones, en el que se valoren los centros intermedios y las comunicaciones, de tipo transversal. La importancia de la red de transporte para el mantenimiento del sistema policéntrico de ciudades (frente a la concepción anterior de la red apoyada en la potenciación de una serie de ejes), es la segunda directriz que recoge la ETE de 1999, relacionada con el *fomento de estrategias integradoras de transporte y territorio*.

Las opciones políticas que plantea para la consecución de esta segunda directriz, pasan por el refuerzo de las redes de transporte secundarias y sus intercoexiones con las RTE, incluyendo el desarrollo de sistemas regionales de transporte público, la mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones, la introducción de los estudios de impacto ambiental como instrumentos de evaluación espacial de los grandes proyectos de infraestructuras (hoy obligatorios en los países integrados en la UE), por la mejor articulación de las políticas de transporte con las de suelo, por el fomento de la integración en red de los nudos intermodales de transporte de mercancías. Las consecuencias territoriales, económicas, sociales, y urbanas de estas políticas, aparentemente sectoriales, con sus efectos territoriales, obligan a prestar mayor atención desde el urbanismo y la ordenación del territorio, a las infraestructuras de transporte a escala europea, estatal, regional y local, como constructoras del territorio y de las propias ciudades, poniendo nuevamente de manifiesto, a todas las escalas, las fuertes relaciones que existen entre el transporte y el territorio: “muchos problemas urbanísticos —dice Capellin— pueden resolverse modificando la red de transporte, y una determinada red de transporte comporta una forma concreta del territorio”.

La tercera directriz, que defiende la ETE de 1999, se relaciona con *la gestión de la naturaleza y el patrimonio cultural*. Ya nos hemos referido, en relación a la aproximación ambiental, a la importancia que de forma creciente va a tener la protección y gestión de los recursos naturales y culturales, en las decisiones que se tomen desde los documentos de ordenación del territorio o el planeamiento urbano y metropolitano. El patrimonio cultural de Europa —se dice en la ETE— es la expresión de su identidad y reviste una importancia mundial.

La política de protección de los recursos naturales europea, apoyada en la *Directiva Hábitat*, y en *la red Natura 2000*, se considera que debe integrarse en las políticas de planificación de los usos del territorio, que son las que deben proporcionar el marco para proteger los espacios naturales, sin aislarlos, incluyendo la definición de las zonas de protección. La ampliación de las consideraciones ambientales de las zonas protegidas, a las áreas de montaña, a las áreas fluviales, litorales, rurales, a las áreas sometidas a riesgos naturales, determina el que los instrumentos de planificación territorial, se planteen en el futuro como un instrumento fundamental de planificación que condicione las distintas políticas sectoriales.

Como retos particulares parte de la ETE para el desarrollo territorial, se identifica *la gestión de los recursos hídricos*, apoyada en una política de protección y de gestión de las aguas superficiales y subterráneas; *la gestión creativa de los paisajes culturales* que tenga un particular significado cultural, histórico, estético y ecológico, valorizándolos en el marco de estrategias integradas de desarrollo territorial, y *la gestión creativa del patrimonio cultural*, en donde gran número de ciudades y pueblos poseen un valor cultural extraordinario, que



a pesar de las inversiones que se han producido en los últimos años, no han conseguido detener el proceso de deterioro. En el patrimonio cultural en las UE, no se incluyen solamente los monumentos y yacimientos arqueológicos, sino también los diferentes estilos de vida de los habitantes y los pueblos, que están expuestos a la comercialización y la uniformidad cultural, destruyendo su individualidad e identidad.

La búsqueda de políticas integradas de desarrollo territorial, determina que las directrices que recogen los ETE a nivel de Comunidad Europea, tengan que instrumentalizarse a través de *la cooperación horizontal* (entre naciones, regiones y municipios), y a través de *la cooperación vertical* entre distintos organismos encargados del desarrollo territorial (ordenación del territorio, planificación regional, planificación urbana) y de los planes sectoriales. Los fondos estructurales, o el programa Interreg, orientados hacia la cooperación entre Estados, está contribuyendo a que esas políticas comunitarias de desarrollo territorial, de forma creciente, se vayan interiorizando a todas las escalas, incluida la local. Constituyen, por tanto, una *auténtica política de ordenación del territorio de la Comunidad*, en la que se miran los distintos Estados miembros, con la componente legislativa y económica a la que antes nos referíamos.

5 Los objetivos de los documentos de ordenación del territorio

Los objetivos territoriales de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, se trasladaron a los documentos de ordenación del territorio a escala regional, por ejemplo de las Comunidades Autónomas en España que se redactaron a partir de mediados de los 80. Los objetivos de la ETE de 99, están presente en los nuevos documentos de Ordenación del Territorio, cuyas bases y estrategias territoriales, remiten a las directrices, y las estrategias europeas, trasladándolas al territorio concreto de la Comunidad.

La definición de un modelo de asentamiento que corrija los desequilibrios de las épocas pasadas, la mejora del sistema relacional, la coordinación de las distintas políticas sectoriales a escala regional, o comarcal, la consecución de un territorio competitivo en el contexto internacional, la integración del urbanismo con la ordenación del territorio, entendida ésta a una escala supramunicipal, la defensa y recuperación del medio rural, la protección del patrimonio rural, natural y cultural, haciendo compatibles las actividades económicas con los valores ecológicos y ambientales del territorio, etc, forman parte hoy de *los objetivos de los documentos de ordenación del territorio*, que se concretan en directrices generales en forma de declaraciones no respaldadas por programas específicos (a diferencia de lo que ocurre con las directrices de la CE) y con directrices sectoriales relativas a las actividades económicas, o las infraestructuras de transporte y básicas, al planeamiento municipal, al patrimonio natural y cultural, tanto a escala regional, como comarcal. La introducción de una escala intermedia de ordenación, entre las regiones y el municipio, es uno de los objetivos de los documentos de ordenación, en donde *la delimitación de las comarcas* (que en algunas comunidades como Galicia o Aragón, han seguido su propia dinámica, ligada a planes de desarrollo comarcal), *áreas metropolitanas*, o *áreas funcionales del territorio*, se consideran fundamentales para integrar las distintas políticas sectoriales, incluidas las urbanísticas.

Los objetivos generales de estos documentos de ordenación a escala regional, trasladando directrices de la escala europea, a la escala de la Comunidad, sin el papel intermedio que podría jugar el Estado (aparentemente sin competencias en la ordenación del territorio), convertidas en declaraciones contradictorias con las decisiones sectoriales de las administraciones que las aprueban, intentaron revestirse en los años 60 y 70 de unas *técnicas*

relacionadas con las distintas etapas en las que se divide la planificación. La planificación entendida como proceso cíclico, según *Mc Loughlin (1969, 1971)*, debía incluir una primera etapa de análisis territorial, una segunda de formulación de las metas y los objetivos, una tercera de modelización del sistema territorial, y una cuarta de utilización de los modelos para generar estrategias alternativas y evaluarlas.

6 Los objetivos de las políticas urbanas

Los objetivos generales de las políticas urbanas, en los que se ha visto reflejada la actuación de los distintos ayuntamientos democráticos a partir de los años 80 (respondiendo inicialmente a reivindicaciones para solucionar carencias de las décadas anteriores), con distintas alternativas respecto a la promoción de viviendas públicas y privadas, la revitalización de los centros históricos degradados, los equipamientos de los barrios periféricos, las infraestructuras viarias y sanitarias, el patrimonio natural y cultural, la protección del medio actual urbano, o respecto al mercado del suelo, *se instrumentan a través del planeamiento, y de otros medios de intervención directa o indirecta* por parte de la administración, planteando distintas políticas urbanísticas en las que los ayuntamientos se ven complementados por la acción de las Comunidades Autónomas, o de otras administraciones regionales o locales. Ver por ejemplo en el *Vol. II El papel de los poderes público* del documento de la OCDE sobre las *Ciudades en Transformación, MOPU, 1984*, que hace referencia al marco institucional de las políticas urbanas en los distintos países, con sus conflictos y problemas de coordinación.

Una distinción entre los mecanismos o instrumentos de intervención directa o indirecta para encauzar las actividades privadas y corregir sus efectos en el territorio puede verse en *CEUMT, Brau, Herce, Tarragó, Manual Municipal de Urbanismo (1981)*. Como *mecanismos de intervención directa*, recogen aquellos que se relacionan con la intervención sobre el mercado del suelo (con adquisición de suelo en el mercado libre, con adquisición de suelo por expropiación, con la formación de patrimonios municipales de suelo a partir de los mecanismos de cesión que permite la ley, o con la venta de suelo por parte de entes públicos), aquellos que se relacionan con la ejecución de obras de urbanización (absorbiendo déficits, construyendo infraestructuras de carácter estratégico, dotando de infraestructuras al suelo patrimonio municipal, manteniendo las obras de urbanización, o aprovechándose de las ventajas de localización de las transformaciones de las infraestructuras interurbanas), y aquellos que se relacionan con la construcción pública de viviendas con las que se incluye el apoyo a las políticas de rehabilitación.

Como *mecanismos de intervención indirecta*, recogen el planeamiento urbanístico, como principal instrumento en manos del sector público para la intervención indirecta en el proceso urbano, la gestión y disciplina urbanística, como instrumentos de ejecución del planeamiento, y los instrumentos impositivos (impuesto municipal, sobre radicación, contribución territorial urbana, impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, o la aplicación de beneficios de carencias fiscales) que se han convertido en instrumentos indirectos fundamentales, como complemento del planeamiento urbanístico, de la intervención del sector público en el mercado del suelo y la vivienda, respecto a los que los distintos países aplican diferentes políticas condicionadas por la financiación de los gastos públicos urbanos, aspecto que planea sobre toda la práctica urbanística.

La impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento urbanístico: la eliminación del derecho al recurso

44 Regap

JOSÉ ÁNGEL OREIRO ROMAR

Letrado de la Xunta de Galicia
Director del Área de Urbanismo e Infraestructuras
del Ayuntamiento de Santiago de Compostela

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación del territorio y urbanismo

Resumen: *En el presente artículo pretendemos analizar como las vicisitudes procesales de un determinado asunto pueden dar lugar a la desaparición de la segunda instancia procesal en el recurso frente a disposiciones de carácter general, en función de la vía que se utilice para su impugnación.*

Esta situación determina que un Plan General pueda llegar o no a ser analizado en una segunda instancia casacional, en función de si ha sido impugnado por vía directa o indirecta.

El presente artículo no se limita a analizar los sucesivos pronunciamientos jurisdiccionales que dan lugar a la conclusión final del Tribunal Supremo, sino que valora negativamente esta conclusión considerándola inexplicable desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la CE) en su vertiente del derecho de acceso a los 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.

Introducción

En el presente artículo pretendemos analizar cómo las vicisitudes procesales de un determinado asunto pueden dar lugar a la desaparición de la segunda instancia procesal frente a disposiciones de carácter general, en función de la vía que se utilice para su impugnación.

Esta situación, inexplicable desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la Constitución Española de 1978 en su vertiente del derecho de acceso a los recursos legalmente previstos, determina que un Plan General sólo pueda llegar a ser analizado en una segunda instancia casacional en función de si se ha impugnado por vía directa o indirecta, y con independencia de los vicios que concurran en el mismo.

Consideramos que la situación que procedemos a exponer no tiene paragón en nuestro ordenamiento jurídico, es contraria a la literalidad de la ley y carece de una fundamentación solvente y aceptable desde la perspectiva de una correcta praxis procesal.

Nuestro ordenamiento jurídico, para limitar el acceso a los recursos, es decir, a una segunda instancia, utiliza, en función del orden jurisdiccional de que se trate, diferentes criterios: la cuantía (ej. art. 86.2(a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso administrativa – 600.000 euros), la materia (art. 86.2(a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso administrativa – las dictadas en materia electoral-), o incluso algún concepto jurídico indeterminado como el interés casacional (Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, de 7 de enero).

Pero no existe en nuestro ordenamiento jurídico procesal norma alguna que supedite el recurso jurisdiccional al simple y mero hecho de que el tribunal que conoció del asunto en primera instancia lo hizo por la vía directa del recurso contencioso ordinario, o por la vía indirecta de la cuestión de ilegalidad.

Al contrario, y como seguidamente veremos, tal resultado, al que ha llegado la jurisprudencia, parece radicalmente opuesto a la literalidad de la ley.

En definitiva, y concretando, expondremos la contradicción de nuestra práctica procesal que puede producir y de hecho produce situaciones tan absurdas como la admisión de un recurso de casación frente a un instrumento de planeamiento urbanístico (por ejemplo, un Plan Parcial), cuando el mismo es examinado por medio del recurso contencioso administrativo directo por un Tribunal Superior de Justicia, y la inadmisión del mismo recurso de casación contra el mismo Plan Parcial cuando este ha sido examinado en primera instancia por el mismo tribunal, pero vía recurso indirecto (cuestión de ilegalidad).

La primera instancia: recurso directo o indirecto

I. Naturaleza jurídica de los instrumentos de planeamiento:

En primer término, es necesario partir de la base de que un Plan General de Ordenación Municipal, al igual que el resto de los instrumentos de planeamiento urbanístico (planes parciales, planes especiales, o incluso estudios de detalle), tienen legal y jurisprudencialmente reconocida su naturaleza reglamentaria, es decir, son disposiciones de carácter general.



II Tipos de recursos

Para contextualizar el supuesto analizado es necesario partir de las dos vías ya aludidas, que nuestro sistema procesal ofrece para la impugnación en primera instancia de actos y disposiciones de carácter general.

Así, en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), diferencia la vía directa y la indirecta:

Recurso directo: Artículo 25 de la LJCA.

El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general (...)

Recurso indirecto - cuestión de ilegalidad: Artículo 26.

1. *Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.*

III Órgano jurisdiccional competente

La competencia en primera instancia para el conocimiento de los recursos frente a instrumentos de planeamiento urbanístico viene atribuida ex lege a los Tribunales Superiores de Justicia.

Así, la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa distingue:

Artículo 8.

1. *Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo conocerán, en única o primera instancia según lo dispuesto en esta Ley, de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales ... excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico.*

Artículo 10.

1. *Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:*

b) Las disposiciones generales emanadas de las Entidades locales.

Por lo tanto, un PXOM puede ser impugnado por medio del correspondiente recurso directo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, o por vía indirecta, planteando una cuestión de ilegalidad por medio de un recurso contra un acto aplicativo (ej. Proyecto de compensación, licencia, etc...) del PXOM.

En el primer caso, el recurso se interpone directamente contra el instrumento de planeamiento, ante el Tribunal Superior de Justicia, que es el competente para resolver.

En el segundo, el recurso se interpone contra el acto que aplica el instrumento de planeamiento (ej. Licencia) ante un Juzgado de lo contencioso administrativo, que si estima una posible ilegalidad en el instrumento de planeamiento que se está aplicando, podrá elevar la

cuestión de ilegalidad ante el órgano jurisdiccional competente, es decir, el Tribunal Superior de Justicia, que nuevamente es el competente para resolver.

La segunda instancia: el recurso de casación

El Artículo 86 de la LCJA 29/1998 establece:

1. *Las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.*
2. **Cabrá en todo caso** recurso de casación contra las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general (es decir, un Plan general de Ordenación Municipal).

La expresión “en todo caso” no parece dejar lugar a dudas. Pero a pesar de esta contundencia y claridad, la jurisprudencia niega el acceso al recurso de casación en el supuesto antes citado, en oposición a la literalidad de la ley.

El supuesto de autos: el plan parcial del sector 7” higueras” del plan general de ordenación urbana de zamora

1.- La sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº1 de Zamora 7/2009, de 27-1-2010, procedimiento ordinario 285/06, 292/06 y 89/07 (acumulados), anuló por vía de recurso directo un acto administrativo, en concreto un Proyecto de Compensación (también llamado en la legislación autonómica de Castilla y León, Proyecto de Actuación) sobre la base de una supuesta contradicción con la disposición general que dicho proyecto de compensación desarrollaba y aplicaba, esto es el Plan Parcial (*Plan Parcial Sector 7 “Higueras”*).

Por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zamora se dictó sentencia en el P.O. antes indicado, cuya parte dispositiva dice:

*“Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Higinio frente al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Zamora de fecha 7 de agosto de 2006, debo declarar y **declaro nulo el mismo al entender que el Plan que ejecuta se encuentra viciado de nulidad.***

Firme la presente resolución procédase a plantear cuestión de ilegalidad del Plan Parcial Sector 7 ‘Higueras’ a la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Castilla y León, sede en Valladolid.”

Por lo tanto, esta sentencia elevaba al órgano jurisdiccional competente (Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en adelante TSJ de CyL) la cuestión de ilegalidad sobre *Plan Parcial Sector 7 “Higueras”*.

2.- La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: El recurso indirecto (cuestión de ilegalidad) y consecuente anulación del Plan Parcial.



La sentencia del Juzgado es recurrida en apelación por la administración actuante, el Excmo. Ayuntamiento de Zamora, por medio del Recurso de Apelación 366/2009, que dio lugar a la sentencia del TSJ de CyL, de 27-1-2010.

La sentencia de apelación resuelve la nulidad del Plan Parcial, en base a la previa anulación del PGOU de Zamora por el mismo tribunal (TSJ de CyL) de la siguiente manera:

“Entrando en el fondo del asunto, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en los arts. 72.2 y 73 de la Ley Jurisdiccional . Dice el art. 72.2 que “la anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada” y el art. 73 señala “las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”.

En el presente caso el acto administrativo al que se refiere este litigio (Proyecto de Actuación del Plan Parcial del Sector nº 7 “Higueras”) se impugnó en su día directamente en plazo y forma legal por lo que no ha adquirido firmeza y, en consecuencia, no le alcanza la inmunidad regulada en el citado art. 73 .

Por tanto, la (previa) anulación de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zamora en virtud de sentencia firme, cuyo fallo ha sido publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 13 de octubre de 2009, alcanza al acto administrativo aquí impugnado, que no es firme, y determina su nulidad ya que se trata de un Proyecto de Actuación dictado en ejecución de un Plan Parcial, que desarrolla un Plan General de Ordenación Urbana, que ha desaparecido de la esfera jurídica.

En consecuencia, aunque pudieran tener razón los apelantes cuando dicen que no cabe, cuando se impugna indirectamente una disposición general, fundamentar su nulidad en los vicios procedimentales producidos durante la tramitación de la misma sino solo en motivos de fondo, la circunstancia sobrevenida en este caso —firmeza de la sentencia que declara la nulidad de la Revisión del Plan—, de la que se dio cuenta a las partes para que alegaran lo que estimaran oportuno, determina, por lo expuesto, que deban desestimarse los recursos de apelación.

...

Por lo tanto, es evidente que el TSJ de Castilla y León conoció en “primera instancia” y a través de una “cuestión de ilegalidad” de la conformidad a derecho de una disposición de carácter general, cual era el Plan Parcial Sector 7 “Higueras” .

Y del mismo modo es evidente que dicho enjuiciamiento nunca pudo ser realizado por la Sentencia del Juzgado de lo contencioso de Zamora por ser manifiestamente incompetente, como así apreció oportunamente el susodicho Juzgado, procediendo por tanto a elevar la correspondiente “cuestión de ilegalidad”, al objeto de que el enjuiciamiento de la misma fuera realizado por el órgano jurisdiccional competente.

La propia sentencia 156/2010 del TSJ Castilla y León, estableció en su fallo la distinción a la que venimos aludiendo cuando determina que :

FALLAMOS:

- 1) *Que debemos desestimar y desestimamos los presentes recursos de apelación interpuestos por la representación del Ayuntamiento de Zamora y de la Junta de Compensación del Sector nº 7 "Higueras" contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Zamora de 21 de enero de 2009, dictada en el P.O. 285/06, sin costas.*
- 2) *Que debemos anular y anulamos por su disconformidad con el ordenamiento jurídico el Plan Parcial del Sector nº 7 "Higueras".***

En definitiva, la sentencia citada resuelve en apelación sobre el Proyecto de Compensación y en primera instancia sobre el Plan Parcial.

Procedía por tanto, en aplicación del art. 24 de la CE, 86.1 y 3 de la LJCA (arriba citados), reconocer al Excmo. Ayuntamiento de Zamora el acceso a la casación, y en definitiva a la segunda instancia jurisdiccional, aun cuando fuese con el exclusivo objeto de analizar los motivos de anulación del Plan Parcial, considerando que con respecto a la nulidad del Proyecto de Actuación no cabría recurso de casación, por haber sido analizado ya en una primera instancia judicial por el Juzgado, y en segunda por el TSJ de CyL vía recurso de apelación.

Y en esa línea se procedió a la preparación del recurso de casación, que se interpondría al amparo del artículo 88.1.d) y 88.1c) de la Ley Jurisdiccional, por infracción de norma estatal y jurisprudencia que había sido determinante del fallo recurrido.

3.- El Auto de 26 de febrero de 2010, confirmado por el de 16 de abril siguiente, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, por el que se acordó tener por no preparado el recurso de casación anunciado contra la Sentencia de 27 de enero de 2010, dictada en el recurso de apelación número 366/2009, deducido contra la Sentencia de 21 de enero de 2009 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Zamora, en el recurso número 285/2006 (y 292/2006 y 89/2007 acumulados).

Dichas resoluciones, sin realizar un verdadero análisis de la cuestión planteada, resuelven la inadmisión de la preparación del recurso de casación basándose en un Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS de 10 de diciembre de 2009, a pesar de que nada tiene que ver dicho Auto con el presente supuesto.

Es interesante reproducir los fundamentos del mismo, cuya somera lectura revelan que nada tienen que ver los precedentes judiciales que se citan en dicha resolución del TSJ con el supuesto que estamos analizando:

"PRIMERO

- *La Sentencia de 20 de mayo de 2009 (RJCA 2009, 609) estimó la pretensión principal del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D^a Lorenza y otros, anulando el Decreto de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Tavernes de la Vallidigna (Valencia) de 28 de mayo de 2004, desestimatorio del recurso de reposición interpuesto contra el Decreto de 10 de marzo de 2004 por el que se aprobaba definitivamente la reparcelación forzosa de la Unidad de Ejecución*



del sector "VERGERET", en la medida en que incluyó indebidamente la parcela de los actores pero sin que proceda su exclusión del ámbito de la actuación integrada. En el recurso se anunciaba asimismo que se recurría indirectamente el Programa de Actuación Integrada de dicho sector, que incluye Plan Parcial de Mejora.

El recurso fue inicialmente promovido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Valencia, que se declaró incompetente a favor de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, mediante Auto de 22 de marzo de 2006.

SEGUNDO

- La resolución dictada en las presentes actuaciones y contra la que se intenta recurrir en casación, ha sido dictada con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma operada en la Ley 29/1998, de 13 de julio (RCL 1998, 1741), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, introducida por la disposición adicional decimocuarta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre (RCL 2003, 3008), de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio (RCL 1985, 1578, 2635) del Poder Judicial .

Con arreglo a dicha reforma y a partir de la entrada en vigor de la misma, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán, ex artículo 8.1 de la Ley Jurisdiccional en su nueva redacción, "de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico" ; correspondiendo, por lo tanto, el conocimiento de dichas cuestiones en segunda instancia, a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia —artículo 10.2—.

Pues bien, como ya ha dicho constantemente esta Sala, dichas resoluciones no son susceptibles de recurso de casación, ex artículos 8.1, 86.1 y disposición transitoria tercera de la Ley de esta Jurisdicción y disposición transitoria décima de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.

La reiteración de asuntos iguales hace innecesarias mayores consideraciones, bastando con remitirse a lo que ha dicho esta Sala en innumerables resoluciones anteriores (por todos, Auto de 4 de octubre de 2004 (RJ 2004, 5663) —recurso de queja 137/04—, referido éste al artículo 8.4 en materia de extranjería, y reiteradamente seguido por otros muchos posteriores cuya cita resulta ociosa...".

El Auto de 10 de diciembre de 2009 hace referencia a la consolidada doctrina de esta Sala del TS, relativa al cambio competencial operado por la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 19/2003, en virtud de la cual, si un asunto del que conocieron los tribunales superiores de justicia es de aquellos cuya competencia se atribuye tras la reforma operada por la LO 19/2003 a los juzgados de lo contencioso, no cabría recurso de casación contra el mismo. Pero esta doctrina nada tiene que ver con el presente supuesto.

Pero además cabría añadir que ninguna contradicción hay entre el Auto citado en el supuesto analizado, pues analizan supuestos de hecho y problemáticas bien diferenciadas.

En el Auto de 10 de diciembre de 2009 se dice que:



“la invocación del artículo 86.3 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción no abre el acceso de la resolución impugnada al recurso de casación, pues, ya ha dicho esta Sala, entre otros, en Autos de 13 de noviembre de 2000 —recurso nº 7612/99— y 24 de septiembre de 2001 —recurso nº 5963/2000—, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 86.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que sólo son susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo las resoluciones dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional...”

Así, según se recoge en los Autos de 11 de junio, [2 \(RJ 2001, 7872\)](#) y [16 de julio de este año \(RJ 2001, 7879\)](#) —recursos núm. 6626/00, 4744/00 y 4863/00— la previsión del apartado 1 del artículo 86 de la LJCA, limita la posibilidad de ser recurridas en casación sólo a las sentencias dictadas “en única instancia”, y prevalece sobre lo dispuesto en el apartado 3 del mismo precepto, que se refiere a la posibilidad de recurrir “en todo caso” en casación las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia o de la Audiencia Nacional que declaren nula o conforme a derecho una disposición de carácter general. En otras palabras, la expresión “en todo caso”, contenida en el apartado 3, no enerva lo dispuesto en el apartado 1, sino que sólo se sobrepone a lo dispuesto en el apartado 2 del citado precepto, y ello aunque la sentencia que se pretende recurrir en casación declare la nulidad de una disposición de carácter general, pues el artículo 86.3 no hace distinción entre declararla nula o conforme a Derecho.”

Estamos plenamente de acuerdo, como no podría ser de otra manera, con lo expuesto, en el sentido que a pesar de la dicción literal del art. 86.3 la expresión “en todo caso” no legitimaría para acudir al recurso de casación cuando un juzgado de lo contencioso conoce en primera instancia y EL TSJ en apelación.

Pero “a sensu contrario”, si es el TSJ el que conoce en primera instancia una disposición de carácter general, ya sea directamente, ya sea vía impugnación indirecta, el recurso de casación debe permitirse. Nótese que esta parte sólo pretende preparar recurso de casación contra el pronunciamiento relativo a la anulación de la disposición de carácter general, y sólo esta cuestión sería objeto de conocimiento por parte del TS en una eventual casación.

En apoyo de esta línea argumental, podemos citar lo manifestado por el TS (S.C.A, Sección 1ª) en el Auto de 2 octubre 2003, JUR\2004\9914 :

“...Por tanto, no concurre el supuesto previsto en el artículo 86.3 LRJCA para acceder al recurso de casación, pues como tiene declarado este Tribunal (por todos, Auto de 13 de noviembre de 2000) la comparación del vigente artículo 86.3 y de su precedente normativo —artículo 93.3— revela que la Ley 29/1998 ha introducido un importante cambio en el régimen jurídico de acceso al recurso de casación de las impugnaciones indirectas de disposiciones generales.

Así como antes las sentencias dictadas en un recurso de esta naturaleza eran siempre susceptibles de recurso de casación —artículo 93.3 de la Ley anterior—, ahora lo son únicamente cuando la sentencia —de la Audiencia Nacional o de un Tribunal Superior de Justicia— declara nula o conforme a Derecho la disposición general indirectamente cuestionada —artículo 86.3 de la vigente Ley, aplicable también, por supuesto, a los recursos directos—.

Declaración que sólo puede hacerse por el órgano jurisdiccional competente para conocer del recurso indirecto cuando lo fuere también para conocer del recurso directo contra aquélla —artículo 27.2 de la Ley de 1998—, sin perjuicio de que si no lo fuera, y la sentencia es estimatoria por haber considerado ilegal el contenido de la disposición general aplicada, y además firme, el Tribunal Superior de Justicia —o, en su caso, la Audiencia Nacional—, deba plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición general de que se trate —artículo 27.1—, lo que revela que la modificación normativa llevada a cabo en el tratamiento procesal de los recursos indirectos contra disposiciones generales por la Ley de esta Jurisdicción de 1998, en lo que al recurso de casación se refiere (distinta es, en cambio, la solución que adopta el artículo 81.2.d) respecto al recurso de apelación), es sustancial, como ya quedó adelantado.

Por tanto, la apertura del recurso de casación en los casos de impugnación indirecta de normas reglamentarias está sujeta al régimen general establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 86 y no al especial de su apartado 3, a salvo lo que se ha dicho más arriba para el supuesto de que confluya en el órgano jurisdiccional —Audiencia Nacional o Tribunal Superior de Justicia— la doble competencia para conocer del recurso indirecto y del recurso directo contra la disposición general cuestionada, lo que no ocurre en el presente caso.”.

El presente supuesto es el contemplado en el Auto referenciado:

Se planteó una cuestión de ilegalidad relativa a una disposición de carácter general, y confluía en el mismo órgano jurisdiccional (TSJ) la competencia para conocer del recurso indirecto (cuestión de ilegalidad que efectivamente conoció) como del directo (si se hubiese impugnado directamente el Plan Parcial la competencia también hubiese correspondido al TSJ). Por ello en el presente caso, y tal y como reza el citado Auto, cabría también el recurso de casación.

En esta misma línea, se ha manifestado si cabe con mayor rotundidad la doctrina jurisprudencial más autorizada. Y decimos doctrina jurisprudencial por cuanto los autores de dicha doctrina han sido Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Así, D. Pascual Sala Sánchez, D. Juan Antonio Xiol Ríos y D. Rafael Fernández Montalvo han abordado directamente y sin matices esta cuestión, señalado en su manual “ Práctica Procesal Contencioso Administrativa”, Tomo VI, Vol. I, apartado 7.II(b, páginas 187 y 188 (Ed. Bosch, S.A.) que:

“Debe recordarse, sin embargo, que los reglamentos pueden ser impugnados de modo directo o indirecto (es decir, dirigiendo su recurso contra ellos o alegando su ilegalidad al dirigir el recurso contencioso administrativo contra un acto que los aplica, según dispone el art. 26.1 de la LJCA : “Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho”...

La impugnación directa de un reglamento, si el tribunal a quo decide su estimación, puede dar lugar al planteamiento de la cuestión de ilegalidad (según el art. 27 LJCA



*“Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, salvo lo dispuesto en los dos apartados siguientes”). **En estos casos será la sentencia dictada por este tribunal cuando se ventilará, con efectos generales, la validez o nulidad de una disposición, y por consiguiente, cabrá recurso de casación.”***

En el presente supuesto, la sentencia del TSJ de CyL cuya casación pretendía interponer el Excmo. Ayuntamiento de Zamora es la que por primera y única vez ventila, con efectos generales, la validez o nulidad de una disposición de carácter general (Plan Parcial), y por consiguiente, entendemos que de acuerdo con la doctrina expuesta, debería haberse admitido el recurso de casación. En definitiva, el presente es el caso recogido en la doctrina citada, y en consecuencia se solicitó la aplicación de dicha doctrina, al objeto de otorgar a esta parte el derecho a recurrir por primera vez un pronunciamiento claramente desfavorable para la administración.

4 La solución final

El Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de veintiocho de Octubre de dos mil diez. Ponente: JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ (Roj: ATS 13796/2010).

El Auto que procedemos a diseccionar basa la denegación de la admisión del recurso de casación en dos líneas argumentales, la primera, incomprensible, la segunda, peregrina.

Así, comienza señalando que:

“Las alegaciones efectuadas formuladas por la parte recurrente no desvirtúan los razonamientos del Auto impugnado, pues nos encontramos ante una Sentencia dictada en apelación y por ello no susceptible de recurso de casación, ya que como ha dicho esta Sala, entre otros muchos, en Auto de 13 de noviembre de 2000 —recurso número 7612/1999—, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 86.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, solo son susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional. En el mismo sentido Autos de 11 de junio, 2 y 16 de julio y 24 de septiembre de 2001, entre otros. Limitación que, en cualquier caso, resulta también aplicable al supuesto del artículo 86.3 de la LRJCA, que únicamente configura una contraexcepción a las excepciones relacionadas en el artículo 86.2 de la LRJCA, pero no abre el acceso a la vía casacional a las sentencias dictadas en segunda instancia.

Así según se recoge, entre otros muchos, en los Autos de 11 de junio, 2 y 16 de julio y 24 de septiembre de 2001 a los que basta con remitirse —recurso números 6626/00, 4744/00, 4863/00 y 5963/00—, la previsión del apartado 1 del artículo 86 LJCA limita la posibilidad de ser recurridas en casación sólo a las sentencias dictadas “en única instancia” y prevalece sobre lo dispuesto en el apartado 3 del mismo precepto, que se refiere a la posibilidad de recurrir “en todo caso” en casación las sentencias que resuelvan recursos contra disposiciones de carácter general. En otras palabras,

la expresión “en todo caso”, contenida en el apartado 3 , no enerva lo dispuesto en el apartado 1, sino que sólo se sobrepone a lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 86 .

TERCERO

- No obsta a la anterior conclusión las alegaciones de la parte recurrente, ya que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha entrado a conocer sobre la legalidad o ilegalidad del Plan Parcial Sector 7 “Higueras” en virtud de lo dispuesto por el artículo 27.2 de la LRJCA, como consta en el Fundamento Jurídico séptimo de la sentencia.”

Es ciertamente difícil comprender como el Tribunal Supremo sigue considerando que la sentencia del TSJ de CyL resuelve “en segunda instancia” sobre una disposición que sólo puede conocer en primera instancia. A pesar de la dicción literal de la ley, a pesar de la doctrina citada, a pesar de los precedentes, niega el acceso al recurso y permite que una disposición de carácter general no pueda ser recurrida “en segunda instancia”.

Para colmo, ninguno de los Autos citados —Autos de 11 de junio , 2 y 16 de julio y 24 de septiembre de 2001, recursos números 6626/00 , 4744/00 , 4863/00 y 5963/00— se refiere a un supuesto de hecho coincidente con el presente, en tanto que en aquellos casos los Juzgados de lo Contencioso habían conocido en primera instancia, los Tribunales Superiores de Justicia en segunda, y lo que se pretendía era una tercera instancia vía casación. Este importante detalle pasa incomprensiblemente desapercibido por el Tribunal Supremo.

Así, el Auto de 24 septiembre 2001 RJ 2002\5782 establece :

“Por el Procurador de los Tribunales don Jorge D. G., en nombre y representación de la Universidad de Extremadura, se ha interpuesto recurso de queja contra el Auto de 5 de septiembre de 2000 dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, por el que se acordó tener por no preparado el recurso de casación anunciado contra la Sentencia de 26 de julio de 2000 dictada en el recurso de apelación núm. 71/2000 (SEGUNDA INSTANCIA) , deducido contra la Sentencia de 22 de marzo de 2000 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Badajoz (PRIMERA INSTANCIA), en el recurso núm. 654/1999, relativo a Acuerdo del Consejo Social de la Universidad de Extremadura sobre Modificación de la Relación de Puesto de Trabajo del Personal de Administración y Servicios”.

Dicho de otra manera, para negar una segunda instancia contra el Plan Parcial, cita supuestos donde si ha habido segundas instancias contra disposiciones de carácter general, y en los que no se ha planteado ninguna cuestión de ilegalidad.

Continuando el análisis de la fundamentación del Auto del Tribunal Supremo de veintiocho de Octubre de dos mil diez, el segundo de los argumentos esgrimidos por el Alto tribunal se refiere al indiscutido hecho de que el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la CE, no implica un derecho absoluto a un recurso frente a toda resolución judicial, y que por lo tanto el ordenamiento jurídico procesal puede limitar el régimen de recursos frente a una resolución judicial.

Así, señala el TS que:



“Además, ha de significarse que las posibles restricciones que apunta en cuanto a la recurribilidad de la Sentencia que se pretende impugnar, no son incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución, debiendo tenerse presente, además, que resulta doctrina reiterada de esta Sala la de que no se quebranta dicho derecho porque un proceso contencioso-administrativo quede resuelto en única instancia.

Junto a lo anterior, ha de recordarse que, sobre el acceso a los recursos, existe una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que, reiterada en su Sentencia número 252/2004, de 20 de diciembre, puede resumirse en lo siguiente: “... como hemos sintetizado en la STC 71/2002, de 8 de abril, “mientras que el derecho a una respuesta judicial sobre las pretensiones esgrimidas goza de naturaleza constitucional, en tanto que deriva directamente del art. 24.1 CE, el derecho a la revisión de una determinada respuesta judicial tiene carácter legal. El sistema de recursos, en efecto, se incorpora a la tutela judicial en la configuración que le otorga cada una de las leyes reguladoras de los diversos órdenes jurisdiccionales, sin que, como hemos precisado en el fundamento jurídico 5 de la STC 37/1995, ‘ni siquiera exista un derecho constitucional a disponer de tales medios de impugnación, siendo imaginable, posible y real la eventualidad de que no existan, salvo en lo penal (SSTC 140/1985, 37/1988 y 106/1988)’. En fin, ‘no puede encontrarse en la Constitución —hemos dicho en el mismo lugar— ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una doble instancia o de unos determinados recursos, siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos. El establecimiento y regulación, en esta materia, pertenece al ámbito de libertad del legislador (STC 3/1983), (STC 37/1995, FJ 5). Como consecuencia de lo anterior, el principio hermenéutico pro actione no opera con igual intensidad en la fase inicial del proceso, para acceder al sistema judicial, que en las sucesivas, conseguida que fue una primera respuesta judicial a la pretensión que es la sustancia medular de la tutela y su contenido esencial, sin importar que sea única o múltiple, según regulen las normas procesales el sistema de recursos (SSTC 37/1995, 58/1995, 138/1995 y 149/1995”.

Pues bien, nuevamente el TS queriendo negar el acceso al recurso de casación utiliza jurisprudencia que debiera facilitararlo en el supuesto de autos.

No se trata en el presente caso de invocar un supuesto derecho constitucional a un recurso, tampoco es necesario aludir a la una vulneración de un derecho fundamental como el art. 24 de la CE. Es sencillamente una cuestión de legalidad ordinaria.

Coincidimos plenamente con el TS y TC en que *“no puede encontrarse en la Constitución —hemos dicho en el mismo lugar— ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una doble instancia o de unos determinados recursos, siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos. El establecimiento y regulación, en esta materia, pertenece al ámbito de libertad del legislador (STC 3/1983)’ (STC 37/1995, FJ 5)”*

Es la legalidad ordinaria, en concreto la Ley 29/1998 de 13 de julio, la que con meridiana claridad establece en su art. 86.3 que . *“Cabrá en todo caso recurso de casación contra las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general”.*

Así lo ha querido el legislador, y así lo establecido. Con la misma contundencia y con la misma rotundidad que la LJCA utiliza para limitar el acceso al recurso en otros supuestos, en este caso lo permite.

Pero no lo querido así el Tribunal Supremo, y con ello se aparta de la voluntad del legislador, y de un principio general del derecho cual es "in claris non fit interpretatio", para establecer una suerte de inexplicable y peregrina interpretación contra legem.

Conclusión final: ¿puede la jurisprudencia prevalecer frente a la ley?

Este tipo de contradicciones frontales entre la ley y la jurisprudencia, en las que los tribunales con el pretexto de la interpretación de la ley niegan flagrantemente su sentido literal, nos llevan al eterno debate entre la prelación de las fuentes del derecho en nuestro ordenamiento jurídico:

El artículo 1.1º del Código Civil se encuentra dedicado a la regulación de las fuentes del Derecho.

"Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho".

Por su parte el artículo 1.7, *"Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido".*

Por lo tanto el poder judicial está vinculado por la ley.

Frente a los sistemas anglosajones, que atribuyen a los precedentes judiciales el carácter de fuente del Derecho ("case Law"), constituyendo y formando el Derecho común o "common law", los sistemas continentales, basados en el principio de la primacía de la ley, no elevan la jurisprudencia a la categoría de fuente jurídica.

El art. 1.6 del Código civil señala que *"La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho"*. Con ello el sistema español parece inclinarse por esa posición intermedia entre el sistema anglosajón y el continental antes nos referida.

DÍEZ-PICAZO Y GULLÓN señalan como caracteres de la jurisprudencia los siguientes: 1) La jurisprudencia no es fuente del Derecho, porque no se encuentra dentro de la enumeración de fuentes del artículo 1.1. 2) Se le aproxima, sin embargo, a las fuentes del Derecho, en cuanto que se la menciona en el mismo artículo y capítulo que se refiere a ellas. 3) La función que se asigna es la de complemento o de integración del ordenamiento jurídico. No crea las fuentes, pero les sirve de complemento. 4) La doctrina jurisprudencial, cuando se formula de un modo reiterado, adquiere lo que la Exposición de Motivos de la Ley de reforma del Título Preliminar de 1974 llama "una cierta trascendencia normativa", lo que confirma la adscripción del sistema español a esa postura intermedia en la consideración de la jurisprudencia como fuente del Derecho.



La Constitución Española de 1978 deja claro que soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (art. 1.2), y las modernas definiciones de la ley ha de citarse la de FEDERICO DE CASTRO, para quien, tomando en cuenta el sentido de norma primordial que actualmente disfruta, la ley es “la norma emanada directamente del poder soberano, reveladora de su mandato respecto a la organización jurídica de la nación”.

Por lo tanto, nada ni nadie está por encima de la ley constitucional, y el resto de los poderes del Estado, también el poder judicial, están vinculados por la voluntad del pueblo expresada a través de la Cortes en forma de ley.

De acuerdo con lo expuesto, en debate estaría resuelto a favor de la ley.

Y una vez resuelto el debate cabría preguntarse qué sucede cuando los más altos tribunales se apartan de las reglas del juego, lo que nos conduciría de lleno a otro debate, ¿quién guarda al guardián?, que dejaremos para otro artículo.

Bibliografía y jurisprudencia

“Práctica Procesal Contencioso Administrativa”, Tomo VI, Vol. I, (Ed. Bosch, S. A.).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº1 de Zamora 7/2009, de 27-1-2010, procedimiento ordinario 285/06, 292/06 y 89/07 (acumulados).

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 27-1-2010 (Recurso de Apelación 366/2009).

Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 16-04-2010.

Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 24 septiembre 2001.

Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2009.

Autos de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de junio , 2 y 16 de julio y 24 de septiembre de 2001 a los que basta con remitirse -recursos números 6626/00 , 4744/00 , 4863/00 y 5963/00.

Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de veintiocho de Octubre de dos mil diez. Ponente: JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ (Roj: ATS 13796/2010).

Sentencia del Tribunal Constitucional número 252/2004, de 20 de diciembre.

La Ley 2/2010, de modificación de la LOUGA. Un lugar para el encuentro

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Diputado en el Parlamento de Galicia
Prof. Titular de Geografía de la USC

Resumen: *La legislación urbanística de Galicia, ha experimentado en las últimas décadas un notable avance. El último escalón ha sido la aprobación de la Ley 2/2010 de medidas urgentes de modificación de la LOUGA, centrada en su mayor parte en el ajuste normativo respecto al espacio rural y en la reorganización de las tramitaciones administrativas.*

En esta aportación se plantea como se ha avanzado en la fijación de un sistema de regulación para el espacio rural, especialmente para sus asentamientos, desde la primera norma gallega, la LASGA, hasta el día de hoy. En segundo término, se presentan los principales objetivos y fundamentos de esta norma. Y se finaliza con la presentación de su proceso de elaboración, en el que se buscó diseñar un marco de encuentro y de consenso para dar soluciones y salidas a muchos problemas que se habían detectado, especialmente en el ámbito local, en la aplicación de una ley tan significativa como ha sido desde sus inicios la LOUGA.

Palabras clave: *Galicia, espacio rural, planificación, legislación 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 por el medio rural. 2. Fundamentos de la reciente modificación. 2.1. Reducción de los plazos de las tramitaciones administrativas. 2.2. Reordenación del medio rural. 2.3. Reforzar el papel de los ayuntamientos. 3. La búsqueda de un lugar de encuentro. 4. Bibliografía.*



El Parlamento de Galicia aprueba en 2010 una nueva modificación de la legislación urbanística gallega, la Ley 2/2010 de medidas urgentes de modificación de la LOUGA. Centrada en su mayor parte en el ajuste normativo respecto al espacio rural y en la reorganización de las tramitaciones administrativas.

En el presente análisis se presenta cual tiene sido el interés del cuerpo social y político en ir dotándonos de un sistema de regulación para el espacio rural, especialmente para sus asentamientos, desde la primera normativa gallega, la LASGA, hasta el día de hoy. Las más de 30.000 aldeas, como es sabido un amplio porcentaje respecto al conjunto del Estado, la numerosa población residente, aunque con tendencia a reducirse, o la significativa proporción del territorio afectado, justifica la preocupación existente por dotar a Galicia de un cuerpo de planificación y gestión específico en este ámbito espacial.

En segundo término se plantearán los principales objetivos y fundamentos de esta norma. Termina con la presentación de su proceso de elaboración, en la que se procuró diseñar un marco de encuentro y de consenso para dar soluciones y salidas a muchos problemas que se tenían detectado, especialmente por los ayuntamientos, en la aplicación de una ley tan significativa como tiene sido desde sus inicios la LOUGA.

1 Preocupación urbanística por el medio rural

Desde la asunción por parte de Galicia de las competencias en materia urbanística y de ordenación del territorio se hace necesario esperar al año 1985 para contar con una normativa urbanística propia. En este año se aprueba la "Ley de adaptación de la del suelo a Galicia", conocida como LASGA. Como su propio nombre indica, se trata de una adaptación de la norma estatal de la "Ley del Suelo" de 1975 al ámbito gallego en aquellos aspectos que, a causa de la generalidad de la norma estatal, presenta una difícil aplicación, especialmente en el espacio rural.

La orientación ruralista se entiende a partir de la propia estructura de asentamientos de Galicia. Éstos prácticamente no eran tenidos en cuenta por la Ley de 1975 al centrarse sus fines, casi en exclusiva, en la ordenación de los espacios urbanos. Tal hecho era a todas luces inadecuado para nuestro caso, ya que significaba que un porcentaje muy significativo del espacio habitado se mantenía al margen de toda fórmula de planeamiento. En este sentido la evolución morfológica de la red de núcleos rurales se tenía hecho de modo espontáneo, adecuándose las formas constructivas a las características económicas y geográficas del entorno próximo, en un proceso simbiótico y complementario que se tiene materializado en una rica tipología de asentamientos en base a su encuadre territorial.

El principal objetivo de la LASGA era frenar la tendencia a la desmembración del sistema tradicional de asentamientos, identificada a partir de la proliferación de nuevas construcciones rurales fuera de los pequeños núcleos ya existentes. Tal lógica se enmarca fundamentalmente en la construcción de viviendas esparcidas en los márgenes de las vías de comunicación. Hecho que contribuía tanto a la degradación paulatina del medio natural, como al incremento de las dificultades económicas para dotar a las nuevas residencias unifamiliares de los servicios mínimos de infraestructura, servicios y equipamientos.

Los fundamentos que justifican esta norma se sustentan en la percepción de los cambios funcionales que se tenían desarrollado en el espacio rural en los años precedentes. Se hace evidente el cambio de modelo socioeconómico desde una situación autárquica, cerrada sobre

sí misma y de autoconsumo, a una economía agraria crecientemente conectada con el mercado. Tal situación implica un cambio tipológico en las construcciones anexas a la vivienda que impactan con cierta intensidad en la estructura del hábitat. Asimismo la modernización general de la sociedad supone un incremento de la movilidad individual, acompañada de una mejora infraestructural en materia de accesos para los núcleos rurales. De modo progresivo nuevas exigencias individuales llevan a que la célula tradicional de asentamientos se desmembre, con el interés de separar la vivienda del área de estabulación en la búsqueda de una mejora sanitaria y de calidad de vida. Por tales motivos muchas nuevas viviendas, también impulsadas por el retorno de la emigración, se construyen fuera de los asentamientos tradicionales, contribuyendo a esparcir la edificación por el espacio rural a partir de una red camineira asfaltada que da soporte al conjunto del cambio social. A nivel poblacional también las décadas precedentes suponen el inicio de un marcado éxodo que cristaliza en la actualidad con una muy intensa crisis demográfica en la mayor parte de los asentamientos rurales.

La LASGA, pese a algunas taras que tuvo en su desarrollo, aportó una serie de asuntos de interés, como la obligatoriedad de un Estudio detallado del medio rural, tendente al impulso de medidas para conservar sus valores y potencialidades. O la necesidad de elaborar un Análisis del modelo de asentamientos poblacional, cuya finalidad era profundizar en el conocimiento de los elementos constituyentes de los núcleos rurales, su tipología, y otros aspectos encaminados a trasladar la acción del planeamiento urbanístico al medio rural.

Con todo la LASGA no fue capaz de frenar el deterioro urbanístico del espacio y de los asentamientos rurales. Un deterioro que, por otra parte, no era más que el reflejo espacial del cambio funcional y socioeconómico que estaba experimentando con intensidad el rural gallego. Así, desde su aprobación las construcciones esparcidas se mantuvieron, no respetándose los presupuestos derivados de esta norma. Tal situación supuso un coste significativo, tanto para los paisajes, como para la sociedad en general y las administraciones en particular. Factores explicativos de esta no aplicación fueron el gran apego a la propiedad de la tierra y el hecho colectivo de entender que cada parcela era un potencial solar para edificar. En esta lógica intervienen dinámicas sociales de peso como las inversiones vinculadas al retorno de la emigración, la idea familiar de dejar una finca en la que los descendientes puedan levantar su propia vivienda, etc. Además desde la mayor parte de los ayuntamientos, encargados de velar por la legalidad urbanística, no se prestó demasiado interés por frenar la aleatoria construcción de viviendas en lo rural. No se entrometieron, en general, en decisiones personales, pues tal hecho le supondría un rechazo por parte de una sociedad aconstrumbrada a tener libertad constructiva. Además muchos municipios carecían de los mínimos recursos de planeamiento y gestión urbanística.

A partir de aquí se llega al año 1997 en que se aprueba la primera ley específicamente gallega, la Ley del Suelo de Galicia de 1997, ya que la anterior, como su propio nombre indicaba, era de adaptación de la norma estatal. Se mantiene en ésta la vocación ruralista, pues los instrumentos de planificación y gestión de los espacios urbanos y urbanizables se mantienen casi estables y sin grandes diferencias con los del conjunto del Estado. Sí se identifica una maior preocupación por la traslación a la acción urbanística de los principios de sostenibilidad derivados de los principios de la Declaración de Río de 1992. Así en el tratamiento del espacio urbano se incrementan los porcentajes de cesiones públicas para equipamientos y dotaciones, o el de los deberes de los propietarios en los planeamientos de desarrollo, en una clara tendencia orientada al logro de un uso más sostenible del territorio y a modificar los modelos urbanos preexistentes que tenían favorecido la colmatación de las tramas urbanas.



De nuevo las mayores novedades vienen de la preocupación por el desarrollo y organización urbanística del espacio rural. A nivel de la documentación exigida en los planes generales se introduce el "Estudio del medio rural y del sistema de asentamientos", con el cual se pretende conseguir un conocimiento pormenorizado de la estructura del territorio municipal a ordenar. Dicho documento tiene la vocación de ser referencia para plantear las medidas tendentes a su conservación y mejora, especialmente en aquellos espacios de particular valor natural, patrimonial o paisajístico. También es el soporte informativo sobre el que plantea la delimitación de la mayor novedad de esta ley, los Suelos de Núcleo Rural.

Crea esta norma una nueva categoría urbanística de suelo, el Suelo de Núcleo Rural (SNR), que se entiende como un perímetro que bordea los asentamientos de población existentes, y cuyo objeto es concentrar en los mismos el hecho constructivo residencial. Esta nueva modalidad aporta un régimen específico de uso, con ordenanzas propias. Esta nueva clasificación implica una evolución conceptual significativa respecto al que en la LASGA se definía como suelo urbanizable de núcleo rural, pues le aporta un régimen jurídico propio y diferenciado. En esta primera aproximación no se plantean criterios para su delimitación, que quedaban al albedrío de cada ayuntamiento sin ningún tipo de parámetro regulador. Si bien en el articulado que regula esta figura se recoge la necesidad de contar con un Estudio del sistema de núcleos de población, que se entiende como soporte para la delimitación del suelo urbano dentro del término municipal y de los núcleos rurales existentes. Entre los requisitos para la consideración como tal, se partía de una agrupación de viviendas de tipología rural, con una especial vinculación con las actividades agroganaderas y que debían estar identificados en los nomencladores y censos oficiales existentes.

Estos fundamentos van a ser asumidos en el campo urbanístico gallego, reforzándose de modo nítido con la aprobación el 31 de diciembre de 2002 de la nueva ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, la conocida como LOUGA. Esta norma presenta un carácter dual. Pues mientras en los suelos urbanos-urbanizables presenta un perfil bastante continuista, en lo tocante a los SNR y a los rústicos, las novedades son bastante significativas.

En los primeros se mantiene la situación en gran parte de los procedimientos administrativos de referencia para su gestión y desarrollo (se simplifica algún procedimiento para los ayuntamientos de mayor entidad), a la vez que se introducen ciertas variaciones en lo tocante a aspectos como los sistemas de ocupación del suelo, los índices de cesión, el reparto de los costes de urbanización, los coeficientes de aprovechamiento, etc.

Los aportes más novedosos, también los más conflictivos, se refieren a aquellos vinculados con las diferentes acciones humanas a desarrollar en el espacio rural. Tanto en lo tocante a las construcciones y tipologías de las construcciones, como en los usos a desarrollar sobre los diferentes suelos rústicos y de protección. Los objetivos fundamentales que se pretendían alcanzar con esta norma era avanzar en la regulación de los usos y las actividades económicas y constructivas que se desarrollan en el medio rural de un modo estricto. Así como introducir una cierta vocación de instrumento paisajístico, ya que al regular tanto los usos del suelo, como la tipología edificativa, con aportes en normas constructivas de alturas, huecos, cubiertas,... la aplicación de la norma deriva en una fuerte repercusión en la configuración de los paisajes. También fija unos criterios más estrictos para la delimitación de los SNR, en base al diseño de perímetros en función a distancias a las viviendas tradicionales. Y todas estas variables con un principio rector transversal, que es la preservación y protección de los valores y recursos depositados en el medio rural a nivel patrimonial, cultural, arquitectónico o ambiental.

Esta orientación se advierte de modo claro en la Exposición de Motivos. En la misma se insiste en que el "medio rural y el suelo rústico deben ser motivo preferente de atención con el fin de trazar una verdadera política territorial sobre este medio". El suelo rústico, por otra parte, es aquel espacio preservado de la acción constructiva, con excepciones contempladas en la propia ley. En esta línea se incrementan los niveles de protección de estos suelos, marcando diferentes niveles de protección en base al diferencial interés paisajístico o patrimonial de cada área: suelos rústicos de protección ordinaria, y de especial protección. En este último caso nos encontramos con una amplia tipología: protección agropecuaria, forestal, de aguas,... Presentándose también como una novedad significativa el hecho de que la competencia en materia de suelo rústico pasa a ser exclusiva de la Xunta de Galicia.

En el trasfondo de esta norma surge un debate que, en cierta medida, no tiene aún sido resuelto de un modo satisfactorio, vinculado con la orientación funcional que debe tener el espacio rural en el modelo territorial de Galicia. Este debate fija dos papeles: uno rural con una orientación principal orientada a la producción de materias primas agrarias, o un espacio residencial no dependiente en exclusiva de las actividades primarias. En lógica se tiene que avanzar y orientar la acción pública hacia la complementación de ambas potencialidades, si bien en los últimos años se tiene primado una visión más proteccionista del espacio rural, entendiéndose éste como el soporte de una serie de valores y recursos a proteger por la legislación urbanística. No se debe olvidar que la propia Ley 9/2002 puede considerarse la suma de dos leyes, una meramente urbanística y otra de protección del medio rural.

La LOUGA también incrementa la documentación necesaria para la aprobación del planeamiento. A mayores de los "Estudio del medio rural y del modelo de asentamientos" ya existentes, incorpora como novedad el "Estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico". Un compendio informativo que implica un análisis integral del espacio a planificar en aspectos demográficos, de aprovechamientos económicos del suelo, de relaciones funcionales de los SNR y otras cuestiones geográficas, que parten de la premisa comúnmente aceptada de que para planificar u ordenar un territorio, primero es necesario conocerlo.

Sin embargo, la aplicación concreta de esta norma rápidamente puso de manifiesto una serie de taras que era necesario encauzar para ir solucionando problemas que surgieron de modo paulatino en su aplicación. Algunas de las más significativas es que no reconocía las modificaciones que en las últimas décadas se tenían producido en el sistema de asentamientos rurales, que al margen de su carácter más o menos afortunado desde una perspectiva paisajística, tenían generado nuevos procesos morfológicos de ocupación del territorio como respuesta al cambio funcional acaecido en los mismos, o las excesivas rigideces que planteaba para el desarrollo de la actividad agropecuaria que es aún la mayoritaria en el conjunto del rural. Así en 2004 se impulsa una primera modificación de la LOUGA, que entre sus objetivos principales estaba definir con mayor precisión las delimitaciones de los SNR.

Se plantea así una diferenciación entre el SNR Tradicional, correspondiente con un perímetro de 50 m. desde las viviendas denominadas tradicionales, las existentes en el denominado "vo americano" de 1956. A éste le correspondía una ordenanza específica, en la que se regula el tamaño medio de parcelas, usos característicos,... Y, por otra parte, el Área de Expansión, perímetro con un máximo 200 m. desde las últimas viviendas, que se entendía que era el espacio preciso para el crecimiento futuro de cada núcleo. Esta diferenciación entre Núcleo Tradicional y Área de Expansión se materializaba en una serie de diferencias en el tratamiento urbanístico, en aspectos como las posibilidades de parcelamiento de las par-



celas existentes (prohibidas en las áreas de expansión), o los usos potenciales. Este avance en la delimitación y regulación de los núcleos rurales no aporta aún una solución del todo satisfactoria al tratamiento de los núcleos rurales, pues aunque se avanza en el reconocimiento de las formas de ocupación del territorio, no es quien por el momento de encorsetar la amplia diversidad morfológica y funcional de los asentamientos rurales. Asimismo se incrementan las líneas de regulación de usos en los suelos rústicos, tanto en los comunes, como en los de protección especial, otorgando un tratamiento integral de protección de los valores espaciales y patrimoniales de estos ámbitos.

Los últimos años han sido prolijos en la aprobación de modificaciones de la legislación urbanística y territorial. Así se continúa con la ley 6/2007 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, la conocida como la "ley de los 500 m.". Ésta no modifica los instrumentos de ordenación urbanística ni territorial, pero sí introduce un cambio significativo en la elaboración y en la tramitación de los planeamientos municipales: la necesidad, para dar cumplimiento a las normativas europeas, de someter los instrumentos de planificación urbanística a un nuevo trámite, la "Evaluación Ambiental Estratégica", la finalidad de este nuevo procedimiento es someter las acciones de transformación humana del territorio a un proceso de análisis de carácter ambiental, presentando alternativas de uso y/o transformación, calibrando la incidencia de la acción urbanística sobre los recursos naturales, garantizando la sostenibilidad de los recursos naturales, etc.

Se establece un procedimiento de participación pública, en el que hay que ir superando determinados pasos hasta llegar a la "Memoria Ambiental" definitiva en la que se plantean una serie de criterios, que el órgano promotor del instrumento de planeamiento debe introducir como parámetros de referencia en la ordenación del suelo.

Esta nueva tramitación se situó en su momento en la antigua Consellería de Medio Ambiente, mientras las tramitaciones administrativas se mantenían en un departamento diferente, el de Política Territorial. A consecuencia de esta desmembración en las tramitaciones se incrementó notablemente los tiempos de tramitaciones administrativas de los instrumentos de planificación, siendo frecuente el solapamiento de trámites y plazos, la promulgación de informes contradictorios, etc.

También por la vía de urgencia se plantea la ley 6/2008 de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo. La finalidad casi exclusiva de la misma radica en el incremento de los porcentajes de vivienda sometida a algún régimen de protección en los suelos urbanizables y en los planeamientos de desarrollo. Llegándose a una ratio de un 40% para los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Así como en otras cuestiones vinculadas con la organización de los Patrimonios Municipales del Suelo, los plazos temporales de construcciones para las viviendas protegidas, etc.

2 Fundamentos de la reciente modificación

En esta situación se llega a 2009, en que se identifica un interés por impulsar una nueva norma urbanística que corrija las taras que dificultaban la aplicación de la LOUGA, especialmente en el espacio rural, pues en los suelos urbanos y urbanizables no se tenían detectado disfunciones significativas. También en estos momentos se entra de lleno en un contexto económico muy marcado por la crisis del sector inmobiliario y por la necesidad de repensar algunos de los principios y de las formas anteriores de hacer urbanismo, específicamente tendentes a corregir y encauzar un modelo expansivo de la oferta de vivienda.

La modificación de la LOUGA surge de una reclamación del municipalismo gallego, partiendo de la base que los ayuntamientos son los que mejor conocen el funcionamiento del día a día, las dificultades de aplicación de los marcos jurídicos, y sobre todo las disfunciones que es necesario corregir. En esta nueva andaina se toma como referencia un documento elaborado por la FEGAMP en marzo de 2007, que aporta una serie de propuestas que elevan a la Xunta de Galicia con la intención de intentar tramitarlas, sin éxito, dentro de las acciones legislativas de ese momento. Este documento contempla 8 puntos: impulsar una mayor colaboración del gobierno autónomo con los ayuntamientos, reducir la lentitud de las tramitaciones administrativas, diseñar un nuevo régimen para los SNR, impulsar el planeamiento territorial, etc. La asunción por parte de la Xunta de Galicia de este documento como punto de partida para la modificación de la LOUGA, se manifiesta en la firma de un acuerdo marco entre la Xunta de Galicia y la propia FEGAMP, encaminado a fomentar los puntos de encuentro para una nueva modificación de la legislación que de respuesta a las demandas del mundo local.

Los objetivos principales que se proponen se centran en la reducción de las tramitaciones administrativas, en la reordenación urbanística del espacio rural, tanto de los SNR como del propio suelo rústico, así como el propio refuerzo competencial de los ayuntamientos en la planificación y gestión urbanística. Con posterioridad, y a lo largo de la tramitación de la modificación, surgen otros aspectos de interés, que incluso superaron en impacto mediático los tres iniciales, y que alcanzan también un valor sustancial.

2.1 Reducción de los plazos de las tramitaciones administrativas

Las tramitaciones administrativas del planeamiento, tanto general como de desarrollo, siempre han sido lentas y farragosas. Sin embargo la mala organización técnica, consistente en la separación entre los trámites urbanísticos propiamente dichos y los derivados de la implementación de la AAE, en consellerías diferentes, con plazos de exposición, e incluso informes contradictorios entre ellos, etc, aumentaron notablemente los tiempos administrativos de elaboración y posterior aprobación.

A esta situación se le añade la lentitud en lo tocante a la autorización en suelo rústico. En este caso las competencias autonómicas sobre este tipo de suelo, estaban llevando de nuevo a una acusada ralentización para la aprobación de cualquier tipo de actividad a desarrollar en suelo rústico. Esta situación llevó a una paralización de innumerables expedientes que dificultan el desarrollo de la actividad productiva rural (por ejemplo para recibir subvenciones económicas en los expedientes de incorporación o mejora de explotaciones agrarias).

Para dar salida a ambas problemáticas, se plantea como uno de los grandes objetivos de esta modificación el desatar el *nudo gordiano* de las tramitaciones. Propone en este sentido la uniformización en un único proceso administrativo de la tramitación ambiental y urbanística, mediante la vinculación de los plazos y exposiciones públicas de AAE y de la propia tramitación urbanística. Esta novedad se acompaña de una reducción de los plazos de informes autonómicos de 3 a 2 meses, con lo que se pretende acortar los tiempos de un modo significativo.

A nivel de autorizaciones en suelos rústicos, lo que se plantea es otorgar a los ayuntamientos capacidad efectiva para poder informar, y así reducir la dependencia del gobierno regional. Con la excepción de las viviendas vinculadas a la explotación agraria, la mayor parte de las nuevas autorizaciones pasan de nuevo a ser competencia de los propios entes locales.



Con esta medida se busca reducir los tiempos de espera de los expedientes, a la vez que se mantengan los mismos niveles de protección, pues de lo que se trató con esta medida es reducir los tiempos de espera, y no modificar los usos a desarrollar, que en su mayor parte se mantienen sin alteraciones significativas¹.

2.2 Reordenación del medio rural

Este objetivo se fundamenta en la existencia de un escenario de profunda crisis demográfica y económica en el mundo rural. La legislación urbanística debe favorecer, o por lo menos no entorpecer, las actividades económicas vinculadas a los recursos agroganaderos y forestales. Los cambios contemplados buscan favorecer e impulsar tanto el asentamiento de nuevas viviendas en los núcleos con la voluntad de aminorar la despoblación, de ahí la definición de un nuevo régimen de SNR, así como el desarrollo de aquellas actividades económicas vinculadas con los recursos del medio y con capacidad de fijar población en el mundo rural.

La tradición ruralista de la legislación urbanística gallega lleva a centrar la mayor parte de las modificaciones y mejoras introducidas en el proyecto normativo. Así 44 artículos del texto reformado, junto con la mayor parte de las Disposiciones tienen como referente este ámbito, con el objeto de nuevo de ir adecuando la praxis urbanística al espacio rural.

En este escenario lo más significativo viene a ser la definición de un nuevo régimen de SNR, que posibilite adecuar la norma a la amplia diversidad del sistema de asentamientos gallegos, en el que los núcleos de valle, montaña, costa, etc, tienen problemáticas y procesos de formación diferentes. Esta situación deriva también de una tipología da estructura del hábitat dispar con asentamientos de naturaleza lineal, otros compactos, de naturaleza más laxa, etc. Asimismo también se identifican diferentes dinámicas sociales y de vocación productiva en los núcleos, donde muchos de los mismos ya no se caracterizan por una prevalencia de la actividad agraria, presentándose en los últimos años evoluciones y situaciones contrastadas. Se plantea así una lectura más amplia del sistema de núcleos al no vincularse sus dinámicas en exclusiva a las actividades agroganaderas, entendiéndose que en el rural conviven en la actualidad diversos procesos de ocupación que es necesario reconocer y encauzar con la finalidad de favorecer su desarrollo. Por tal motivo, se posibilitan nuevos usos económicos no contemplados hasta el momento en los SNR, con la explícita intencionalidad de dar respuesta a los crecientes cambios funcionales del espacio rural.

El régimen de SNR pretende superar la visión uniformizadora previa, basada en un tratamiento uniforme para el amplio número de asentamientos rurales. Para ello establece tres tipologías: Histórico-Tradicional, Común y Complejo que manifiestan las diferencias existentes en la configuración de cada núcleo en lo relativo a su morfología, dinámica reciente, disposición edificatoria, ... También se plantean unos criterios de delimitación basados en la compacidad, abandonándose el criterio de distancia existente hasta el momento. Con esta alteración desaparece el Área de Expansión que había surgido en 2004. Los Planes Generales, a través del "Estudio del medio rural y del sistema de asentamientos", adquieren mayor protagonismo para fijar los criterios definitorios de los respectivos SNR, fijando la parcela mínima de ocupación en cada caso, las tipologías constructivas, ... con la finalidad de que sea este instrumento, en última instancia, quien fije las características específicas de

1 Con posterioridad, en la Ley de acompañamiento a la de presupuestos de 2011 se introduce una modificación puntual en lo tocante a los suelos rústicos de especial protección agrícola y forestal, tendente a posibilitar el desarrollo en los mismos de usos industriales y empresariales, evidentemente al amparo de los instrumentos de desarrollo pertinentes.

sus SNR. También, con el establecimiento de esta tipología lo que se pretende es dar una cobertura técnica a la complejidad y diversidad de los asentamientos rurales y, del mismo modo que se recoge en las DOT aprobadas en 2010, adecuar el diseño normativo a la zonificación territorial del rural.

En lo tocante al espacio rural, se pretende flexibilizar y facilitar, dentro de un contexto de crisis demográfica y económica, la implantación de actividades económicas agrarias y no agrarias, turismo, energías renovables,... que pueden desarrollarse en este entorno y que ponen en valor los recursos del territorio y aportan capacidad de creación de empleo.

En definitiva, los cambios funcionales y de uso de los núcleos rurales reflejan la evolución social y económica de las últimas décadas, modificándose sus tipologías en relación a cambios significativos como las mejoras en la accesibilidad viaria, la generalización del uso residencial no agrícola o la difusión de nuevos valores y pautas de comportamiento colectivo. Así la ley quiere ser efectiva y contemplar las diferentes tipologías y los cambios sociales acaecidos en el rural, facilitando que sea el ayuntamiento quien defina su propio modelo territorial. De este modo el nuevo régimen va a permitir establecer diferentes tipologías de SNR, que recojan mejor las notables diferencias y diversidad de los núcleos rurales.

2.3 Reforzar el papel de los ayuntamientos

El refuerzo del papel de los ayuntamientos en la planificación y gestión del urbanismo completa los grandes objetivos programáticos del presente marco normativo. En esta línea se pretende superar la idea colectiva de que carecen de capacidades y competencias en este ámbito. Dando pie a una nueva cultura en la que se hace necesario darle más responsabilidades y reconocer su función, pero también ofrecer más cooperación y superar una suerte de neocentralismo, que incluso llegó a cuestionar su posición dentro del entramado normativo urbanístico y teritorial.

En esta línea se apuesta por darle un mayor protagonismo al Plan General como instrumento que define el modelo territorial de cada término municipal. Se parte del hecho poco discutible de que los ayuntamientos son los que mejor conocen su propio territorio. Asimismo se le transfiere una mayor capacidad para informar los expedientes en suelo rústico, con la finalidad de dar mayor agilidad y capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, y favorecer de este modo la actividad económica rural.

De un modo transversal a los grandes objetivos anteriores, la modificación se fundamenta en unos ejes transversales que están presentes a lo largo de todo el documento. El primero hace referencia a la sostenibilidad y a la gestión de los recursos ambientales y paisajísticos, a partir de la premisa de que son finitos y un auténtico patrimonio colectivo que tenemos la obligación de preservar. El segundo, y en conexión con la idea de sostenibilidad de gestión eficaz de los recursos, se basa en el principio de posibilitar el desarrollo de las actividades humanas. Una cultura auténticamente sostenible no se fundamenta de modo específico en la prohibición, sino en la compatibilización del uso de los recursos con la preservación de los mismos. En este sentido se apuesta por una nueva cultura territorial que supere la idea "del no hacer", por la de "hacer bien", con los criterios, parámetros o medidas correctoras y de integración necesarias que posibiliten el uso con la peservación de los valores ambientales y paisajísticos del territorio.

3 La búsqueda de un lugar de encuentro

La Ley 2/2010 surge de una vocación de consenso y de escuchar al conjunto de los agentes sociales y políticos que comienza en el acuerdo con la FEGAMP, y que también se identifica a lo largo de la tramitación del texto normativo. En este sentido se van incorporando diferentes aspectos al texto inicial que contribuyen a enriquecerlo y sobre todo a ajustarlo a las demandas sociales formuladas. De este modo una modificación que nació con unos fines concretos, adquiere un protagonismo mucho mayor, planteando más soluciones de las que se pretendía en un inicio.

Este proceso de participación comienza con el informe del CES. En el texto se plantean 22 consideraciones, de las que 10 son aceptadas de modo íntegro, 6 lo son de modo parcial y sólo 6 son rechazadas. Este informe avala cuestiones fundamentales como la búsqueda de una reducción de las tramitaciones administrativas o la disposición de la norma de favorecer la actividad productiva en el medio rural. Sí fueron contempladas cuestiones como la rebaja de la ingerencia de la norma urbanística respecto a normativas sectoriales vigentes (por ejemplo la forestal), la reducción de los tamaños mínimos de las parcelas para usos no residenciales, o la maior flexibilidad en los materiales de las viviendas contruidas en el espacio rural. Por su parte plantea algunos aspectos incorporados en el trámite de enmienda. Tal es el caso de la regularización de las naves industriales en suelo rústico, u otros aspectos como la ampliación de los plazos de caducidad de licencias o la segregación en suelos rústicos, con la excepción de aquellos de especial protección agropecuaria, por motivos de herencia.

Algunos aspectos, sin embargo, no han sido contemplados. Es el caso de la equiparación directa de los montes en mancomún, a suelos rústicos de especial protección forestal, la rebaja de los porcentajes de vivienda sometida a algún tipo de protección, que se solicita sea adaptado a las particularidades de cada ayuntamiento. O que la obtención de autorización para la ubicación en suelo rústico de una vivienda vinculada a una explotación agropecuaria sea de licencia municipal directa. Otras consideraciones, como ya se ha dicho, han sido introducidas de un modo parcial. Tal es el caso, entre otros aspectos, de la revisión de las distancias entre viviendas y explotaciones ganaderas, caso en el que la modificación se quedó en una situación intermedia entre la norma preexistente y lo solicitado por el propio CES.

En el trámite parlamentario de Ponencia legislativa los partidos políticos con representación plantean un número significativo de enmiendas: el PP 31, el PSOE 44 y el BNG 33. Muestra del interés de alcanzar un consenso general y abrir la norma a la participación colectiva, un amplio porcentaje de estas enmiendas fueron aceptadas. Así del PSOE se admitense 25, se niegan 6, se transaccionan otras 6, y 4 son retiradas. Mientras en el BNG la situación se mueve entre 6 aceptadas, 17 negadas, 9 transaccionadas y 2 retiradas. Evidentemente las del PP, como fuerza que sustenta al gobierno, son aceptadas en su integridad.

Durante este procedimiento diferentes colectivos profesionales (Cluster de la Madera, Federación de Áridos, Sindicatos Agrarios, Colectivos ecologistas,...), se acercan a los grupos parlamentarios para proponer nuevas cuestiones a introducir en el texto de la ley. Un número significativo de las cuestiones planteadas son asumidas por las fuerzas políticas que las trasladan al marco normativo, contribuyendo al enriquecimiento del texto, y a dotarlo de un mayor valor resolutivo respecto a las problemáticas planteadas en cada uno de los casos.

La vocación de generar un consenso general también se manifiesta cuando, de modo inaudito por carecerse de precedentes, se recibe un informe del Ministerio de Vivienda durante el trámite de Ponencia. Pese a la excepcionalidad de este hecho y a su aparente discrecional-



lidad, pues no había sido solicitado por ninguna institución ni su participación se contempla desde una perspectiva procedimental, se resolvió de modo satisfactorio, incorporándose muchos de sus planteamientos, pues eran básicamente cuestiones de técnica jurídica.

Durante este proceso de elaboración, muy participativo como se acaba de presentar, se buscó dar soluciones a problemáticas existentes en la sociedad y en el territorio gallego. Se optó por un modelo de acción de “no cerrar los ojos” ante realidades existentes y consolidadas. Por este motivo se incorporaron una serie de cuestiones, algunas problemáticas y de fuerte impacto mediático, pero que se entendía necesario corregir o encauzar, pues de lo contrario tales problemáticas, en vez de corregirse y encauzarse jurídicamente, seguirían manteniéndose en una situación de indefinición.

Una de estas cuestiones, por ejemplo, fue la relativa a la regularización de los asentamientos industriales surgidos al margen del planeamiento. Auténticos polígonos industriales espontáneos en los que se ubica un significativo porcentaje de la creación de empleo y PIB de este país. En este caso en la Disposición Transitoria 13 se abre la posibilidad a que estos asentamientos adquieran la clasificación de suelos urbanizables para que posteriormente se pueda desarrollar un plan parcial o de sectorización que, a costa de los propietarios, se complete la urbanización de estos sectores y se dote de las medidas de corrección ambiental precisas. Se da un tratamiento común a una problemática general del territorio gallego, y que ya en la pasada legislatura se había iniciado, aunque con una diferencia, pues ahora se opta por una solución global, mientras con anterioridad se hacía mediante convenios particulares con los afectados de las bolsas de suelo de uso empresarial existentes.

Algo parecido se plantea para las viviendas sin licencia en suelo rústico que se pretenden regularizar y reconocer con el fin de que pasen a una situación de fuera de ordenación parcial y puedan adscribirse de modo efectivo al patrimonio de sus propietarios. Aquí se abre una amplia casuística, desde viviendas que cuentan con licencia al amparo de la LASGA, otras existentes en ayuntamientos sin ningún tipo de planeamiento, otras con una considerable antigüedad, etc. En este caso, y siempre y cuando sean construcciones previas a 2003 y que no cuenten con expedientes de infracción urbanística, se podrán reconocer mediante la presentación ante el ayuntamiento de un expediente administrativo específico².

En esta línea de dar soluciones, también se enmarca la ampliación del plazo de caducidad de las licencias constructivas. Se busca con esto evitar las posibles solicitudes de devolución del ICIO, que en este contexto de crisis financiera muy evidente en las arcas municipales supondría un auténtico mazazo para las mismas. O la articulación de mecanismos de coordinación y gestión conjunta entre la legislación de concentración parcelaria y la urbanística, que hasta el momento imposibilitaba que los procesos de concentración se pueden llevar a cabo en los SNR, y a partir de ahora se abre la vía, a partir de un convenio con el ayuntamiento afectado, de interactuar de modo conjunto sobre la realidad territorial.

Mención aparte merece, quizás, el aspecto de mayor repercusión mediática, vinculado a los usos permitidos en los espacios naturales, y nombradamente en aquellos clasificados como Red Natura. Estos usos, regulados en el art. 39, por su particular valor ambiental son merecedores de la introducción de las más significativas medidas de compatibilización. El principal debate surge en

2 Con la finalidad de facilitar la interpretación de estos aspectos, junto a otros de carácter sustancial, técnicos y profesionales se acaban de publicar en mayo de 2011 cuatro instrucciones centradas en la metodología del cálculo del grado de consolidación edificatoria en la delimitación de los SNR, su vinculación en lo tocante a las tramitaciones administrativas, y el propio desarrollo de las disposiciones orientadas a la aplicación de los asentamientos surgidos al margen del planeamiento y de las edificaciones y construcciones realizadas sin licencia o autorización autonómica.



torno a la posibilidad de ubicar instalaciones de piscifactorias en este tipo de suelos. Con anterioridad tanto el Plan de Acuicultura de 2005, como el de 2008, contemplaban la construcción de este tipo de plantas en la Red Natura, de conformidad con el conjunto de la Unión Europea en el que este uso está permitido en esta clasificación del suelo. La norma, después de las negociaciones tenidas entre las fuerzas políticas, plantea la introducción de las máximas cautelas de protección existentes, fundamentadas en la normativa comunitaria en vigor. De tal modo que la norma urbanística posibilita este uso, pero no es competencia de la misma la correspondiente autorización, que en todo caso recae en el órgano competente en protección de la naturaleza. Este último, emitirá su informe favorable, o no en base al proyecto particular de cada caso en el que se miden la integración paisajística y ambiental, criterios de sustentabilidad, etc.

El resultado final, el balance político, es conocido. Sólo fue rechazada por una minoría del arco parlamentario gallego, contando con 38 votos favorables, los del PP, 25 abstenciones correspondientes al PSOE y 12 votos negativos del BNG. Este resultado, teniendo en cuenta los equilibrios políticos, puede interpretarse como un fuerte aval para esta modificación, que se complementa con el apoyo directo del municipalismo desde sus inicios.

La ley 2/2010 puede considerarse el primer ensayo de un interés general por conseguir un Pacto por el Territorio en el que las fuerzas políticas fijen unas líneas maestras en lo tocante a la ordenación territorial y urbanística. Con posterioridad, la aprobación de las DOT y del Plan del Litoral, así como el anuncio de la elaboración de un nuevo marco urbanístico con vocación de permanencia en el tiempo, van en la línea de aunar esfuerzos en la búsqueda de este anhelo colectivo. Este es un proceso actualmente en marcha que, partiendo de las lógicas sensibilidades y discrepancias, llama a la responsabilidad a los agentes y representantes políticos. La consecución de un marco estable en la planificación, de unas reglas claras que den referencias y seguridad jurídica, el asentamiento de la sensibilidad colectiva respecto a los valores ambientales y de sostenibilidad o la defensa de un territorio vivo que compatibilice el uso con la conservación de los recursos ambientales y paisajísticos, son un anhelo común a alcanzar. Y en nuestra mano, en la de todos, está hacerlo.

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): Dereito urbanístico de Galicia. Fundación Caixa Galicia. A Coruña.
- Estévez Goytre, R. (2006): Manual práctico de planeamiento urbanístico. de Comarez. Granada.
- Fernández Carballal, A. (2003): Derecho urbanístico de Galicia. Civitas, Madrid.
- González-Cebrián Tello, J. (2009): Intervención sobre o medio rural en Galicia. E.T.S.A, Universidade da Coruña.
- Grandio Dopico, A., editor (2005): Ordenación dos espazos litorais en Galicia. Netbiblo. Oleiros.
- López Porto, P (2008): O solo de núcleo rural na lei 9/2002. EGAP. Santiago de Compostela.

Tratamiento jurídico de los paisajes culturales de Galicia

ANTONIO ROMA VALDÉS
Fiscal

Resumen: *El paisaje es un elemento de la geografía gallega y para su preservación cuenta con una normativa que lo trata desde los puntos de vista urbanístico y medioambiental, además del cultural. Este último punto de vista, el que más incide desde el punto de vista de la normativa internacional, es el objeto de este trabajo, que atiende a la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia.*

Palabras clave: *Derecho administrativo. Patrimonio cultural. Medio ambiente. Urbanismo. Paisaje. 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. La noción de paisaje cultural. 2. El tratamiento del paisaje en la legislación de Galicia. 2.1. Presupuestos derivados de derecho internacional. 2.2. Espacios expresamente declarados por la legislación cultural. 2.2.1. Sitios históricos y zonas arqueológicas. 2.2.2. Los caminos de Santiago. 3. Entorno de bienes de interés cultural y catalogados. 3.1. Inseparabilidad del entorno. 3.2. Preceptividad de autorización de las autoridades culturales de las actuaciones que afecten al entorno. 3.3. Prohibición de elementos que limiten la contemplación del bien. 3.4. Incidencia del monumento en las actuaciones aledañas. 4. Impacto ambiental desde el punto de vista cultural. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.*

1 La noción de paisaje cultural

El tratamiento jurídico del paisaje en el ordenamiento jurídico se desarrolla entre dos sectores distintos, por un lado el patrimonio cultural, que en Galicia encuentra su principal manifestación en la veterana Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de 1995, por otro lado, en la legislación medioambiental. La norma internacional fundamental para el tratamiento de este ámbito se encuentra en Convenio Europeo del Paisaje, abierto a la firma en Florencia el 20 de octubre de 2000 cuyo artículo 3 establece como su objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo. En su preámbulo, el Convenio señala como sus precedentes el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979), el Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa (Granada, 3 de octubre de 1985), el Convenio Europeo para la protección del patrimonio arqueológico (La Valeta, 16 de enero de 1992), el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid, 21 de mayo de 1980) y sus protocolos adicionales, la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985), el Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992), la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 16 de noviembre de 1972) y la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998). En suma, el tratamiento del paisaje combina tanto los aspectos culturales como los medioambientales.

La legislación autonómica fundamental es la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia¹. Su artículo 1 define a través de esta expresión su objetivo:

La presente ley tiene por objeto el reconocimiento jurídico, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje de Galicia, a fin de preservar y ordenar todos los elementos que la configuran en el marco del desarrollo sostenible, entendiéndose que el paisaje tiene una dimensión global de interés general para la comunidad gallega, por cuanto trasciende a los campos ambientales, culturales, sociales y económicos.

A tal fin, la presente ley impulsa la plena integración del paisaje en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo

Por lo tanto, mencionando la cultura como uno de los ámbitos sectoriales en los que trasciende el paisaje, menciona empero el desarrollo sostenible como la piedra angular de tratamiento del paisaje². Y no deja de sorprender la posición adoptada, toda vez que la convención que sirve de referencia establece como compromisos de los estados³:

1 Y no es el único caso que, dentro de la legislación medioambiental, se refiere al paisaje. Pueden añadirse los artículos 5.2 y 18 de Ley 10/1985 de 14 de agosto de Concentración Parcelaria de Galicia, 44 y 56 de la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza de Galicia o la Ley 3/2008 de ordenación de la minería de Galicia. A ellas cabe añadir la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, en sus aspectos más propiamente urbanísticos. De acuerdo con Díaz Otero, 2009, pp. 164-165: "Incluso podría decirse que los instrumentos recogidos en ellas no son sólo el valor jurídico del paisaje suficientes, sino sobreabundantes. Es por esto que, en la aplicación de esta legislación, han de tomarse en consideración los mandatos que, no por genéricos, sino por ello menos imperativos y ha de cuidarse la adecuada coherencia entre los diversos instrumentos a imbricar por parte de los operadores institucionales".

2 No es el único supuesto. También el artículo 1 de la Ley 8/2005, de 8 de junio de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña opta por esta tendencia. Por su parte, el artículo 11 de la Ley valenciana 4/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje conecta paisaje y planeamiento dentro del epígrafe "desarrollo sostenible". Todas ellas guardan conexión con el artículo 10.2.b) de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que prevé que la tutela de los espacios naturales protegidos puede obedecer, entre otras finalidades, a la protección de aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo. Estos espacios se definen como aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, sean objeto de una declaración de protección de acuerdo con lo regulado en la misma.

3 V. M- Dejéant-Pons, 2007, 35 ss.



- a) reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad.
- b) definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la adopción de las medidas específicas contempladas en el artículo 6.
- c) establecer procedimientos para la participación pública, así como las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra b).
- d) integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.
- e) Y a la vez reduce el impacto del desarrollo sostenible a dos puntos, en la definición de gestión del paisaje (artículo 1, e) y en la fijación de los criterios para la concesión del Premio del Paisaje del Consejo de Europa (artículo 11.4).

La opción legislativa contrasta con otras de nuestro entorno jurídico más inmediato. Por un lado, en Italia el Decreto Legislativo de 22 de enero de 2004 redactó el Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002. Su artículo 2 define de esta manera el 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 a sus artículos 131 y siguientes la protección del paisaje que en este punto sí se conecta con el desarrollo sostenible. Del mismo modo, la Ley 107/2001 de 8 de septiembre de bases da política e do regime de protecção e valorizaçao do património cultural de Portugal integra la calidad paisajística entre los valores culturales en sus artículos 12, 14, 17, 44, 52, 53, 70 y 79. En concreto, el artículo 44, cuyo epígrafe es *Defesa da qualidade ambiental e paisagística*, dice así:

1. A lei definirá outras formas para assegurar que o património 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 atribuições respectivas, a adopción de providências tendentes a recuperar e valorizar zonas, centros históricos e outros conjuntos urbanos, aldeias 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 critérios exigidos para o seu reconhecemento legal e os beneficios e incentivos daí decorrentes;
 - b) Os parâmetros a que devem obedecer os planos, os programas e os regulamentos aplicáveis;
 - c) Os sistemas de incentivo e apoio à gestão integrada e descentralizada;
 - d) As medidas de avaliação e controlo.

2 El tratamiento del paisaje en la legislación de Galicia

A pesar de esta opción, la Ley del Paisaje de Galicia no es el único texto legal que condiciona el tratamiento jurídico del paisaje, toda vez que ya con anterioridad la normativa cultural se ha ocupado de la materia. Por lo tanto, llega el turno de analizar el alcance de esta legislación, debiendo partirse de los presupuestos derivados del derecho internacional para a continuación analizar los distintos supuestos de protección cultural del paisaje.

2.1 Presupuestos derivados de derecho internacional

La normativa cultural española en su conjunto debe aplicarse de una manera encaminada no sólo al cumplimiento de los convenios internacionales sino también al de otros textos que, en principio, carecen de valor normativo. De esta manera, la Disposición Adicional Séptima de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español ha redactado una cláusula poco frecuente en nuestro ordenamiento jurídico a cuyo tenor sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, las Administraciones a quienes corresponda su aplicación quedarán también sujetas a los Acuerdos internacionales válidamente celebrados por España. La actividad de tales Administraciones estará asimismo encaminada al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones que, para la protección del Patrimonio Histórico, adopten los Organismos internacionales de los que España sea miembro.

En este punto, además de la Convención de Florencia nos encontramos con la Carta para la interpretación y presentación de sitios históricos de 2008, la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 o la Recomendación de la UNESCO relativa a la protección de la belleza y el carácter de lugares y paisajes de 1962. La lectura combinada de estos textos permite establecer las siguientes consecuencias en cuanto al tratamiento del paisaje desde el punto de vista cultural⁴:

- Corresponde a los poderes públicos:

4 Roma Valdés, 2010, pp. 55-70

- a) identificar sus propios paisajes en todo su territorio
 - b) analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman
 - c) realizar el seguimiento de sus transformaciones
 - d) calificar los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y la población interesadas.
- Corresponde al planeamiento atender a ámbitos geográficos desde lo extenso a lo reducido. Así:
 - a. La creación y conservación de reservas naturales y parques nacionales;
 - b. La clasificación “por zonas” de los paisajes extensos.
 - c. La clasificación de lugares de interés aislados;
 - En los más amplios, la clasificación por zonas ha de entrañar el control de la parcelación y la observancia de ciertas disposiciones generales de carácter estético referentes al empleo de los materiales y a su color, a las normas de altura, a las precauciones necesarias para disimular las excavaciones debidas a la construcción de presas o a la explotación de canteras, a la reglamentación de la tala de árboles, etc. En los lugares aislados y de pequeñas dimensiones, naturales y urbanos, así como las partes de paisaje que ofrezcan un interés excepcional, han de ser especialmente clasificados. Además, han de clasificarse los terrenos en que se goce de una vista excepcional y los terrenos e inmuebles que circunden un monumento notable. Cada lugar, terreno o edificio especialmente clasificado ha de ser objeto de una decisión administrativa especial, notificada al propietario. Esta clasificación especial ha de llevar consigo, para el propietario, la prohibición de destruir el lugar o de modificar su estado o aspecto sin previa autorización de las autoridades encargadas de la protección. Por último, las obras (edificaciones, construcciones) y actividades (camping, tala de arbolado, etc.) con impacto en el paisaje deben quedar sometidos a control administrativo.

2.2 Espacios expresamente declarados por la legislación cultural

La legislación cultural define varias formas de protección de espacios naturales por su valor cultural. Se trata de los supuestos siguientes:

2.2.1 Sitios históricos y zonas arqueológicas

El artículo 15.5 de la Ley del Patrimonio Histórico Español define como sitio histórico el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico. Asimismo, zona arqueológica como el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas⁵. Para ambos supuestos, el artículo 21 establece el deber de inclusión en el planeamiento urbanístico, de

⁵ Este esquema se ha trasladado a la clasificación de los bienes de interés cultural de las distintas comunidades autónomas que han añadido de manera excepcional nuevas categorías que alcancen a proteger el paisaje. Son los casos siguientes:



manera que se incluyan los componentes naturales que lo acompañan, definiendo los tipos de intervención posible y el deber de mantener la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente⁶.

Este esquema se traslada al artículo 8 de la Ley de Patrimonio cultural de Galicia, que define sitio o territorio histórico como el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, creaciones culturales o de la naturaleza, y a obras del hombre que posean valores históricos o técnicos, zona arqueológica, el lugar o paraje natural en donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, tanto si se encontrasen en la superficie como en el subsuelo o bajo las aguas territoriales y lugar de interés etnográfico, aquel paraje natural, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo gallego.

La protección urbanística se concreta en los artículos 62.2 y 75 de la ley 9/2002 de ordenación urbanística de Galicia, que establecen las condiciones que debe contener el planeamiento en protección de los valores ambientales y culturales. De acuerdo con el primero, el planeamiento analizará detalladamente los usos del suelo, los cultivos, el paisaje rural, la tipología de las edificaciones y construcciones tradicionales de la zona, las infraestructuras existentes, los caminos y vías rurales, el planeamiento urbanístico de los municipios limítrofes y cualquier otra circunstancia relevante para la justificación de las determinaciones en suelo rústico. Por su parte, el artículo 75 concreta la plasmación de este régimen en los catálogos urbanísticos.

2.2.2 Los caminos de Santiago

Con antecedentes en el Decreto 2224/1962 y la Resolución de la Dirección Xeral de Patrimonio Histórico e Documental de 12 de noviembre de 1992, la Ley 3/1996 de los Caminos de Santiago establece un ámbito de protección cultural y paisajística respecto de los caminos de Santiago y tiene por objeto la delimitación y regulación de la conservación, uso y

La Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria incorpora en su catálogo los lugares históricos y los lugares naturales. Como tal define aquel paraje natural que, por sus características geológicas o biológicas y por su relación con el Patrimonio Cultural, se considere conveniente proteger y no tenga la consideración de Parque Natural o Nacional.

La Ley 10/1998 de Patrimonio Histórico de Madrid comprende el paisaje en su artículo 1.3. En el 30 añade que el patrimonio arqueológico de la Comunidad de Madrid comprende los bienes muebles e inmuebles de carácter cultural e histórico, para cuyo estudio es preciso utilizar metodología arqueológica. También lo integran el territorio o paisaje habitado por el hombre en época histórica y prehistórica y los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con el ser humano y con sus orígenes y antecedentes.

La Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía establece en su artículo 26 otra figura, las Zonas Patrimoniales, aquellos territorios o espacios que constituyen un conjunto patrimonial, diverso y complementario, integrado por bienes diacrónicos representativos de la evolución humana, que poseen un valor de uso y disfrute para la colectividad y, en su caso, valores paisajísticos y ambientales.

De una manera más concreta, el artículo 15 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra establece la categoría de Paisaje Cultural, definiendo por tal el paraje natural, lugar de interés etnológico, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo navarro. Añade, asimismo, la Vía Histórica, a saber, la vía de comunicación de significada relevancia cultural, histórica, etnológica o técnica.

La Ley 7/2004 de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja establece una amplia variedad de lugares culturales que comprende dos: no presentes tampoco en la legislación estatal:

- Vía Cultural: Trazado viario de carácter histórico, transitado en algún momento como medio físico de comunicación, con independencia de su antigüedad, estado de conservación o uso actual.
- Paisaje Cultural: Extensión de terreno representativa de la interacción del trabajo humano con la naturaleza. Su régimen como Bien de Interés Cultural se aplicará sin perjuicio de su protección específica mediante la legislación ambiental. Especial consideración merecerá el Paisaje Cultural del Viñedo.

Por último, la Ley 4/1998 del patrimonio cultural valenciano menciona la figura del Parque Cultural, el espacio que contiene elementos significativos del patrimonio cultural integrados en un medio físico relevante por sus valores paisajísticos y ecológicos.

6 Son pocas las sentencias que se han ocupado del régimen de autorizaciones en paisajes pintorescos por parte del Tribunal Supremo, pudiendo citarse las de 23 de enero de 1995 (Pulido), 26 de enero de 1998 (Enríquez), 26 de enero de 1999 (Rodríguez-Zapata) y de 21 de noviembre de 2000 (Menéndez). En la jurisprudencia del T. S. J. de Galicia, puede indicarse la sentencia de 20 de marzo de 2002 que señala que para su categorización no debe atenderse al estado actual del lugar sino a su raigambre y tradición.

diferentes niveles de protección de los tramos de los caminos de Santiago que discurren por Galicia⁷. La importancia de esta vía se manifiesta en otra normativa internacional, en concreto, Recomendación de la UNESCO relativa a la protección de la belleza y del carácter de los lugares y paisajes, 1962, la Carta ICOMOS de turismo cultural, 1999, la Carta de ICOMOS de itinerarios culturales de 2008, la Recomendación 987 del Consejo de Europa sobre rutas culturales europeas, 1984, la Opinión del Consejo de Europa sobre vías de peregrinación, 1986, la Resolución 98 (4) del Consejo de Europa sobre rutas culturales europeas 1998, la Resolución Marco del Consejo de Europa estableciendo el Centro Europeo sobre rutas culturales y paisajes, 2002 y la Resolución del Grupo de Trabajo del Consejo de Europa sobre rutas culturales, 2003.

Precisamente su artículo 1 define los conjuntos como los grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. Por consiguiente, el paisaje es un elemento consustancial a los Caminos de Santiago, y determina que en el ámbito de protección se establezca una franja de protección que alcanza en Galicia los treinta metros considerados de manera automática y que se antojan cortos en algunos puntos y acaso excesivos en otros. De acuerdo con este precepto, que recoge las previsiones de la normativa internacional aludida:

1. A fin de salvaguardar el Camino, en cuanto bien de interés cultural, se establece una zona de protección del entorno, compuesta por dos franjas de 30 metros de ancho, contados a partir de los límites exteriores del mismo, en la que el uso del suelo quedará sometido a la autorización de la Consejería de Cultura, previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago.
2. La autorización a que se refiere el párrafo anterior únicamente podrá otorgarse cuando las actuaciones respondan a las características tradicionales de la zona y respeten los valores del Camino.
3. En cualquier caso, en la zona de protección del entorno queda prohibido:
 - a. Todo tipo de publicidad.
 - b. La explotación minera.
 - c. La extracción de grava y arena.
4. En la zona de protección, la Consejería competente podrá llevar a cabo una ordenación espacial incluso de las explotaciones agrarias afectadas por el Camino.
5. Para cualquier actuación sobre el Camino de Santiago se tendrá en cuenta lo dispuesto en la legislación de evaluación de impacto ambiental.

Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha ocupado de proteger el Camino recordando la preceptividad del informe de la Administración en la

⁷ La normativa autonómica comprende el Decreto 96/1988 de la Comunidad Autónoma de Aragón; en Asturias la Disposición Adicional Quinta de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural, además de los decretos 15/2002 y 63/2006; en Castilla y León el Decreto 324/1999; en Navarra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía o el 40 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural y los Decretos Forales 90/1988 y 324/1993; en Asturias, la Disposición Adicional Quinta de la Ley 1/2001 de Patrimonio Cultural; y en el País Vasco el Decreto 14/2000. Recordar que en notas anteriores se indicó que la categoría de vía histórica aparece en las legislaciones de patrimonio cultural de Navarra y La Rioja. Sobre la legislación autonómica, Pillado, 2010; y la estatal, v. Abad Licerias, 1999. Sobre la normativa internacional, v. 2007.



aprobación del planeamiento (Sentencia, Segunda, Fernández de Leiceaga, de 31 de enero de 2008), que la falta de aprobación del plan Especial señalado por la ley no impide su aplicación en las construcciones realizadas en la servidumbre (Sentencia, Segunda, de 14 mayo, 2009) y que la instalación de parques eólicos puede afectar al Camino y otros valores paisajísticos (Sentencia, Tercera, Quintas, de 26 de octubre de 2006). En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 13 de febrero de 2009 se ocupó de la denegación de una antena de telefonía móvil y la del de Aragón de 17 de julio de 2007 de la necesidad de obtener la licencia preceptiva de la autoridad tutelante.

3 Entorno de bienes de interés cultural y catalogados

La legislación cultural ha establecido un sistema de protección inmediata de los bienes culturales, de modo que limita las actuaciones que entorpezcan su contemplación o alteren la actual configuración de los mismos. De acuerdo con el artículo 44 de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia, el entorno de los monumentos estará constituido por los inmuebles y espacios colindantes inmediatos y, en casos excepcionales, por los no colindantes o alejados, siempre que una alteración de los mismos pueda afectar a los valores propios del bien de que se trate, su contemplación, apreciación o estudio⁸.

Los sistemas establecidos de protección son los siguientes:

8 El artículo 17 de la Ley 10/1998 de Patrimonio Histórico de Madrid entiende por entorno de un bien cultural inmueble el espacio circundante que puede incluir: inmuebles, terrenos edificables, suelo, subsuelo, trama urbana y rural, espacios libres y estructuras significativas que permitan su percepción y comprensión cultural que será delimitado en la correspondiente resolución, cuya existencia, ya sea por razones de acceso, visibilidad, conjunción u otras de carácter estético o técnico, realza al bien en cuestión y le hace merecedor de una protección singular cuyo alcance y régimen específico se expresará en la resolución correspondiente de declaración o de inclusión en el Inventario.

La Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria entiende en su artículo 50 por entorno de un bien inmueble declarado de Interés Cultural o catalogado de Interés Local el espacio, edificado o no, próximo al bien, que permite su adecuada percepción y comprensión, considerando tanto la época de su construcción, como su evolución histórica, que da apoyo ambiental y cultural al mismo y que permite la plena percepción y comprensión cultural del bien y cuya alteración puede afectar a su contemplación o a los valores del mismo. El entorno puede incluir edificios o conjuntos de edificios, solares, fincas —en todos los casos con el correspondiente subsuelo—, tramas urbanas y rurales, accidentes geográficos y elementos naturales o paisajísticos; sin perjuicio de que éstos se hallen muy próximos o distantes del bien o que constituyan un ámbito continuo o discontinuo. Esta norma establece un sistema de delimitación.

El artículo 44 de la Ley 7/2004 de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja entiende por entorno de un inmueble declarado Bien de Interés Cultural el espacio, edificado o no, circundante o próximo al bien cultural, que permite su adecuada percepción y comprensión, considerando tanto la época de su construcción, como su evolución histórica, que da apoyo ambiental y cultural al mismo y que permite la plena percepción y comprensión cultural del bien y cuya alteración puede afectar a su contemplación o a los valores del mismo. El entorno puede incluir edificios o conjuntos de edificios, solares, terrenos edificables, suelo, subsuelo, tramas urbanas y rurales, accidentes geográficos y elementos naturales o paisajísticos, sin perjuicio de que éstos se hallen muy próximos o distantes del bien cultural o que constituyan un ámbito continuo o discontinuo.

Por su parte, el artículo 38 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, establece que el entorno de los monumentos estará constituido por los inmuebles y espacios colindantes inmediatos; se entiende como entorno de un bien cultural inmueble el espacio circundante que puede incluir: inmuebles, terrenos edificables, suelo, subsuelo, trama urbana y rural, espacios libres y estructuras significativas que permitan su percepción y comprensión cultural y, en casos excepcionales, por los no colindantes y alejados, siempre que una alteración de los mismos pueda afectar a los valores propios del bien de que se trate, su contemplación, apreciación o estudio. A tal fin se concretarán exactamente los términos respecto al entorno del monumento a proteger. La existencia del entorno realza el bien y lo hace merecedor de una protección singular cuyo alcance y régimen específico se expresará en la resolución correspondiente de declaración de bien de interés cultural o de inclusión en el inventario del patrimonio histórico y cultural de Extremadura. El entorno será delimitado en la correspondiente resolución y gozará de la misma protección que el bien inmueble de que se trate. En su artículo 39 establece un sistema de delimitación.

También define entorno el artículo 28 de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía o el 40 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra.

El mismo principio lo encontramos en el artículo 52 de la Ley 107/2001 de 8 de septiembre de bases da política e do regime de protecção e valorizaçã do património cultural de Portugal, que establece:

1. O enquadramento paisagístico dos monumentos será objecto de tutela reforçada.
2. Nenhuma intervenção relevante, em especial alterações 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 Inseparabilidad del entorno

Conforme al artículo 18 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, Un inmueble declarado bien de interés cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social y, en todo caso, conforme al procedimiento previsto⁹. De manera análoga, el artículo 36 de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia Un inmueble declarado bien de interés cultural es inseparable de su entorno. No podrá procederse a su desplazamiento salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o interés social, previo informe favorable de la Consejería de Cultura, en cuyo caso será preciso adoptar las cautelas necesarias en aquello que pueda afectar al suelo o subsuelo. Para la consideración de causa de fuerza mayor o de interés social, será preceptivo el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas establecidas en la Ley.

3.2 Preceptividad de autorización de las autoridades culturales de las actuaciones que afecten al entorno

Conforme al artículo 19.1 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, En los monumentos declarados bienes de interés cultural no podrá realizarse obra interior o exterior que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes o pertenencias sin autorización expresa de los organismos competentes para la ejecución de esta Ley. Será preceptiva la misma autorización para colocar en fachadas o en cubiertas cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, así como para realizar obras en el entorno afectado por la declaración¹⁰. Conforme al artículo 44.4 de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia, para cualquier intervención que pretenda realizarse, la existencia de una figura de planeamiento que afecte al entorno de un monumento no podrá excusar el informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Cultura¹¹.

9 Esta prohibición tiene su plasmación en el artículo 41 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra.

10 Este principio está presente en los artículos 41 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, 29 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, 52 y siguientes de la Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria. En concreto, respecto de los lugares culturales, la ley condiciona las actuaciones a los siguientes criterios:

- a) Se mantendrá la estructura urbana o rural, las características ambientales y la silueta paisajística de los distintos componentes del lugar.
- b) El volumen, la forma, las texturas y el color de las nuevas intervenciones no alterarán el carácter arquitectónico y paisajístico del lugar, ni perturbarán la percepción del bien.
- c) Se mantendrá la vegetación característica de la zona.
- d) La colocación de rótulos publicitarios y comerciales, canalizaciones y demás infraestructuras se ordenarán reglamentariamente a fin de evitar la alteración de la percepción de los monumentos y la degradación ambiental del conjunto.
- e) Se prohíben aquellos movimientos de tierras que modifiquen sustancialmente la topografía y la geomorfología del territorio.

11 Dentro del Tribunal Supremo cabe citar las sentencias de 23 de junio de 2003 (Lucas), 30 de octubre de 2007 (Martí), 22 de abril de 2009 (Yagüe) o de 28 de abril de 1997 (González). De acuerdo con esta última, los letreros deben acomodarse en todo caso a las características del monumento afectado.

A pesar de la clara dicción de la Ley de Patrimonio Cultural, es llamativa la litigiosidad que ha alcanzado esta previsión en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia que ha recalado la necesidad de autorización autonómica en la concesión de licencias que afecten de manera inmediata al entorno de monumentos. Pueden citarse las sentencias de 9 de septiembre de 1999 (Segunda, Méndez), 18 de mayo de 2000 (Segunda, Méndez), 23 de enero de 2004 (Fdez. Leiceaga), 20 de febrero de 2004 (Segunda, Díaz), 20 de febrero de 2004 (Segunda, Díaz), Sentencia de 10 de mayo de 2007 (Segunda, Arrojo), 16 de mayo de 2007 (Segunda, Cibera), 18 de junio de 2009 (Segunda, Méndez) o 22 de octubre de 2009 (Segunda, Méndez). Esta licencia es necesariamente previa a la municipal y su concesión no excluye de la necesidad de otras autorizaciones autonómicas en los supuestos previstos por la legislación como marca la sentencia de 11 de junio de 2009 (Segunda, Méndez) y alcanza al perímetro del monumento, como señala la de 21 de julio de 2004 (Galindo). Esta licencia tiene como objeto evitar las actuaciones que incidan negativamente en el monumento (sentencia de 18 de septiembre de 2009 (Segunda, Sellés). Este cuerpo jurisprudencial ha exigido dos condiciones:

- La autorización autonómica exige que el monumento esté catalogado, no siendo suficiente el municipal (sentencia de 30 de abril de 2010 (Segunda, Fernández).
- No afecta negativamente al entorno de un monumento la construcción de un edificio que sustituya a otros preexistente (Sentencia de 1 de octubre de 2009 (Segunda, Arrojo).



3.3 Prohibición de elementos que limiten la contemplación del bien

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, queda prohibida la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos declarados de interés cultural. Se prohíbe también toda construcción que altere el carácter de los inmuebles a que hace referencia este artículo o perturbe su contemplación¹².

3.4 Incidencia del monumento en las actuaciones aledañas

Por último, y de acuerdo con el artículo 44.2 de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia, el volumen, tipología, morfología y cromatismo de las intervenciones en el entorno de los monumentos no pueden alterar el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, ni perturbar la contemplación del bien. De hecho, podrán expropiarse, y proceder a su derribo, los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los monumentos o den lugar a riesgos para los mismos¹³.

4 Impacto ambiental desde el punto de vista cultural

Además del impacto ambiental derivado de la normativa medioambiental, debe ponerse de manifiesto la existencia de la necesidad de establecer un impacto o efecto ambiental de las actuaciones que afecten al patrimonio cultural derivado del artículo 32 de la Ley de Patrimonio Cultural, a cuyo tenor¹⁴:

12 Un principio análogo lo encontramos en el artículo 42 de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que establece que las intervenciones en el entorno de los monumentos no podrán alterar el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, salvo que sea degradante para el monumento, ni perturbar su contemplación o atentar contra la integridad del mismo. Se prohíben las instalaciones y los cables eléctricos, telefónicos y cualesquiera otros de carácter exterior. Puede mencionarse también el artículo 39 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra o 43.6 y 7 de la Ley 7/2004 de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía ha introducido el principio de evitación de la contaminación visual y preceptiva a través de este tenor:

1. Se entiende por contaminación visual o perceptiva, a los efectos de esta Ley, aquella intervención, uso o acción en el bien o su entorno de protección que degrade los valores de un bien inmueble integrante del Patrimonio Histórico y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación.
2. Los municipios en los que se encuentren bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía deberán recoger en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas municipales de edificación y urbanización medidas que eviten su contaminación visual o perceptiva. Tales medidas comprenderán, al menos, el control de los siguientes elementos:
 - a. Las construcciones o instalaciones de carácter permanente o temporal que por su altura, volumetría o distancia puedan perturbar su percepción.
 - b. Las instalaciones necesarias para los suministros, generación y consumo energéticos.
 - c. Las instalaciones necesarias para telecomunicaciones.
 - d. La colocación de rótulos, señales y publicidad exterior.
 - e. La colocación de mobiliario urbano.
 - f. La ubicación de elementos destinados a la recogida de residuos urbanos.
3. Las personas o entidades titulares de instalaciones o elementos a los que se refiere este artículo estarán obligadas a retirarlos en el plazo de seis meses cuando se extinga su uso.

13 De modo análogo, el artículo 35.3 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio cultural catalán, 38.2 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, o los artículos 31 y 41 de la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears.

En otras leyes esta protección alcanza el planeamiento urbanístico, como señala el artículo 63 de la Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria, 43.8 de la Ley 7/2004 de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja, 39 de la Ley 4/1998 del patrimonio cultural valenciano o los artículos 30 a 35 de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía.

14 La medida la encontramos en el artículo 46 de la Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria, 30 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, 24 de la Ley 10/1998 de Patrimonio Histórico de Madrid, 32 de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía, 29 y 30 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias y 30 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.

1. La Consejería de Cultura habrá de ser informada de los planes, programas y proyectos, tanto públicos como privados, que por su incidencia sobre el territorio puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia.
2. A los efectos previstos en el apartado anterior, la Consejería de Cultura habrá de establecer aquellas medidas protectoras y correctoras que considere necesarias para la protección del patrimonio cultural de Galicia.
3. En la tramitación de todas las evaluaciones de impacto o efecto ambiental, el organismo administrativo competente en materia de medio ambiente solicitará informe de la Consejería de Cultura e incluirá en la declaración ambiental las consideraciones y condiciones resultantes de dicho informe.
4. Habrán de ser incluidas todas las figuras relativas al planeamiento urbanístico.

Puestas así las cosas, la legislación cultural entra en sintonía con el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2008 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de impacto ambiental de proyectos a cuyo tenor:

Los proyectos que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental deberán incluir un estudio de impacto ambiental, cuya amplitud y nivel de detalle se determinará previamente por el órgano ambiental. Dicho estudio contendrá, al menos, los siguientes datos:

- c) Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico. Asimismo, se atenderá a la interacción entre todos estos factores.

Y del mismo modo, dentro de la legislación autonómica con el artículo 4 de la Ley 1/1995, de protección ambiental de Galicia¹⁵.

Por lo tanto, a través de esta medida extensible a la aplicación de la legislación en materia de los Caminos de Santiago, se cierra el círculo de protección ambiental de los bienes culturales con independencia de su clasificación.

5 Conclusiones

La legislación gallega en materia de paisaje es variada destacando por su importancia la Ley del Paisaje. Sin embargo, esta variedad no significa necesariamente una mayor claridad para quienes deben aplicar la misma. En particular, la norma indicada omite las importantísimas referencias a los aspectos culturales del entorno paisajístico de Galicia y es preciso acudir a la normativa en materia de patrimonio cultural con la que todas las normas forman un conjunto único.

6 Bibliografía

J. M. Abad Liceras, “El Camino de Santiago en la legislación estatal”, Diario La Ley, 1999.

¹⁵ Al 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, "El valor jurídico del paisaje en el derecho público gallego", *Corts. Anuario de derecho 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 Carbball, 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 relacionda co Camiño de Santiago. A vulneración da normativade 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.



El papel de las infraestructuras viarias en el marco de la ordenación territorial de Galicia

ETHEL M^a VÁZQUEZ MOURELLE

Directora de la Agencia Gallega de Infraestructuras
Ingeniera de caminos, canales y puertos

Resumen: *En Galicia las infraestructuras de transporte son un elemento clave para la competitividad de la economía y estratégico para la configuración de un modelo territorial equilibrado, tanto en su articulación territorial interna como en la definición de sus conexiones exteriores.*

Superar definitivamente las limitaciones que supone para Galicia su posición como ámbito periférico exige planificar, proyectar, impulsar y ejecutar un potente sistema de comunicaciones basado en estrategias de movilidad sostenible.

Las nuevas autovías que se están desarrollando, tanto de conexión exterior como de vertebración interior, las líneas ferroviarias de alta velocidad y la puesta en marcha de distintas iniciativas en materia de transportes y de promoción de modos alternativos, proporcionarán un salto cuantitativo y cualitativo.

En definitiva, en materia de infraestructuras viarias, la estrategia de futuro de Galicia debe ser completar sus ejes de articulación territorial en la red de transporte, tanto en la red de conexión exterior como en la red principal interna.

Palabras clave: *Galicia, infraestructuras, planificar, movilidad, sostenible, competitividad, 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 connections, 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. Las infraestructuras de transporte y la ordenación territorial de Galicia. 1.1. La ordenación territorial en Galicia. 1.2. El marco de la planificación. 1.3. La planificación de la red de infraestructuras de transporte. 1.3.1. Incidencia suprarregional de la planificación. 1.3.2. Incidencia interna de la planificación. 1.4. El papel de las infraestructuras de transportes en la articulación territorial de Galicia. 1.4.1. El refuerzo de la articulación del sistema de ciudades. 1.4.2. La reconstrucción con el transporte del territorio conformado por las ciudades y sus periferias. 1.4.3. Reforzar la relación de las ciudades con los grandes espacios del territorio regional. 1.4.4. Garantizar la accesibilidad al extenso sistema de asentamientos. 2. Diagnóstico del estado actual de las carreteras en Galicia. 2.1. Características de la red de carreteras gallegas. 2.2. La red de carreteras gallegas como soporte de la accesibilidad a los núcleos de población. Travesías. 3. El plan director de carreteras de Galicia, Plan Move. 3.1. Introducción. 3.2. Objeto del plan. 3.3. Reflexión estratégica. Principios estratégicos y objetivos del plan. 3.4. Actuaciones propuestas. 3.4.1. Nueva clasificación de la red viaria gallega. 3.4.2. Actuaciones en la red autonómica. 4. Estado actual de las infraestructuras. 5. Actuaciones en curso en infraestructuras en la comunidad gallega. 6. Conclusiones

1 Las infraestructuras de transporte y la ordenación territorial de Galicia

Las infraestructuras de Comunicaciones y Transportes constituyen un elemento fundamental para el desarrollo de Galicia, por tres motivos principales:

- La posición geográfica periférica de Galicia, alejada de los centros más dinámicos del espacio europeo del que formamos parte.
- Su Sistema Urbano Policéntrico, liderado por dos ciudades mayores, otras cinco ciudades medias y un extenso conjunto de pequeñas ciudades, villas intermedias y cabeceras municipales.
- El complejo sistema de pequeños asentamientos de carácter rural, que completa los núcleos urbanos anteriores y que cubren la totalidad del territorio gallego, conformando un sistema de asentamientos que da accesibilidad y gestiona el conjunto del territorio gallego.

1.1 La ordenación territorial en Galicia

Antes de analizar el papel de las infraestructuras en la ordenación territorial de Galicia, es necesario hacer un análisis del territorio de la Comunidad gallega.

La intensa dispersión territorial de Galicia es una característica de su sistema de distribución de población, en el que de los 315 ayuntamientos que componen la comunidad, 258 tienen menos de 10.000 habitantes. Al mismo tiempo, cada ayuntamiento, al contrario de lo que sucede en otros territorios del Estado, distribuye su población en una red de pequeños



asentamientos de población, en una media de 0,9 entidades por km² para el conjunto de Galicia.

De las 28.699 entidades de población, 25.596 presentan una población inferior a los 100 habitantes, lo que supone más del 89%, característica que pone de manifiesto el fenómeno de dispersión territorial.

Distribución de las entidades de población de Galicia

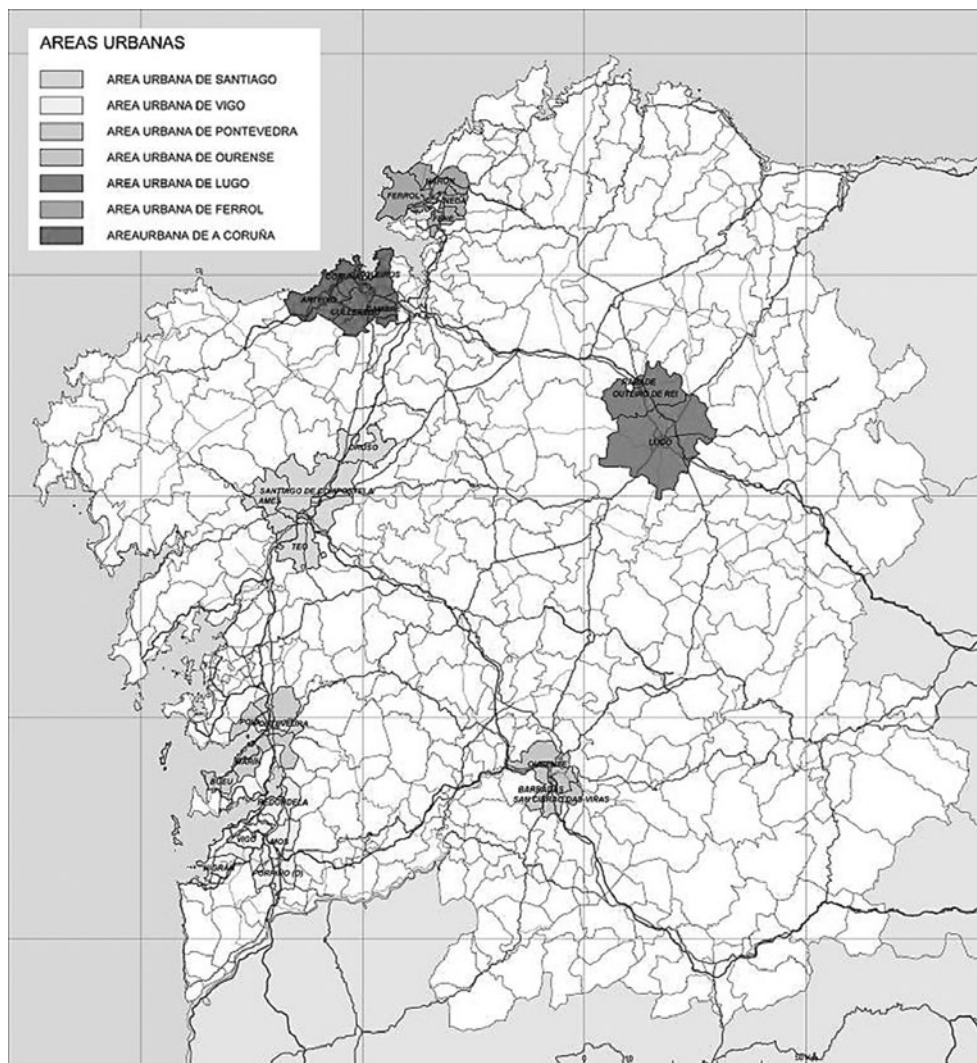
Población	A Coruña			Lugo			Ourense			Pontevedra			Galicia		
	Nº entidades	Población	% Población	Nº entidades	Población	% Población	Nº entidades	Población	% Población	Nº entidades	Población	% Población	Nº entidades	Población	% Población
0-100	8.685	231.169	20,16%	9.029	144.365	40,84%	3.158	82.649	24,66%	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%
> 10.0000	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%

Fuente: Nomenclator de población (INE, 2010)

En cuanto al volumen de población cabe distinguir tres niveles claramente identificables: el primero, las dos ciudades cabecera del sistema, Coruña y Vigo, que superan los 250.000 habitantes. En un segundo nivel se sitúan las otras cinco principales ciudades de Galicia con poblaciones que superan los 50.000 habitantes, aproximándose casi todas ellas a los 100.000 habitantes. El tercer nivel lo representan los 49 municipios que superan los 10.000 habitantes y, por último, los restantes municipios menores que ascienden a 259, el 82,2% del total de Galicia.

En tanto que se constata la inexistencia de un sistema de ciudades capaz de concentrar y ser motor de las iniciativas de crecimiento económico y desarrollo urbano, que descansa apoyado principalmente en el sistema urbano principal que se constituye en torno a las siete ciudades gallegas, el fenómeno de la dispersión de los asentamientos amplía progresivamente su ámbito territorial, que ya no descansa únicamente en la ciudad central y en los municipios integrantes de su área urbana, sino que se extiende —principalmente a lo largo de los ejes de comunicación— conformando una extensa área de asentamientos que demanda en mayor medida acciones singulares de ordenación que contribuyan a la mejora de la articulación territorial.

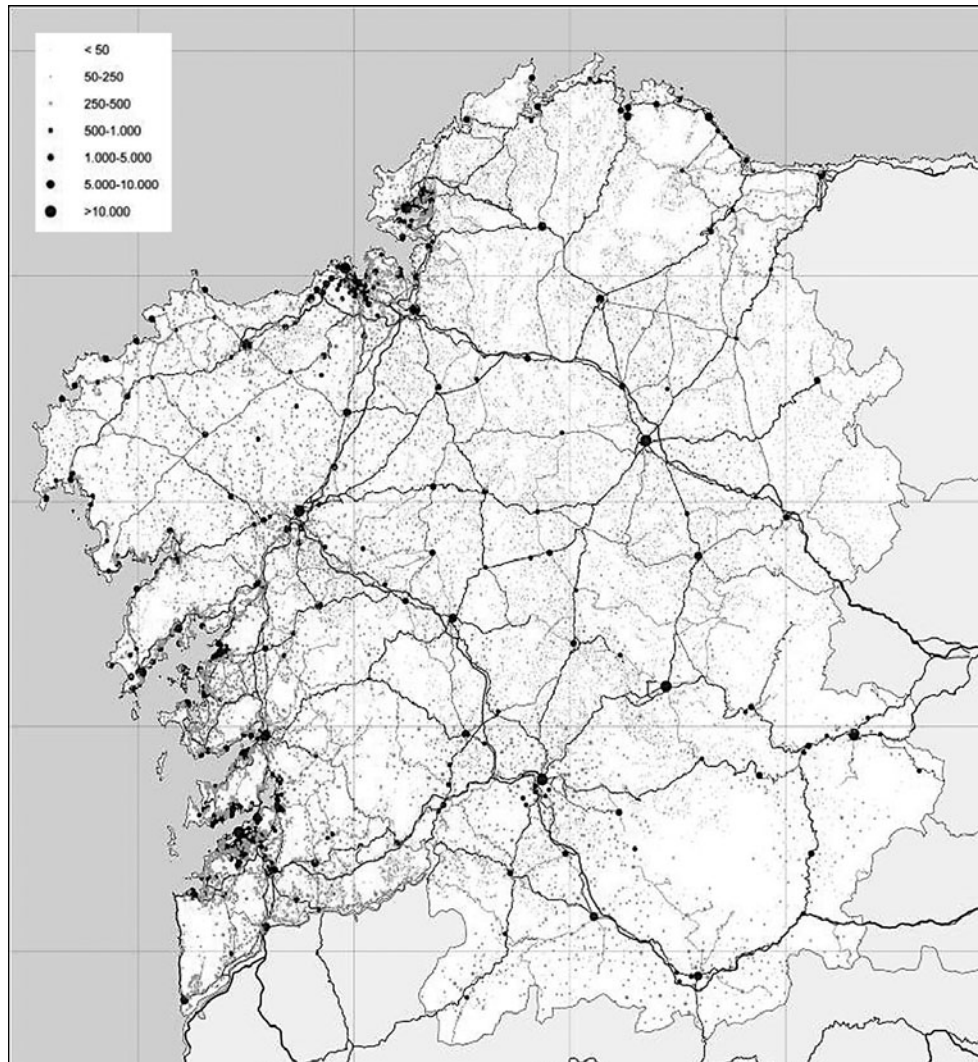
En efecto, la visión del plano de distribución espacial de los asentamientos permite percibir la conformación de dos amplias regiones urbanas en torno a las ciudades de A Coruña-Ferrol, por el norte, y Vigo-Pontevedra, al sur, pero también comienza a percibirse la presencia de un fenómeno de concentración que se extiende desde Vigo y Santiago invadiendo la Ría de Arousa, conformando una amplia mancha de difusión territorial, que reproduce el modelo de expansión de las ciudades experimentado en la década anterior, hacia los espacios más amplios, expandiendo un crecimiento que se apoya en núcleos de tamaño medio. En este sentido, núcleos como Ribeira, Boiro, Padrón y sobre todo Vilagarcía, no pueden ser entendidos aisladamente sino formando parte de un amplio espacio territorial de base urbana.



Hacia el norte, con menor fuerza, se percibe un fenómeno similar en la región A Coruña-Ferrol, con su expansión hacia Carballo y Valdoviño-Cedeira, pero lejos aún de extender su difusión hacia espacios territoriales de la Costa Norte y la Costa da Morte.

En torno a las dos capitales provinciales interiores el fenómeno de expansión es menor, aunque sí recoge parte de los efectivos poblacionales que abandonaban sus respectivas provincias. Esto se puede apreciar en el discreto fenómeno de expansión del área urbana de Ourense que permite intuir la conformación de una amplia corona exterior en torno a las villas de Carballiño, Celanova y Allariz.

El resto del sistema territorial se articula en torno a las ciudades y villas de tamaño medio que constituyen el sistema urbano intermedio, en torno a núcleos como Ribadeo, Viveiro, Cee y Noia, en la costa, y Lalín, As Pontes, Vilalba, Sarria, Monforte, Xinzo, Verín y O Barco en el interior.

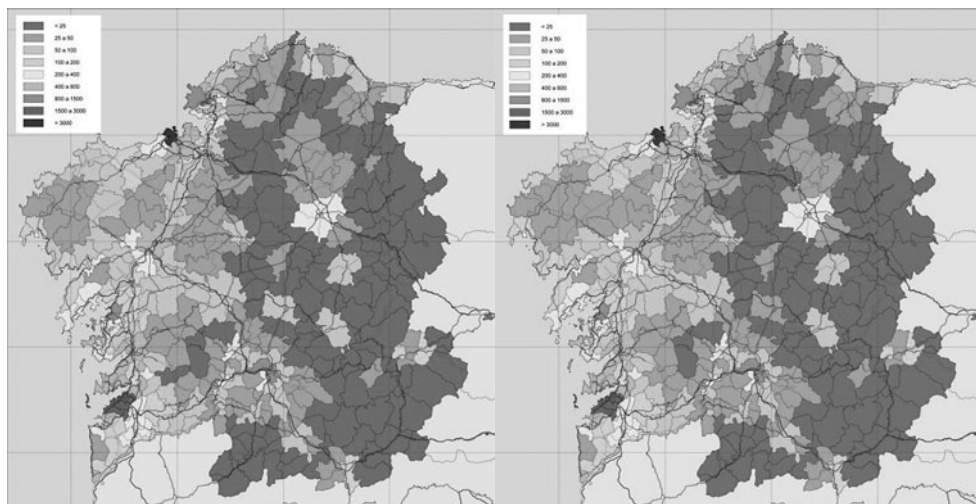


Finalmente, indicar que son significativos los datos acerca de las densidades de población. Las provincias de A Coruña y Pontevedra presentan en su conjunto densidades muy superiores a la media gallega, expresivas del mayor peso y de la mayor concentración de población. Las provincias interiores presentan muy bajas densidades de población en su conjunto, en torno a los 40 habitantes /km², asimilables a las del sistema rural de las provincias atlánticas.

En una visión global comparativa puede confirmarse la existencia de un sistema urbano principal que presenta densidades superiores a los 330 habitantes /km², cifra no muy elevada en comparación con las principales ciudades españolas, pero que permite y favorece la aparición de fenómenos de concentración urbana en las actividades de empleo, comercio y servicios; en tanto que la densidad de los espacios asociados al sistema urbano secundario, que se sitúan en torno a los 80 habitantes /km², aún puede considerarse muy débil respecto de la posibilidad de aparición de fenómenos de concentración de un nivel medio y superior de servicios, al no haberse superado el umbral de densidad que favorece la aparición de

estos fenómenos de naturaleza urbana, que puede situarse en torno a los 100 habitantes /km².

Respecto a la densidad de población municipal, los planos que se acompañan a continuación reflejan con claridad la dispersión poblacional, frente a los fenómenos de concentración ya comentados. Se constata la existencia de un buen número de municipios con muy bajas tasas de densidad (menores a 25 hab./km²), mayoritariamente localizados en el interior y próximos a las comunidades de Asturias y Castilla-León o al vecino país de Portugal.



Densidad de población municipio hab./km².
Año 2006

Hipótesis de densidad de población municipio hab./km².
Año 2017

La lectura simultánea de los dos planos que se acompañan permite reafirmar la existencia de los fenómenos de concentración descritos en torno a las siete ciudades y a sus áreas urbanas, junto con la pervivencia y aparición de espacios intermedios compuestos por municipios y ciudades menores que conforman los sistemas urbanos intermedios, que en los últimos años experimentaron igualmente fenómenos de concentración de población (más sutiles y de menor dimensión que en las ciudades principales) en detrimento de los municipios de su entorno territorial.

Las hipótesis del IGE para la proyección de la población futura (año 2017) confirman el mantenimiento de las densidades de población actuales en líneas generales. Se aprecia, en todo caso, una tendencia a la concentración de población en torno a las áreas urbanas de A Coruña, Santiago y Vigo que se materializaría en el incremento de la densidad de población de alguno de los municipios limítrofes de las ciudades principales. Por el contrario, las áreas urbanas de Ourense y, en menor medida, la de Lugo, experimentarían una disminución de población.

El marco de la planificación

· La Ordenación Territorial de Galicia

Los instrumentos políticos e institucionales necesarios para abordar la Ordenación Territorial de Galicia no surgieron hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía y los desarrollos legales en materia de Ordenación Territorial.



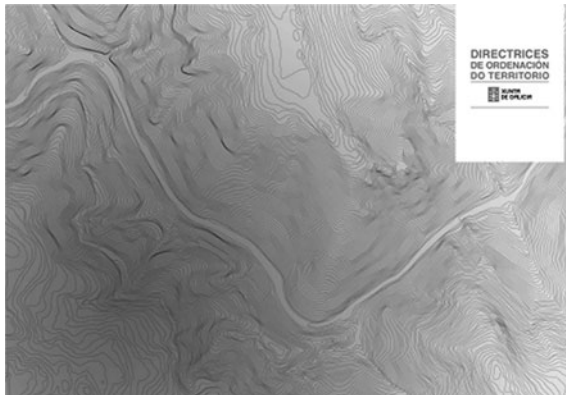
En este sentido la “Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia”, contempla en su capítulo II las funciones y contenidos de las Directrices de Ordenación del Territorio. Su concepción global, integrada en el diseño económico y social de Galicia, propone un marco general de referencia para los restantes instrumentos de ordenación territorial y establece las previsiones y criterios para la formulación de las políticas de planificación.

· Directrices de Ordenación del Territorio

La aprobación de esta Ley permitió poner en funcionamiento los mecanismos necesarios para la realización de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), documento que será el marco legal de referencia que establezca las pautas para el asentamiento de diversas actividades de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales de la Comunidad Autónoma.

Así, las Directrices de ordenación del territorio de Galicia se configuran como instrumento básico de la estrategia para la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible, en coherencia con la Estrategia territorial europea que, para conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, propone:

- la cohesión económica y social,
- la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y
- una competitividad más equilibrada del territorio europeo.



Las Directrices de ordenación del territorio buscan la combinación de la planificación socioeconómica con la física, en la búsqueda de la eficacia en las tareas de fomento de las actividades, con el equilibrio territorial, la protección ambiental, la calidad urbanística, la gestión infraestructural y la integración unitaria de Galicia. Se ha elaborado para eso una propuesta en la que se han conjugado criterios de homogeneidad y de funcionalidad, juntando las líneas básicas de la Estrategia territorial europea y de la Estrategia gallega de desarrollo sostenible.

Finalmente, en infraestructuras viarias en las DOT se considera importante prestarle atención a aspectos muy relevantes y que no siempre se han puesto en primer plano, como son la conservación y el mantenimiento de la red secundaria, la disminución de los impactos ambientales negativos, la integración paisajística de las carreteras y la seguridad viaria.



- El modelo territorial propuesto por las Directrices de Ordenación del Territorio

El modelo territorial de Galicia toma como referencias fundamentales las establecidas en la política territorial de la Unión Europea y en la Ley de ordenación del territorio de Galicia (Ley 10/1995), y se pueden sintetizar los siguientes puntos:

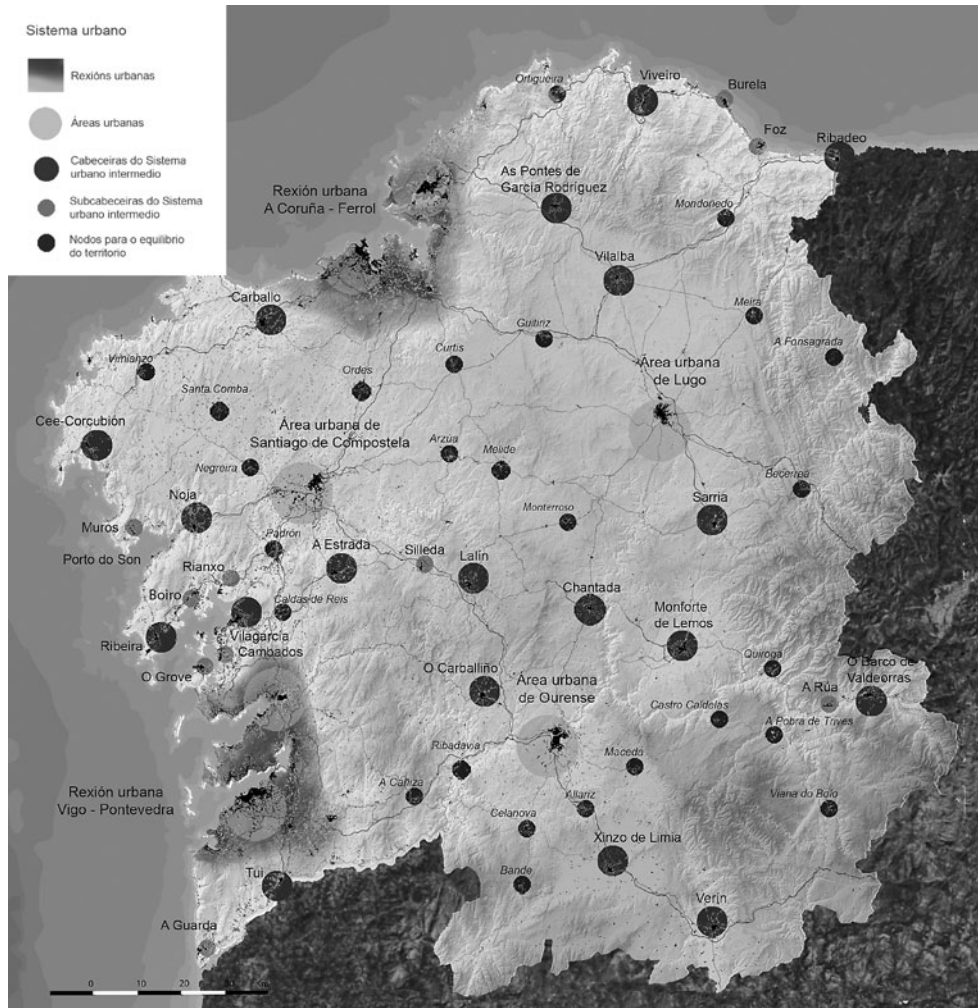
1. Desarrollo económico equilibrado y sostenible, para que Galicia se siga aproximando a los niveles de renta y de riqueza de las regiones más desarrolladas.
2. La cohesión social y la mejora de la calidad de vida de la población, de modo que todas las personas dispongan de un nivel adecuado de servicios y de oportunidades.
3. La utilización racional del territorio y la sostenibilidad ambiental, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio.

Para conseguir estos objetivos las DOT establecen un modelo territorial con una estructura básica que se define a partir de un sistema gerarquizado de asentamientos, articulado por las redes de infraestructuras y equipamientos, que se implanta sobre un medio rural que cuenta con una biodiversidad y patrimonio cultural que hay que proteger y gestionar.

El análisis territorial de Galicia permite conformar una estructura gerarquizada en la que las siete grandes ciudades de Galicia, por su dinámica y su tamaño constituyen, el escalón superior del sistema territorial. En este escalón aparece el nivel de **Región urbana**, en el que se debe hacer la gran planificación territorial, el diseño de las grandes infraestructuras, del transporte público entre ciudades, de los suelos industriales y de los grandes equipamientos supramunicipales. Por otro lado, se propone otro nivel de planificación relacionada con los servicios y las infraestructuras municipales básicas. Este nivel corresponde territorialmente con espacios de las áreas urbanas de Vigo y A Coruña y con las áreas urbanas de Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra y Ferrol.

En la estrategia territorial de Galicia es fundamental el denominado **“Sistema urbano intermedio”** que está formado por pequeñas ciudades y villas que centralizan en sus contornos subsistemas de carácter supramunicipal. Su función es proporcionar una base urbana a sus respectivos ámbitos de influencia para que la totalidad del territorio gallego disponga de una adecuada cobertura de servicios urbanos de cierto nivel, esenciales para la calidad de vida y para el desarrollo de las actividades productivas.

Alrededor del sistema de pequeñas ciudades y cabeceras comarcales se configuran los **Nodos** para el equilibrio del territorio como sistema básico de núcleos que permiten asegurar una adecuada cobertura de funciones urbanas esenciales en todo el espacio gallego. Estos nodos cierran la jerarquía de asentamientos con influencia supramunicipal.



Fuente: Directrices de Ordenación del Territorio

1.3 La planificación de la red de infraestructuras de transporte

El fenómeno de la movilidad y de la apreciación de las distancias de los desplazamientos está en continuo proceso de cambio:

- Los fenómenos de globalización de la economía y de los mercados, de la mejora de las infraestructuras, de la generalización de las nuevas tecnologías de información y de la consecuente expansión territorial de los ámbitos de interrelacionamiento, hacen de las infraestructuras de transporte una condición inexcusable para sustentar la multiplicación de la movilidad.
- La satisfacción de los derechos sociales básicos de la población, en cuanto a la disponibilidad y la accesibilidad a los mercados de trabajo y a los servicios, con un criterio de sostenibilidad global, demanda mejores condiciones de los servicios de transporte.



Estas dos formulaciones otorgan al Sistema de Transporte un papel decisivo en la contribución a la vertebración del territorio, en la potenciación del tejido productivo, en la relación con los principales mercados de consumo de bienes y servicios, en posibilitar un mejor y mayor ahorro energético, una utilización sostenible de los recursos, y una disminución de los impactos sobre el medio ambiente.

Un principio básico de eficacia de todo proceso de planificación es que guarde coherencia con el resto de instrumentos de planificación con los que solapa.

En este sentido, la articulación territorial del sistema de transporte, debe atender a los instrumentos de planificación o de ordenación:

- De otros ámbitos territoriales con incidencia en la comunidad gallega:
 - A escala europea: El Libro Blanco de los Transportes de Europa.
 - El Libro Blanco de Transporte 2011, define el marco general de las acciones a emprender en los próximos diez años en el ámbito de las infraestructuras de transporte, en la legislación del mercado interior, en la reducción de la dependencia del carbono, de la tecnología para la gestión del tráfico y los vehículos limpios, así como la estandarización de los distintos mercados. Estas acciones van encaminadas a impulsar el transporte, para permitir un crecimiento de la economía y la creación de puestos de trabajo, que permita a todas las regiones permanecer integradas, totalmente y de forma competitiva en la economía mundial.
 - Dentro del Libro Blanco se considera que las infraestructuras determinan la movilidad, no siendo posible ningún cambio fundamental en el transporte si no está avalado por una red adecuada. A nivel general, las inversiones en infraestructuras de transporte tienen un impacto positivo en el crecimiento económico, crean riqueza y puestos de trabajo y aumentan los intercambios comerciales, la accesibilidad geográfica y la movilidad de las personas. La planificación de las infraestructuras debe maximizar el impacto positivo en el crecimiento económico y que minimice el impacto negativo en el medio ambiente.
 - A escala española: El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes. (PEIT) 2005-2020 del Ministerio de Fomento.
- De entidades autónomas con competencias específicas:
 - En puertos: Los Planes Estratégicos de las Autoridades Portuarias así como el resto de instrumentos de planificación contemplados en el marco de planificación de los puertos del Estado: planes directores de puertos, planes especiales de usos portuarios y planes de empresa. Todos ellos en la medida en que existan.
 - En aeropuertos: Planes Directores de aeropuertos gallegos.
- De ámbitos de planificación diferentes del transporte, pero con incidencia sobre la planificación de los transportes:
 - Directrices de ordenación del territorio de Galicia
 - Instrumentos de planificación territorial urbana (PGOM y PGOU)

- De otros ámbitos de planificación de la propia administración autónoma gallega:
 - Plan Director de Instalaciones Logísticas de Galicia
 - Plan de Movilidad y Ordenación Vial Estratégica.

Los instrumentos de planificación específicos deben ser considerados al abordar cada sección o modo de transporte, pero sin abandonar el alcance global que debe presentar la ordenación integral del sistema de transporte y la necesidad de encuadrar de forma coordinada la ordenación estratégica en materia de transporte, en el conjunto de la ordenación territorial.

En el caso particular de las **infraestructuras de transporte por carretera**, los principios básicos, sobre los que se desarrollará la planificación, deben ir orientados a garantizar los siguientes objetivos:

- 1) Orientar la política en materia de infraestructuras al servicio de una concepción estratégica y global del país, contribuyendo a la mejora de la competitividad de la economía y al bienestar de los ciudadanos.
- 2) Mejorar las condiciones de accesibilidad y de la movilidad de las personas, garantizando el acceso de la población y de las mercancías a las infraestructuras del transporte con carácter equitativo, universal y global.
- 3) Lograr una movilidad sostenible, compatibilizando el desarrollo económico con la preservación del medio ambiente.
- 4) Garantizar la seguridad en el transporte, mejorando las condiciones de las infraestructuras y de los usuarios.

Es por lo tanto, necesaria una planificación —encuadrada en la planificación general de transportes— de una infraestructura viaria jerarquizada, priorizando corredores rápidos de articulación con el sistema urbano, racionalizando y mejorando la red menor —incluso la provincial y la local—, para garantizar una red básica de servicio selectivamente mejorada.

De los análisis socioeconómicos y el conocimiento del marco territorial de Galicia se concluye la necesidad de completar y jerarquizar la red viaria, basada principalmente en el perfeccionamiento de las relaciones internas y la mejora de las relaciones con la Región Norte de Portugal. Como objetivo de Planificación debe adoptarse que el 80% de la población de Galicia se encuentre a menos de 15 minutos de una vía de altas prestaciones.

En este sentido, la mejora de las comunicaciones es imprescindible para propiciar un desarrollo regional que garantice la cohesión y el reequilibrio territorial, refuerce las relaciones entre los distintos territorios y contribuya especialmente a reforzar el papel de los núcleos urbanos intermedios y los espacios rurales. Del mismo modo también deberá atender a los centros de producción y áreas industriales que requieran de un adecuado acceso viario según su categoría.

Por último, se considerarán del mismo modo, los accesos a las áreas logísticas e intermodales, en coordinación con su planificación sectorial.

Estos ámbitos deben tener en las carreteras el elemento necesario de articulación y complementariedad con los distintos sistemas de transporte.



Con estas consideraciones deberá realizarse un análisis de los itinerarios viarios de la totalidad de la red (Estado+Xunta+Diputación+Ayuntamientos) según categorías, atendiendo a los criterios de accesibilidad antes mencionados, de forma que contribuyan a la mejora de la articulación territorial de Galicia.

1.3.1 Incidencia suprarregional de la planificación

La planificación de infraestructuras tiene que resolver adecuadamente la respuesta a los dos niveles de articulación territorial suprarregional:

- 1) La comunicación rápida con la Red Transeuropea de Transporte.
- 2) La articulación con nuestro Ámbito Regional Europeo, los territorios de nuestro entorno inmediato: Asturias y Portugal.

De forma que se contribuya a mejorar las relaciones interregionales y la aproximación de Galicia al espacio internacional Europeo, mediante la finalización del Eje Atlántico Ferrol – Tui, AP-9 (incluso su extensión al ámbito litoral cantábrico y su conexión con Asturias, A-8); Acceso A-6 (Pedrafita-Arteixo); Acceso A-52 (Vilavella-Porriño); Acceso A-76 (Ourense-Ponferrada); Verín-Frontera Portuguesa (A-75).

En términos **geo-económicos**, la posición de Galicia en la periferia sur atlántica, alejada de los grandes ejes centrales europeos, la hacen doblemente dependiente de las infraestructuras de transporte.

En términos **regional-europeos** el espacio noroeste peninsular se presenta como un complejo fragmentado, sin un Polo Urbano dinamizador con dimensión suficiente como para constituirse en un nodo relevante en la red de ciudades europeas.

1.3.2 Incidencia interna de la planificación

Al interior de la comunidad gallega e íntimamente vinculado con lo anterior, las acciones de planificación de carreteras debe dar respuesta adecuada a:

- La contribución a la localización de las áreas de actividades económicas de carácter productivo y la complementariedad con los sistemas modales de transporte de mercancías. La contribución al refuerzo de las políticas de localización de áreas empresariales debe tener en las carreteras el elemento necesario de articulación y complementariedad con los distintos sistemas de transporte. Una política equilibrada respecto a la distribución y la concentración de ámbitos de desarrollo productivo, apoyada en la accesibilidad del viario principal, contribuirá al correcto desarrollo económico.
- La articulación del sistema de ciudades con la mejora de los aspectos de accesibilidad y movilidad urbana y periurbana. La multipolaridad del sistema urbano gallego debe ser atendido adecuadamente con la planificación de carreteras. El desarrollo de los Planes Sectoriales viarios de acceso a las siete ciudades tiene que formar parte primordial de la política de planificación como uno de los instrumentos necesarios para el relanzamiento económico. La innovación de los procesos que reclaman nuevas condiciones de competitividad, el impulso de los cambios sociales asociados, apoyados en la mejora de la accesibilidad a las áreas y regiones urbanas.

- La vertebración y el reequilibrio del territorio regional. Asistimos a un fenómeno de generalización de la urbanización no referido únicamente al hecho de que un porcentaje cada vez mayor habite en las ciudades y sus periferias urbanas (más del 80% de la población europea), sino que, al mismo tiempo, el resto de la población que no habita en las ciudades tiene relaciones funcionales, materiales, sociales o culturales cada vez más frecuentes con ellas.

En esta línea, la mejora de las comunicaciones debe propiciar un desarrollo regional que garantice la cohesión y el reequilibrio territorial, reforzando las relaciones entre los distintos territorios y contribuyendo especialmente a reforzar el papel de los núcleos urbanos intermedios y los espacios rurales, incorporados a una red de relaciones que llegue a los espacios más dinámicos.

1.4 El papel de las infraestructuras de transportes en la articulación territorial de Galicia

Si tradicionalmente las redes de transporte y comunicaciones han sido reconocidas como factores estratégicos para el desarrollo regional, la aceleración de la globalización de la economía, la generalización de las nuevas tecnologías y la consecuente expansión territorial de los ámbitos de relación, las convierten hoy en una condición inexcusable para el desarrollo.

El desequilibrio territorial entre la Galicia interior y la litoral, la dispersión y la fragmentación del sistema de asentamientos demandan unos esfuerzos singulares para lograr la articulación y cohesión interna del territorio.

Por una parte la crisis demográfica y social de la Galicia interior reclama anclar y relacionar grandes territorios a los espacios dinámicos de la Galicia urbana.

Por otra parte, la Galicia urbana arrastra los problemas derivados de la multipolaridad del sistema de ciudades, de la fragmentación de los agregados urbanos y de la superación de los límites municipales por el crecimiento urbano, factores que inciden en la dificultad para lograr una escala de aglomeración capaz de crear un gran polo regional de desarrollo.

Galicia presenta por tanto una relativa homogeneidad en la densidad de asentamientos de población (0,9 de media para el conjunto de Galicia), mas una gran heterogeneidad en la distribución de habitantes, con densidades superiores a 400 hab./km² frente a amplias zonas consideradas desiertos poblacionales.

Aquí radica la complejidad de la gestión de las infraestructuras de Galicia, dado que los modelos territoriales de poblamiento y de población están claramente desequilibrados.

Esta singular dimensión territorial de un país densamente poblado y extensivamente habitado pone en un primer plano las cuestiones de relación interna, de las comunicaciones y de las infraestructuras de transporte. De tal forma que los objetivos de infraestructuras para la articulación del territorio siguen ocupando un papel preponderante. Entre estos objetivos destacan cuatro que resultan estratégicos:

- 1) Reforzar la articulación del sistema de ciudades



- 2) La reconstrucción con el transporte del territorio conformado por las ciudades y sus periferias.
- 3) Reforzar la relación de las ciudades con los grandes espacios del territorio regional.
- 4) Garantizar la accesibilidad al extenso sistema de asentamientos.

1.4.1 El refuerzo de la articulación del sistema de ciudades

En el espacio europeo, la fase actual de desarrollo asigna a las ciudades un papel determinante como centros de producción, recepción y difusión de los procesos innovadores, como espacios de concentración de los servicios avanzados a las empresas y la población.

En el caso de Galicia, el sistema urbano presenta un grado de concentración inferior a los polos regionales del sistema europeo. Agrupa en 200 km a 7 ciudades, 2 polos metropolitanos y continuos litorales (en los que se dan relaciones de carácter urbano) en torno a las Rías.

Anudar definitivamente el sistema de ciudades exige, por una parte, hacer un esfuerzo para terminar los ejes interurbanos incompletos, particularmente la comunicación a través de vías de altas prestaciones del triángulo interior Lugo-Santiago-Ourense, y la definición de una nueva alternativa al Eje Atlántico excesivamente hipotecado y colapsado que representa la carretera N-550. Por otra parte, exige resolver adecuadamente los accesos a las ciudades con actuaciones de penetración y distribución urbana y metropolitana que desbloqueen la congestión terminal que cuestiona hoy la eficiencia para las relaciones interurbanas de vías tan especializadas como la autopista AP-9 o las autovías A-6 y A-52. Por último, requiere realizar un ejercicio de coordinación y de cooperación interadministrativa en la Planificación conjunta de la red y las actuaciones, de cara a garantizar su eficiencia.

1.4.2 La reconstrucción con el transporte del territorio conformado por las ciudades y sus periferias

La generalización de la urbanización y la creciente extensión de los fenómenos urbanos en el territorio caracterizan la fase actual del crecimiento de las ciudades europeas.

En Galicia, este proceso adopta la forma de una progresiva difusión en la urbanización fomentada por la dispersión y la gran densidad de poblaciones de origen y por la accesibilidad generalizada en el territorio de forma que la "ciudad real" en Galicia está formada en casi todos los casos por la ciudad compacta central originaria y por una vasta sucesión de periferias que adoptan diversas formas y engloban distintas realidades. Una sucesión de hechos urbanos, que mantienen con la ciudad central una relación de dependencia directa y que a pesar de sus discontinuidades y desarticulación, forman parte de la ciudad real, una ciudad que demanda cada vez más movilidad, siendo las infraestructuras de transporte cruciales para el funcionamiento eficiente de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes.

1.4.3 Reforzar la relación de las ciudades con los grandes espacios del territorio regional

Los espacios de influencia directa de las ciudades se hacen cada vez más extensos y las relaciones con los territorios que configuran su espacio inmediato, más intensas.

Propiciar un desarrollo regional que garantice la cohesión y el equilibrio territorial, implica reforzar la interrelación entre los distintos territorios y muy especialmente el afianzamiento de los núcleos urbanos intermedios y los espacios rurales en una red de relaciones que lleve hasta los espacios más dinámicos, facilitando que las ciudades cumplan el papel que les corresponde como centros de difusión de la actividad económica.

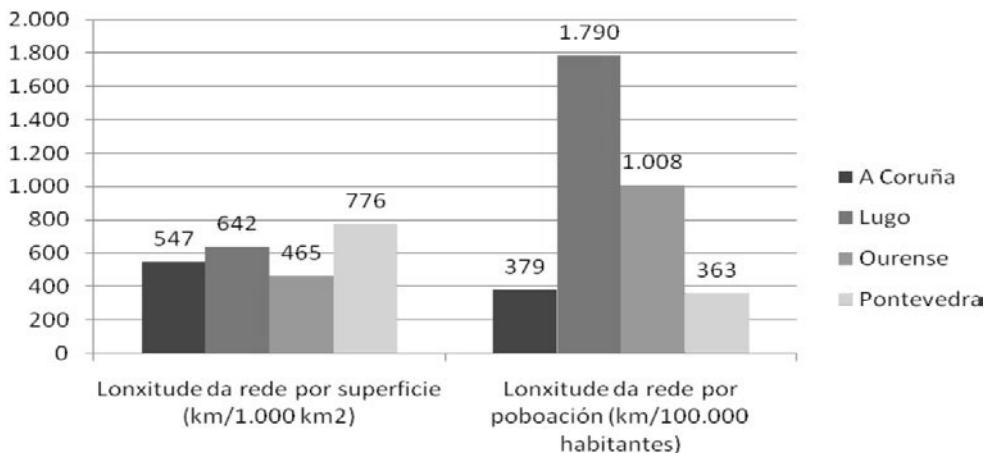
1.4.4 Garantizar la accesibilidad al extenso sistema de asentamientos

La Comunidad gallega se caracteriza, como ya se ha comentado anteriormente, por la dispersión de su población y por la existencia de innumerables asentamientos de población distribuidos en un territorio caracterizado por su difusión geográfica y atendidos por una extensa red de infraestructuras de diversa escala.

Según datos consultados en el Anuario Estadístico del año 2009 publicado por el Ministerio de Fomento, se puede observar que la red de carreteras de la Provincia de Lugo es la más extensa de España, con 6.327 km de red, dada su configuración de municipios, seguida de León y Burgos con 6.012 y 5.038 km respectivamente. Esto, junto con los datos de densidad de carreteras por población y por superficie entre Galicia y la media nacional, nos dan una idea de la dificultad de gestión de las infraestructuras en el territorio gallego, pues prácticamente en Galicia este indicador es el doble que en el resto de España.

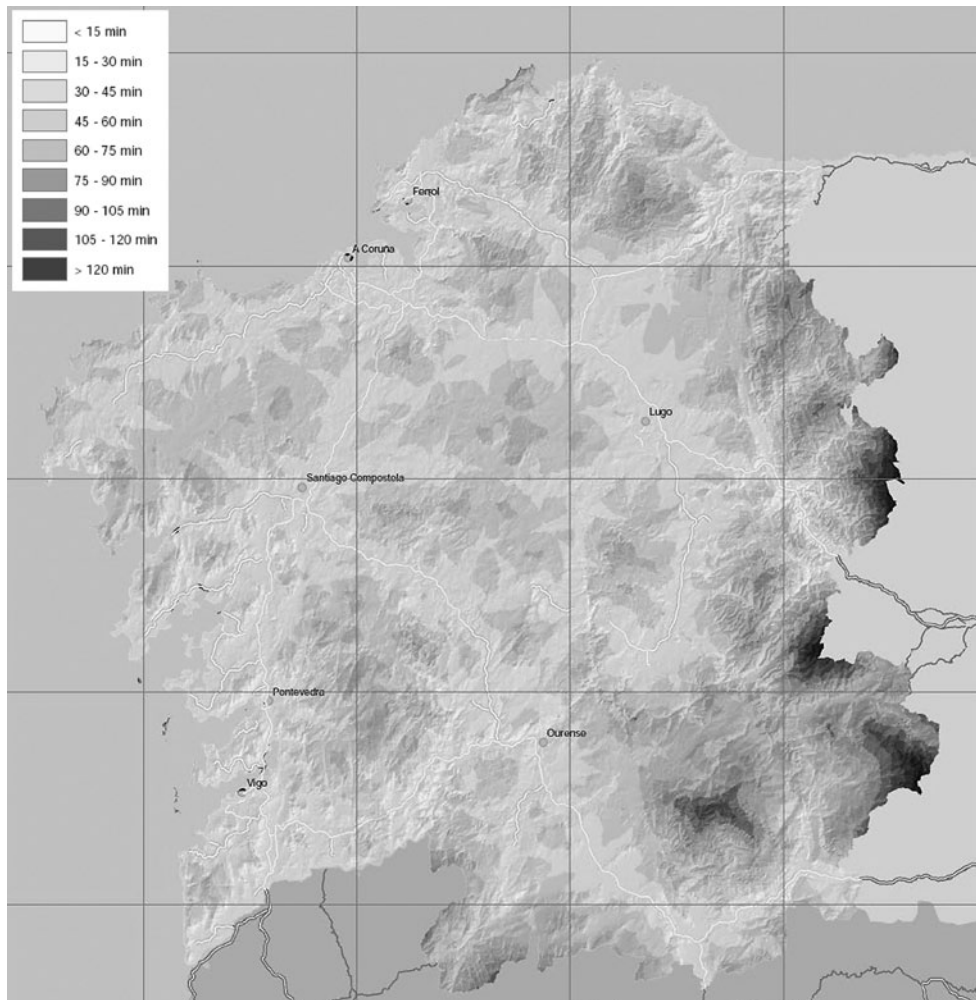
	SUPERFICIE (km ²)	km/1.000 km ²	HABITANTES	km/100.000 hab.
A CORUÑA	7.950	547	1.146.458	379
LUGO	9.856	642	353.504	1.790
OURENSE	7.273	465	335.219	1.008
PONTEVEDRA	4.495	776	962.472	363
GALICIA	29.574	593	2.797.653	627
ESPAÑA	504.645	328	47.021.031	352

Fuente. INE (2010) y Anuario Estadístico Ministerio de Fomento, 2009



Fuente. INE (2010) y Anuario Estadístico Ministerio de Fomento, 2009

Una vez que las actuaciones que a día de hoy se encuentran en obras en la comunidad gallega se pongan en servicio supondrá que alrededor del 77% de la población se encontrará a menos de 15 minutos de una Vía de Altas Prestaciones:



TIEMPOS	% POBLACIÓN	% 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 del estado actual de las carreteras en Galicia

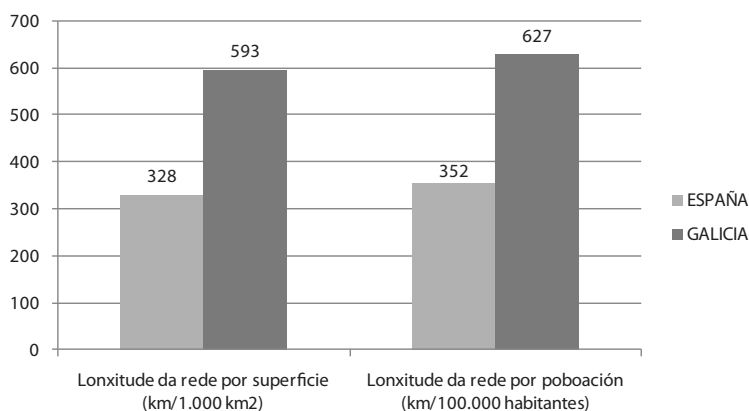
2.1 Características de la red de carreteras gallegas

En los últimos años la evolución de la red de carreteras localizada al interior de la Comunidad Autónoma gallega ha ido experimentando un constante incremento para el total de los organismos titulares (Estado, Xunta y Diputaciones), pasando de los 15.338 km de carreteras existentes en el año 1990 (fecha de elaboración del primer Plan de Carreteras) hasta los 17.546 km en el año 2009 (último dato publicado en el Anuario del Ministerio de Fomento, 2009).

	TOTAL	RED DEL ESTADO	RED DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	RED DE LAS DEPUTACIONES
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

Fuente: Anuario Estadístico Ministerio de Fomento, 2009.

En materia de carreteras Galicia presenta una extensa red, gestionada por las distintas administraciones (Estado, Xunta y Diputaciones Provinciales), que alcanza en la actualidad los 17.546 km; cifra que sitúa a la Comunidad Autónoma por encima de la media estatal, tanto en lo que se refiere a la longitud de la red por superficie territorial (593 km por 1.000 km² de superficie, frente a los 328 km de la media del Estado), como en relación a su población (627 km por 100.000 habitantes, frente a los 352 km de la media Estatal).



Fuente: INE (2010) y Anuario Estadístico Ministerio de Fomento, 2009

En todo caso, esta situación de relevancia respecto al peso de la red de carreteras descansa básicamente en la red de menor rango, es decir, la de competencia de las diputaciones



provinciales. Así, aunque la densidad de la red viaria de competencia autonómica se sitúa en Galicia en términos absolutos, por encima de la media nacional respecto a las demás comunidades (178 km/1.000 km² y 191 km/100.000 Hab., frente a los 140 y 163 que presenta respectivamente la media nacional), si la valoramos en términos relativos, el peso de la red de competencia autonómica sobre el total de la red de distintas competencias al interior de la Comunidad Gallega, se sitúa por debajo de la media nacional (30,09% en Galicia frente al 42,69% de la media nacional para la red de titularidad autonómica), y muy alejada de los valores que presentan comunidades como Navarra o el País Vasco, donde la red de competencia autonómica es mayoritaria en el total de la red.

Las particulares características del modelo territorial gallego, y en particular de su distribución de población, son la principal causa de la elevada longitud de la red, que se traduce en unos cocientes sobre superficie o población de casi el doble que la media nacional.

Densidad de la red de carreteras. Galicia y España	GALICIA	ESPAÑA
Longitud de la red por superficie (km/1.000 km ²)	593	328
Longitud de la red por población (km/100.000 hab.)	627	352

La relación de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia fue aprobada por Decreto 308/2003, de 26 de junio. En dicho decreto las carreteras se clasifican según el tipo de red definido en el artículo 10 de la *Ley 4/1994, de carreteras de Galicia*, que establece la siguiente clasificación:

- Red Primaria Básica, incluyendo Vías de Alta Capacidad (Autopistas, Autovías, Corredores y Vías para Automóviles) y carreteras convencionales
- Red Primaria Complementaria
- Red Secundaria

De los 17.546 km de la red de carreteras existentes en la Comunidad Autónoma Gallega, el 56% pertenecen a carreteras de titularidad de las Diputaciones Provinciales, mientras que el 31% corresponde a la Administración autonómica, y el 13% restante a la Administración del Estado. De los 5.435 km de carreteras autonómicas, el 4% son vías de alta capacidad, si bien está previsto un notable incremento de su longitud, un 26% corresponde a red primaria básica, un 27% a red primaria complementaria y finalmente, un 42% a red secundaria.



Fuente: Anuario Estadístico Ministerio de Fomento, 2009.

En la actualidad, para las demandas de tráfico existentes, no existen problemas relevantes de capacidad salvo en tramos puntuales; generalmente vinculados a los accesos a las ciudades y a sus ámbitos urbanos, donde se producen los mayores problemas de congestión, sobre todo en las ciudades de A Coruña y Vigo. Estos problemas de congestión son puntuales, vinculados a la accesibilidad urbana, y focalizados mayoritariamente en horas punta, no dándose en general situaciones de colapso.

En conclusión, de acuerdo a los datos analizados, Galicia presenta una red razonablemente bien dimensionada en cuanto a su extensión y ámbito de cobertura que, con la incorporación de las nuevas actuaciones (tanto en la red de competencia autonómica como en la de competencia estatal) debe ser capaz de atender las demandas de diversidad en la accesibilidad territorial.

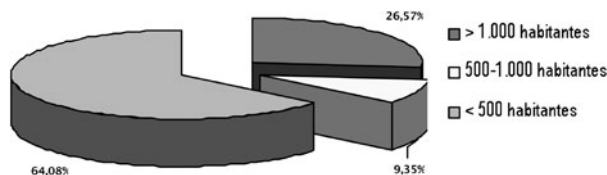
2.2 La red de carreteras gallegas como soporte de la accesibilidad a los núcleos de población. Travesías

Como ya se ha indicado anteriormente, Galicia posee casi 29.000 entidades de población distribuidas en el total de los 315 municipios de la Comunidad Autónoma (INE, 2010). Entidades que han visto garantizada históricamente su accesibilidad y su comunicación a través de las carreteras que, en la mayor parte de las ocasiones, se han convertido a su vez en el soporte básico (prácticamente el único) del crecimiento residencial y de la expansión territorial de los asentamientos de población. Esta particular característica ocasiona la aparición en las carreteras gallegas de múltiples tramos de Travesías.

Una condición de la red viaria de Galicia, derivada como se ha indicado de las particulares características de la distribución de población, está representada por la condición de la red viaria gallega como soporte y garantía de la accesibilidad territorial, lo que deriva en la existencia de múltiples tramos de carreteras que se configuran como Travesías Urbanas (condición que se extiende tanto a gran parte de la red Autonómica como de la red Estatal y, por supuesto, de la mayor parte de la red dependiente de las Diputaciones Provinciales).

En la red de carreteras dependiente de la Administración Autónoma **los tramos de Travesías, que ascienden a un total de 1.670 km, representan más del 30% del total de la red**, concentrados mayoritariamente en la red de menor rango (Red Primaria Complementaria y Red Secundaria) que presentan 1.166 km (casi el 70% del total de travesías). Restando en todo caso una importante longitud de la red (504 km) que se configura como Travesía en la red viaria de mayor rango.

En el gráfico siguiente se muestran los porcentajes de travesías existentes en la red de carreteras, en función de la población, valorados sobre la totalidad de carreteras con travesías, es decir, sobre los 1.670 km de la red que presentan travesías sobre los 5.435 km de los que consta la red.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CATVIS y valores de IMD facilitados por la Dirección General de Infraestructuras

Una lectura matizada de los datos indica no obstante la existencia de tres factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la trascendencia de esta circunstancia:

- Los mayores rangos de intensidad de tráfico (IMD >8.000 vehículos) en las Travesías se dan solamente en 296 km de carreteras (el 17,7% del total de travesías y solo el 5,6% de la longitud total de la red autonómica).
- Gran parte de las Travesías urbanas que se localizan sobre la red Primaria Básica presentan itinerarios alternativos en viario de Alta Capacidad existente o previsto.
- La mayor parte de las Travesías que presentan las intensidades más altas se concentran sobre el viario de acceso a las ciudades y sus ámbitos metropolitanos próximos, sobre los que existen planificadas actuaciones de cara a su resolución.



3 El plan move

3.1 Introducción

El "Plan MOVE", surge como documento básico de planificación de la Dirección General de Infraestructuras, en aras de resolver los problemas detectados en las infraestructuras viarias, partiendo de las necesidades del territorio, y nace con la intención de establecerse como marco de referencia para el desarrollo de las carreteras en Galicia, en consonancia con el Plan Estratégico de Infraestructuras propuesto por el Ministerio de Fomento para el período 2005 – 2020.

La Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras venía desarrollando su labor en lo concerniente al transporte por carretera en base al Plan de Carreteras aprobado en 1991 y al Plan Director de Infraestructuras de 2001, alcanzándose un alto grado de cumplimiento.

Este Segundo Plan de Carreteras nace una vez agotado el período de vigencia del primero, y en él se incluirán nuevas actuaciones para satisfacer las demandas de tráfico, especialmente en los entornos urbanos, como consecuencia de la estructuración del territorio con las nuevas autovías, además de alguna de las vías no ejecutada en el Plan anterior.

Para la elaboración del Plan se parte del convencimiento de que sólo desde un análisis global del territorio se puede hacer una planificación adecuada. De ahí que se considere el viario en su conjunto, independientemente de su titularidad.

El **Plan Director de Carreteras de Galicia**, presentado en el año 2008, incluye el análisis y diagnóstico de la red existente, las previsiones de la situación de la red de carreteras al final del período de vigencia del Plan, la programación de actuaciones y el estudio económico y financiero.

Con respecto al **Plan de Movilidad y Ordenación Viaria Estratégica (Plan MOVE)** presentado en el año 2009, mejora y optimiza el Plan Director de Carreteras de Galicia (2008).

El "*Plan MOVE, Plan de Movilidad y Ordenación Viaria Estratégica*" establece las orientaciones estratégicas en materia de infraestructuras de transporte con la finalidad de facilitar la movilidad de las personas y el acceso a los mercados, contribuyendo de este modo a la mejora de la competitividad de la economía y al bienestar de los ciudadanos. La puesta en marcha de este Plan de Movilidad dotará a Galicia de unas infraestructuras de transporte que son un elemento clave para la competitividad de la economía, para la calidad de vida de las gallegas y gallegos y para la cohesión, vertebración y reequilibrio territorial de la comunidad.

Este **Plan MOVE 2009-2020**, es y será el documento base de planificación en materia de carreteras en Galicia.

3.2 Objeto del plan

El "*Plan MOVE*" tiene por principal objeto abordar la planificación en materia de carreteras en el ámbito de la Comunidad Gallega, fijando las directrices de coordinación y planificación, con el fin de garantizar la coherencia y funcionalidad del sistema viario de la Comunidad Autónoma.

Este documento forma parte de una planificación conjunta del territorio desarrollada por la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras junto con las Directrices de Ordenación del Territorio.

A otro nivel se encuentra el **Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte** que se erige como el documento de referencia de la planificación del Ministerio de Fomento en todo el Estado y en Galicia. Los objetivos generales del PEIT, que a continuación se relacionan, pueden y deben ser extensibles a la planificación de transportes en Galicia:

A. Mejorar la eficiencia del sistema, *en términos de calidad de los servicios efectivamente prestados y atender las necesidades de movilidad de las personas y los flujos de mercancías en condiciones de capacidad, calidad y seguridad adecuadas y proporcionadas a las características de esos flujos. Para lo que se:*

- a) *Desarrollará un sistema integrado de transporte en un marco de complementariedad y coordinación entre los distintos modos y entre las infraestructuras y servicios competencia de distintas Administraciones y Organismos.*
- b) *Optimizará el uso de las infraestructuras existentes mediante medidas de gestión de la demanda.*
- c) *Impulsará una política de conservación y mantenimiento del patrimonio de infraestructuras.*



B. Fortalecer la cohesión social y territorial. Para lo que se:

- a) Asegurarán unas condiciones de accesibilidad equitativas al conjunto del territorio y en particular a la España no peninsular.
- b) Identificarán los beneficiarios potenciales de la política de infraestructura y transportes, evitando transferencias regresivas de renta.

C. Contribuir a la sostenibilidad general del sistema mediante el cumplimiento de los compromisos internacionales de la normativa europea en materia ambiental, en particular en cuanto a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

D. Impulsar el desarrollo económico y la competitividad. Para lo que se:

- a) Potenciará el papel de las áreas urbanas y metropolitanas españolas.
- b) Reforzarán las relaciones transfronterizas.
- c) Fomentará el desarrollo de los programas de I+D+i y los avances tecnológicos aplicados a la gestión y explotación de infraestructuras y servicios de transporte.

3.3 Reflexión estratégica. Principios estratégicos y objetivos del plan

Este Plan tiene como objetivo principal establecer una reflexión estratégica que logre completar la articulación de la red de infraestructuras de transporte de Galicia con el exterior y la conexión entre los principales ejes interiores, adecuar el transporte en los medios urbanos, mejorando la accesibilidad de los diferentes ámbitos funcionales del territorio desde una perspectiva metropolitana y garantizar que el 80% de la población se sitúe a menos de 15 minutos de una Vía de Altas Prestaciones (VAP).

Asimismo, busca mejorar la seguridad viaria, reduciendo en un 50% el número de víctimas de accidentes de circulación en las carreteras gallegas en el horizonte de 2013, elevar la inversión en mantenimiento y conservación de la red al 3% de su valor patrimonial, y flexibilizar el sistema de peajes en las autopistas gallegas atendiendo a criterios de coherencia, progresión y universalidad. Los peajes no deben ser una barrera para la movilidad de las personas en Galicia.

Por último, también considera imprescindible el empleo de sistemas de transporte alternativos al vehículo privado a través de la implantación de aparcamientos disuasorios en los contornos de las ciudades, así como itinerarios peatonales y ciclistas.

Para lograr estos objetivos, el Plan se rige por una serie de principios estratégicos como son la mejora de la movilidad, accesibilidad y competitividad de Galicia, la contribución al reequilibrio territorial, el incremento de la seguridad viaria reduciendo el riesgo de accidentes en las carreteras gallegas y la compatibilización de la mejora de la red viaria con respecto al medio y desarrollo sostenible. Asimismo, también busca compactar el modelo territorial de Galicia, favoreciendo el incremento de la masa crítica de población y difusión de los procesos de investigación, desarrollo e innovación y poner la red viaria de Galicia al servicio de los ciudadanos.

3.4 Actuaciones propuestas

3.4.1 Nueva clasificación de la red viaria gallega

La gran extensión de la red de carreteras hace que sea necesaria una nueva propuesta de clasificación, concebida como un sistema único, pues para un usuario la red viaria es un único sistema, que independientemente de la titularidad de cada una de las carreteras, les confiere diversas opciones para llevar a cabo los desplazamientos dentro del territorio. Este análisis hace necesario una nueva clasificación de la red viaria gallega en función de las relaciones con el territorio.

- Vías de Altas Prestaciones: son las vías de mayor entidad que comunican con el resto de España y Portugal y sus principales áreas metropolitanas entre sí.
- Vías Estructurantes: es la red convencional de primer orden, que vertebra el territorio, garantizando la articulación y la comunicación entre las capitales comarcales y los grandes ámbitos territoriales con las VAP.
- Vías Complementarias: es la red autonómica de segundo orden y su función es completar la vertebración territorial, garantizando el acceso al resto de asentamientos de población.
- Red local: red capilar soporte de la difusión territorial que da acceso a los núcleos de menor entidad y espacios rurales.

3.4.2 Actuaciones en la Red Autonómica

Bajo el prisma de la mejora del sistema de transporte y de la accesibilidad, la concreción de las acciones en infraestructura viaria se divide en ocho programas básicos de actuación.

1. Programas de Vías de Altas Prestaciones

En este programa se formulan distintas actuaciones consistentes en la construcción de nuevas vías, fundamentalmente derivadas de la necesidad de completar las vías existentes para atender a los criterios de esta red o de solucionar problemas de congestión en determinados tramos con niveles de servicio bajos y alta demanda.

2. Programas de Vías Estructurantes

Conlleva la formulación de distintas actuaciones consistentes en la construcción de nuevas vías y variantes de población, así como la mejora de la red existente por medio de actuaciones de acondicionamiento del trazado y la humanización de las travesías existentes, con el objetivo de mejorar sus parámetros técnicos y adecuarlos a los objetivos de funcionalidad definidos en este tipo de red.

3. Programas de Vías Complementarias

En este programa se formulan actuaciones consistentes en la creación de nuevos ejes, variantes de población, travesías, acondicionamiento y actuaciones de Baja IMD Mejorada. El Plan de Baja IMD Mejorada existente se mejora con rectificaciones puntuales de trazado,



interviniendo en el resto de la red convencional según los parámetros definidos para la misma.

4. Programa de Actuaciones de Apoyo

Uno de los objetivos será la potenciación de aparcamientos disuasorios de conexión y la creación de áreas de parada para transportistas en los ejes de mayor tráfico.

5. Programa de Actuaciones en Medios Urbanos

En este caso se abordan las distintas actuaciones necesarias para resolver los problemas existentes en el acceso a las grandes ciudades, además de varias actuaciones destinadas a la construcción de ejes nuevos con el fin de impulsar una mejora de los accesos.

6. Programa de Mantenimiento y Conservación

Se pretende actuar sobre la red existente con el objetivo de mantener el estado de las carreteras con las debidas condiciones de vialidad, seguridad y comodidad. De este modo se busca poner en situación inicial las características de los elementos de la carretera o mejorar el estándar inicial (refuerzo de firme, rehabilitación periódica del firme...), consiguiendo junto con el programa de Baja IMD Mejorada y con el programa de Seguridad Vial.

7. Programa de Seguridad Vial

Las actuaciones de Seguridad Vial deben ir implícitas en todas y cada una de las actuaciones que se formulen dentro de los programas de actuaciones, incorporando actuaciones para eliminar los tramos de concentración de accidentes (TCAs), adecuando los sistemas de contención en carreteras a las necesidades de los motoristas, mejorando las condiciones de seguridad y comodidad de la vía a través de acciones preventivas y construyendo sendas peatonales y carriles bici separados de la zona de circulación, con el objetivo de abordar una reducción sostenida de las víctimas mortales y heridos graves en accidentes de circulación de forma que Galicia se sitúe alrededor de la media española.

8. Programa de I+D+i y Mejora de la Integración Paisajística de las Carreteras

Este programa, de naturaleza transversal, tratará de mejorar las condiciones ambientales de las carreteras, su integración paisajística, así como las políticas destinadas a optimizar los usos de materiales, el reciclaje y las políticas sostenibles en la construcción y mantenimiento de las carreteras.

4 Estado actual de las infraestructuras

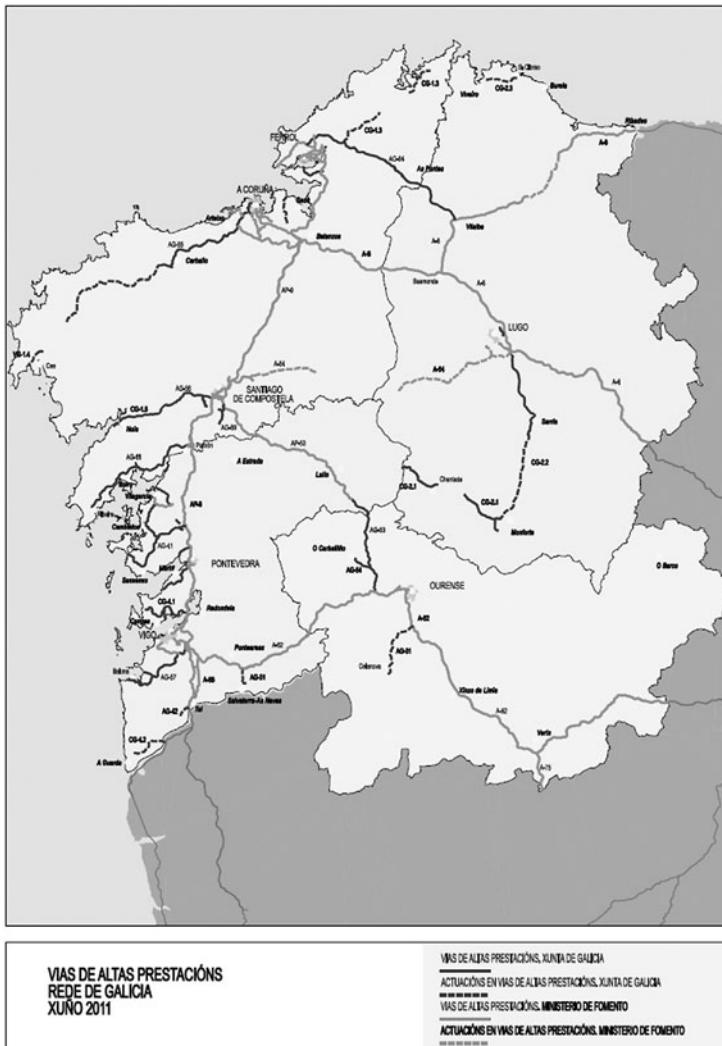
Actualmente se encuentran en servicio las siguientes vías de altas prestaciones: autovía A-8 (en un 79% de su trazado); autovía Ferrol - Vilalba; acceso al puerto exterior de Ferrol; conexión de la AP-9 con Ares y Mugarodos; autopista A Coruña - Carballo; autovía de Santiago al aeropuerto de Lavacolla; autovía Santiago - Brión y su conexión mediante corredor con la N-550 en Las Galanas; autovía de Santiago hasta A Ramallosa; autovía de Padrón a Ribeira; variante de Vilagarcía; corredor Cambados - Vilagarcía; autovía de Curro (en la AP-9) a Sanxenxo y corredor Sanxenxo - O Grove; vía de alta capacidad Poio - Campañó en Pontevedra; tramo II del corredor de la variante de Marín; corredor del Morrazo; autopista Puxeiros - Val Miñor; autovía Vigo a Tui; autopista Santiago - alto de Santo Domingo y

autovía de alto de Santo Domingo hasta la A-52 en Ourense, y ramal mediante autovía a Carballiño; autovía de Celanova; corredor alto del Faro - Chantada y Escairón - Monforte; corredor Nadela - Sarria.

El resto de la red, que está compuesta por la estructurante y complementaria, tiene como trazo significativo que buena parte de las carreteras que la conforman son travesías. Además, en cuanto a su geometría se constata que el 30% de la red tiene una anchura inferior a los 6 m y el 50% presenta un ancho de arcén inferior a 0,5 metros.

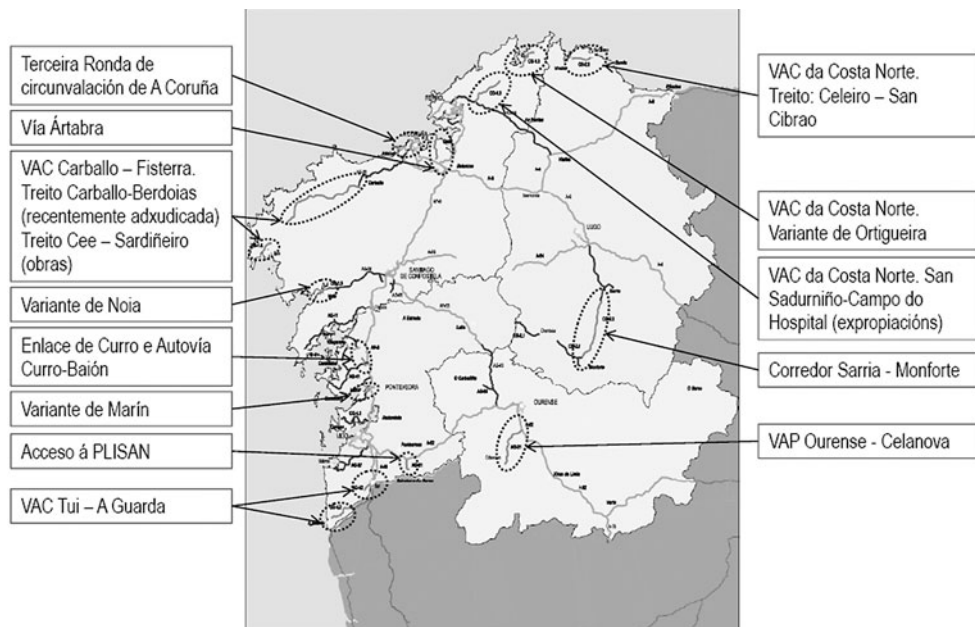
Otro de los puntos críticos de la red actual está en los accesos a las principales ciudades, donde aparecen importantes niveles de congestión. La estructura urbana y las crecientes demandas de movilidad en las principales Áreas urbanas de Galicia dan como resultado crecientes problemas de congestión.

En cuanto a las infraestructuras de mayor relevancia e Ina ordenación territorial a escala autonómica, las Vías de Altas Prestaciones, la imagen que refleja el estado actual sería el siguiente:

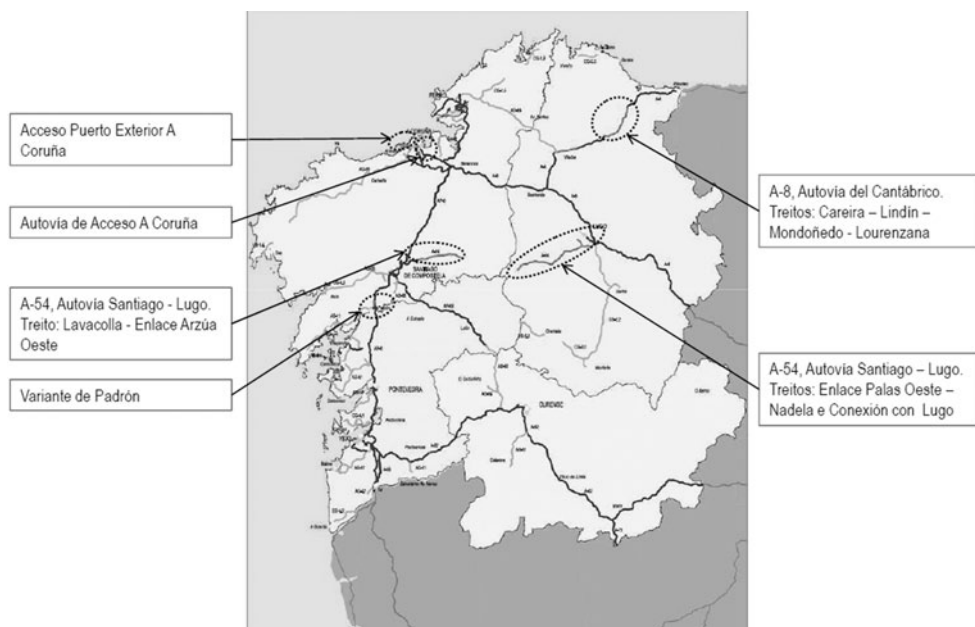


5 Actuaciones en curso en infraestructuras en la comunidad gallega

A mediados del año 2011 se encontraban en obras por parte de la Xunta de Galicia 175,28 km de Vías de Altas Prestaciones.



Por parte del Ministerio de Fomento, en el año 2011 se estaban desarrollando 87,60 km de Vías de Altas Prestaciones.



6 Conclusiones

Las infraestructuras de transporte son un elemento clave para la competitividad de la economía y estratégico para la configuración de un modelo territorial equilibrado, tanto en su articulación territorial interna como en la definición de las conexiones exteriores de Galicia.

Superar definitivamente las limitaciones que históricamente supuso para Galicia su posición como ámbito periférico y mal conectado con otros territorios exige planificar, proyectar, impulsar y ejecutar un potente sistema de comunicaciones. Son iniciativas básicas para evitar estrangulamientos, aumentar la competitividad del territorio y actuar como elementos fundamentales para aprovechar oportunidades de desarrollo.

El aumento de las demandas de movilidad, derivado de la progresiva expansión de los ámbitos de relación e influencia, de la generalización de las nuevas tecnologías y de la aceleración de la globalización de la economía, se centró casi exclusivamente en la utilización del vehículo privado.

Galicia debe dar respuesta al reto de satisfacer el derecho de accesibilidad de la población con una definición de estrategias de movilidad sostenible, basada en el fomento de los modos de transporte no motorizados, en la intermodalidad del transporte, en la potenciación del transporte público colectivo y en la incorporación de objetivos ambientales en la planificación y ordenación del territorio y de las infraestructuras.

Las nuevas autovías que se están desarrollando, tanto de conexión exterior como de vertebración interior, las líneas ferroviarias de alta velocidad, las ampliaciones portuarias, la ejecución de los planes directores de los aeropuertos y la puesta en marcha de distintas iniciativas en materia de transportes y de promoción de modos alternativos, proporcionarán un salto cuantitativo y cualitativo de gran trascendencia que permitirán superar una de las materias pendientes de Galicia.

En materia de infraestructuras viarias, Galicia debe completar sus ejes de articulación territorial en la red de transporte, tanto en la red de conexión exterior, como en la red principal interna y en la red de menor escala. Pero además, debe desarrollar iniciativas que eviten la congestión en los corredores con mayor densidad de tráfico y la mejora de los sistemas de transporte colectivo, junto con la potenciación del ferrocarril y la creación de espacios de intercambio modal. Estas son actuaciones primordiales para conseguir una mejora de la movilidad en condiciones de sostenibilidad ambiental.

Así, tal y como se define en las Directrices de Ordenación del Territorio, la estrategia de futuro de Galicia pasa por el fortalecimiento de las grandes infraestructuras de conexión exterior fundamentales en el Modelo territorial que se establece. La integración de la Comunidad con los espacios limítrofes y su proyección exterior como elemento estratégico de futuro exige un notable esfuerzo en estas infraestructuras de conexión.

Con el fin de fortalecer la posición territorial de Galicia, en la planificación de carreteras se debe identificar una red estructurante que optimice las comunicaciones entre los principales centros del sistema urbano de Galicia, facilitando las relaciones entre ellos y mejorando su accesibilidad general, con el fin de potenciar las complementariedades entre las diferentes áreas urbanas de cara a la constitución de una red urbana policéntrica con mayor capacidad dinamizadora sobre el conjunto del territorio.

Bibliografía

Plan Director de Carreteras de Galicia, Plan MOVE

Directrices de Ordenación del Territorio de la Xunta de Galicia. Aprobadas definitivamente por Decreto 19/2011, de 10 de febrero. DOG de 22 de febrero de 2011

Instituto Nacional de Estadística (INE). Datos estadísticos año 2010

Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia. DOG de 5 de diciembre de 1995

Comisión Europea. Dirección General de Movilidad y transportes. Libro Blanco del transporte. Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: Por una política de transportes competitiva y sostenible. Año 2011

Anuario Estadístico Ministerio de Fomento. Año 2009



1. Las propuestas de colaboración con la Revista Galega de Administración Pública se remitirán como archivo adjunto a un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección: **regap@xunta.es**.

Además, la o el autor o los autores enviarán el original en un disco compacto, USB, o dispositivo similar, en soporte informático *Microsoft Word*, así como dos copias impresas firmadas a la siguiente dirección:

Revista Galega de Administración Pública
Servicio de Estudios, Investigación y Publicaciones
Escuela Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid, 2-4
15707 Santiago de Compostela (A Coruña)

2. El disco compacto, USB, o dispositivo similar, remitido por correo postal deberá contener un único archivo o documento con el texto de la propuesta de la colaboración.
3. No serán aceptadas propuestas de colaboración enviadas por fax o por correo postal sin estar acompañadas del correspondiente soporte electrónico.
4. Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los números ordinarios. Las fechas de remisión y aceptación figurarán en un lugar visible de la revista.
5. Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
 - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
 - b) Estar redactados en gallego, español, portugués, francés italiano, inglés o alemán.
 - c) Contener un número máximo de 20.000 palabras para los trabajos redactados como "Estudios"; y, de 10.000 para los editados como "Notas".
6. Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
 - a) Título descriptivo del contenido, nombre, apellidos y profesión o cargo de la o del autor o de los autores.
 - b) Un resumen (de un máximo de 150 palabras) en el idioma en el que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser esta la lengua empleada en su redacción.



- c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, y su versión al idioma inglés, de no ser esta la lengua empleada en su redacción.
 - d) Sumario siguiendo la estructura de la CDU (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a...).
 - e) El cuerpo principal del texto.
 - f) La bibliografía.
7. Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la o las personas responsables de su autoría en lo tocante al estilo, y respetarán además los siguientes requisitos formales:
- a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio, con formato de fuente Times New Roman, tamaño 12.
 - b) Las notas figurarán a pie de página, guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo, y ajustarse al siguiente modelo:
 - LIBRO: AUTOR, *Título de la publicación*, núm. Edición, lugar de la publicación, editor, año, página.
 - AUTOR, "Título del artículo". *Título de la fuente* (revista u otra colectiva), número, año, páginas.
 - c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; de tratarse de una serie, serán indicados el título y el número del volumen o la parte correspondiente).
 - d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar el URL respectivo. Por ejemplo: http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html.
8. Derechos de autoría. Una vez que el consejo editorial acepte publicar cualquier material (artículo o recensión) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país serán transferidos a la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP).