

A DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA URBANÍSTICA. A LEI DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE GALICIA.

Rubén Vizcaíno Pena
Bolseiro da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia

1. - Introducción:

A hora de acometer a análise da normativa urbanística, resulta obrigado comezar sinalando a súa esencial complexidade, tanto no seu aspecto substantivo (pola propia natureza da materia), como no seu aspecto formal (dada a multiplicidade de normas que inciden sobre tal materia, de distinto rango e de diversa orixe).

En efecto, na regulación da ordenación urbanística concorren normas de procedencia estatal, autonómica e local, creando unha estrutura xurídica que só se pode comprender cabalmente cando se analiza como un conxunto de partes interrelacionadas.

Nesta análise non se pode descoñecer a transcendencia que tivo a xurisprudencia constitucional na configuración da normativa aplicable conforme a distribución competencial que estableceu a Constitución de 1978. Esta xurisprudencia impulsou a normativa autonómica sobre a materia, a través da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do Parlamento de Galicia, do solo.

No entanto, a posterior normación estatal neste eido, por medio da Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoracións, así como o Real decreto lei 4/2000, de medidas urxentes de liberalización no sector inmobiliario, obrigou a elaborar a nova Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, dado que *"resultaba evidente que o marco normativo anterior do urbanismo en Galicia [...], non encaixaba aceptablemente co modelo estatal"*, ademais de que *"na anterior Lei do solo de Galicia existían algunhas previsións que, na súa aplicación práctica, producían disfuncións reais [...]. En resumo, a necesidade de adecuar os instrumentos urbanísticos á nova lexislación estatal, a mellora dalgunhas das determinacións normativas que recollía a anterior Lei do solo (e) a conveniencia de incorporar as novidades técnicas contrastadas na lexislación comparada [...] facían extraordinariamente oportuno abordar a reforma da lexislación urbanística de Galicia"*².

2. - Distribución competencial en materia urbanística:

2. 1. - Títulos competenciais:

2. 1. 1. - Estado e comunidades autónomas:

A Constitución atribúelles con carácter xeral ás comunidades autónomas a competencia exclusiva en materia de ordenación do territorio, urbanismo e vivenda (art. 148.1.3ª). Non obstante, existen títulos competenciais do Estado que de diversas formas van incidir nesta materia. Así, podemos sinalar os seguintes:

- Regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos (en particular, o dereito de propiedade do solo) (149.1.1ª). Neste sentido, a STC

173/1998 establece que este artigo, "máis que delimitar un ámbito material excluínte de toda intervención das comunidades autónomas, o que contén é unha habilitación para que o Estado condicione -mediante, precisamente, o establecemento dunhas condicións básicas uniformes- o exercicio das competencias autonómicas co obxecto de garantir a igualdade de todos os españois no exercicio dos seus dereitos e no cumprimento dos seus deberes constitucionais".

- Lexislación civil (149.1.8ª), dado que, segundo a STC 61/1997, "da circunstancia de que a materia de ordenación do territorio, urbanismo e vivenda fose asumida como competencia exclusiva polas comunidades autónomas non deriva que o Estado quedase desapoderado, en termos absolutos, de competencia nesta materia, especialmente no que fai referencia á chamada «propiedade urbanística» (art. 149.1.8 CE)", aínda que, iso si, "non é un título atraente de competencias cun alcance que posibilite afectacións no Estatuto da propiedade inmobiliaria do contido doutros títulos competenciais autonómicos". Segundo o Tribunal, "é evidente que a propiedade non é incondicionadamente materia propia da lexislación civil".
- Bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica (149.1.13ª). Non obstante, segundo o TC, por moita amplitude que pretenda outorgarse a tal precepto, non parece en absoluto razoable dotalo dun efecto expansivo tan amplo que unha regulación eminentemente sectorial como é o réxime urbanístico do solo encaixe no dito título. Efectivamente, "non se está en presenza dunha planificación xeral da actividade económica, debendo sinalarse especialmente a ausencia deste carácter xeral. En caso contrario, é obvio que, como xa sinalou o propio Tribunal Constitucional, se estarían reducindo literalmente á nada as competencias lexislativas da comunidade autónoma nunha materia que o Estatuto de autonomía lle atribúe con carácter exclusivo".
- Bases do réxime xurídico das administracións públicas, lexislación sobre expropiación forzosa e sistema de responsabilidade de todas as administracións públicas (149.1.18ª). O TC analiza por separado os distintos títulos competenciais recollidos neste artigo. Así, establece que é inobxectable a regulación do instituto da responsabilidade administrativa; e outro tanto debe sinalarse en relación con certos elementos básicos do réxime xurídico das administracións públicas, sempre que non se supere o concepto constitucional da dita competencia. Non obstante, afirma o Tribunal (Sentenza 61/1997), "convén introducir certas matizacións con respecto á expropiación forzosa", xa que a regulación do art. 149.1.18 a contempla en canto réxime xeral de tal instituto, pero non se refire ás "regulacións sectoriais da institución expropiatoria, en canto instrumento e medio ao servizo daquelas regulacións materiais, polo que se debe concluír que a reserva constitucional en favor do Estado da lexislación en materia de expropiación non exclúe que as normas autonómicas poidan establecer, no ámbito das súas propias competencias, os casos, supostos e formas en que proceda aplicar a expropiación". Analiza o Tribunal de forma autónoma o réxime das valoracións, que son da competencia estatal, en atención ao carácter instrumental da expropiación. "En suma, a expropiación queda estruturada nos seus elementos esenciais no art. 33.3 CE (causa expropiandi, interdición da confiscación, indemnización que corresponda, reserva legal). Pero as valoracións urbanas ou urbanísticas non teñen por razón de ser a determinación cuantitativa do prezo xusto indemnizatorio, senón que veñen ser un elemento máis da estrutura esencial do dereito da propiedade urbana, ao servizo precisamente da aplicación da súa función social (que debe ser definida polo lexislador sectorialmente competente, é dicir, o autonómico no caso do urbanismo). E é simplemente por razóns de congruencia xurídica que o quantum indemnizatorio deba coincidir co valor así incorporado ao dereito de propiedade de que se trate. A conclusión de todo o anterior é que a lei expropiatoria poderá regular procedementos indemnizatorios tendentes á cuantificación do valor dos bens expropiados,

pero non poderá atribuír a tales bens un determinado valor con exclusión doutros posibles, opción que escapa á natureza instrumental da expropiación".

Todos os anteriores son títulos competenciais exclusivos do Estado, pero ese carácter exclusivo non impide que, por razón da materia, vaian concorrer coa normativa autonómica ditada en virtude do título (pola súa vez exclusivo) do artigo 148.1.3ª.

Pero, ademais, existen materias en que a competencia non é exclusiva, senón compartida, como é o caso do 149.1.23ª: lexislación básica estatal sobre ambiente, montes, aproveitamentos forestais e vías pecuarias. Polo tanto, neste caso o desenvolvemento lexislativo a partir desas bases corresponderalles ás comunidades autónomas. Non obstante, no que se refire especificamente á incidencia urbanística deste título competencial, a STC 61/1997 establece que non pode ser utilizado *para "establecer o réxime de usos do solo, por ser este un aspecto propio da lexislación urbanística. Ademais, a normativa que deberían desenvolver estes artigos non sería, evidentemente, ambiental senón urbanística. Polo tanto, ante unha posible concorrencia competencial entre as materias de ambiente e urbanismo, a finalidade da norma leva a conceder carácter prevalente ao urbanismo, materia na cal as comunidades autónomas non poden estar sometidas a bases estatais"*.

Á vista de todos estes títulos competenciais, e como consecuencia do seu exercicio, resulta quizais inevitable a complexidade normativa á que antes aludiamos, ademais da existencia de certas friccións entre os distintos subordenamentos. Para a correcta integración de toda a normativa sobre a materia, ademais das previsións da propia Constitución³, é condición indispensable o exercicio responsable das propias competencias, coidando de non interferir nos ámbitos competenciais dos demais entes. Así, tal e como establece a nova Lei de ordenación urbanística de Galicia (art. 4), as competencias exerceranse *"de acordo cos principios de cooperación, coordinación, asistencia activa e información recíproca, co obxectivo de garantir a plena aplicación e eficacia da normativa urbanística"*.

2.1.2.- Competencias dos municipios:

A Constitución non regula as competencias municipais, limitándose a garantir a autonomía de tales entes locais na xestión dos seus intereses (artigos 137 e 140). A garantía institucional da autonomía local non asegura, no entanto, un contido concreto nin un determinado ámbito competencial, *"senón a preservación dunha institución en termos recoñecibles para a imaxe que desta ten a conciencia social en cada tempo e lugar"*, de xeito que unicamente poderá reputarse descoñecida esa garantía *"cando a institución é limitada, de tal modo que se priva practicamente das súas posibilidades de existencia real como institución para converterse nun simple nome"* (STC 32/1981, F. 3).

Así, o lexislador ten vedada *"toda regulación da capacidade decisoria dos entes locais respecto das materias do seu interese que se sitúe por debaixo dese limiar mínimo que lles garante a súa participación efectiva nos asuntos que lles atinxen e, por conseguinte, a súa existencia como reais institucións de autogoberno"* (STC 159/2001).

É a lei estatal de bases de réxime local (Lei 7/85) a que recolle no seu artigo 25 algunhas das materias sobre as que os municipios poden exercer competencias, citando, por exemplo, a protección do ambiente, a ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística, etc.

Non obstante, o que enumera a Lei 7/85 son *materias*, pero non *competencias* concretas. Serán as comunidades autónomas, en exercicio da habilitación proporcionada polo artigo 148.1.3ª, as que determinen tales competencias locais.

A nova Lei de ordenación urbanística de Galicia fai unha determinación de carácter negativo de tales competencias, ao establecer no seu artigo 228.1 que *"a competencia urbanística dos muni-*

pios comprenderá todas as facultades que, sendo de índole local, non estivesen expresamente atribuídas por esta lei a outros organismos". Este mesmo artigo habilita os municipios a constituír mancomunidades e establecer diversas formas de colaboración interadministrativa, a través de consorcios. Poderán, ademais, constituír sociedades mercantis de carácter urbanístico.

A lei recolle expresamente a competencia dos concellos para formularen os plans xerais de ordenación municipal (artigo 81.1), posibilitando tamén a aprobación do planeamento de desenvolvemento (artigo 83). A regulación específica dos plans xerais de ordenación municipal establécese nos artigos 52 a 61, onde se recolle o contido mínimo de todo plan e as determinación específicas sobre cada tipo de solo.

2.2.- A Sentenza 61/97, do Tribunal Constitucional:

2.2.1.- Contido da sentenza:

A transcendental Sentenza 61/97, do 20 de marzo, do Tribunal Constitucional, foi o resultado dun recurso de inconstitucionalidade interposto por varias CC.AA. contra o texto refundido da Lei do solo aprobado polo Real decreto legislativo 1/1992, do 26 de xuño.

Como consecuencia desta sentenza foi anulada a maior parte dos artigos da norma estatal, por considerar o Tribunal que o Estado carece de título competencial en materia de urbanismo, sen prexuízo de que "a competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo deba integrarse sistemáticamente con aquelas outras estatais que, aínda que de ningún xeito poderían lexitimar unha regulación xeral do enteiro réxime xurídico do solo, poden propiciar, no entanto, que se afecte puntualmente a materia urbanística (establecemento das condicións básicas que garantan a igualdade no exercicio do dereito de propiedade urbana, determinados aspectos da expropiación forzosa ou da responsabilidade administrativa). Pero debe engadirse[...] que non se debe perder de vista que na repartición competencial efectuada pola Constitución, é ás comunidades autónomas ás cales se lles atribuíu a competencia exclusiva sobre o urbanismo, e polo tanto é a tales entes públicos aos que lles compete emanar normas que afecten a ordenación urbanística".

Analiza o Tribunal Constitucional nesta sentenza o contido e os límites dos títulos competenciais do Estado con posible incidencia en materia de solo e urbanismo, que son os que xa citamos no punto 2.1.1. (esencialmente regras 1ª, 8ª e 18ª do artigo 149.1).

Por outra parte, tampouco se admite a determinación da disposición derradeira única da lei, relativa á supletoriedade, dado que o Tribunal xa resolvera en anteriores ocasións⁴ *"considerar viciadas de incompetencia e, polo tanto, nulas as normas que o Estado dite co único propósito de crear dereito supletorio do das comunidades autónomas en materias que sexan da exclusiva competencia destas".* Así, a Sentenza 61/97 non pode senón afirmar que *"dado que a partir dos arts. 148 e 149 CE, todos os estatutos de autonomía lles atribúen ás comunidades autónomas a competencia exclusiva sobre a materia de urbanismo, é evidente que o Estado non pode ditar normas supletorias ao carecer dun título competencial específico que así o lexitime, sen que por outra parte o feito de ter outros títulos competenciais susceptibles de incidir sobre a materia poida xustificar a invocación da cláusula de supletoriedade do art. 149.3 in fine da Constitución española".*

2.2.2.- Consecuencias no sistema de fontes:

A reacción legislativa a esta sentenza foi a elaboración da Lei 6/1998, do 13 de abril⁵, sobre réxime do solo e valoracións, norma que non refunde a lexislación anterior, senón que mantén a vixencia de parte dos preceptos da lei de 1992 que non foran anulados.

Por outra banda, despois da citada sentenza, as comunidades autónomas que aínda non lexislaran a materia urbanística de modo pleno e sistemático, non podían acudir á lei de 1992 (dada a anulación dos seus preceptos supletorios), polo que a única forma de integración, mentres non acometesen a elaboración dunha normativa propia, era acudir ás normas estatais preconstitucionais, representadas pola Lei do solo de 1976.

En definitiva, isto supuxo que o sistema de fontes en materia urbanística quedase configurado do seguinte modo:

- Lei 6/98 e preceptos declarados vixentes por esa lei do texto refundido da Lei do solo de 1992.
- Lexislación urbanística propia ditada por cada comunidade autónoma no exercicio das súas competencias.
- Supletoriamente, serán de aplicación os preceptos da lei de 1976, mentres non sexan contrarios ás disposicións da Lei 6/98 e da lei de 1992.

3.- A nova Lei de ordenación urbanística de Galicia:

Como xa apuntamos na introdución, a nova Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, vén ocupar o espazo da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo, á cal derroga expresamente⁶. Trátase así de adaptar a lexislación autonómica á Lei 6/98, ditada a nivel estatal tras a STC 61/97. Ademais, a lei pretende desenvolver unha normativa sobre o medio rural que mellore a parca regulación que sobre este tema se establecía na Lei 1/97. Introdúcese, para estes efectos, unha nova figura de planeamento que se denomina Plan especial de protección, rehabilitación e mellora do medio rural.

Tal e como se recolle na exposición de motivos, *"a finalidade esencial da lei debe ser mellorar substancialmente a calidade da ordenación urbanística de Galicia de cara a favorecer o desenvolvemento equilibrado e sustentable do territorio, contribuír a elevar a calidade de vida e a cohesión social da poboación, protexer e potenciar o patrimonio natural e cultural e garantir o dereito constitucional a desfrutar dunha vivenda digna"*.

A lei consta de nove títulos, ademais das disposicións adicionais, transitorias, derogatoria e derradeiras. Segundo o seu artigo 1, *"é obxecto desta lei a ordenación urbanística en todo o territorio de Galicia, así como a regulación, ordenación e protección do medio rural, dos núcleos rurais de poboación que se localicen nel e do patrimonio rural"*.

- O Título preliminar determina as competencias dos distintos entes administrativos que poden intervir na materia urbanística, así como as finalidades perseguidas coa actividade urbanística das administracións.
- O Título I regula o réxime urbanístico do solo, diferenciando entre solo urbano (consolidado e non consolidado), de núcleo rural, urbanizable (delimitado ou inmediato e non delimitado ou diferido) e rústico (art. 10). Responde así a lei a unha das finalidades esenciais recollidas na exposición de motivos, cal é a regulación, ordenación e protección do medio rural, dos núcleos rurais de poboación que se localicen nel e do patrimonio rural.
- O Título II contén a regulación do planeamento urbanístico, abrangendo as normas subsidiarias e complementarias, o Plan Xeral de Ordenación Municipal e o planeamento de desenvolvemento. Así, os plans xerais, segundo o artigo 52, son *"instrumentos urbanísticos de ordenación integral"*, e como tales *"clasificarán o solo para o establecemento do réxime xurídico correspondente, definirán os elementos fundamentais da estrutura xeral adoptada para a ordenación"*

urbanística do territorio e establecerán as determinacións orientadas a promover o seu desenvolvemento e execución".

As novas motivacións da lei levaron a exixirlle ao plan dous novos documentos: o estudo do medio rural e a análise do modelo de asentamento da poboación, e o estudo de sustentabilidade ambiental, impacto territorial e paisaxístico.

En canto ao planeamento de desenvolvemento, o máis destacable é a redución que experimenta coa nova regulación. Distingue a lei os seguintes tipos de planeamento de desenvolvemento: plans parciais, plans de sectorización, plans especiais de reforma interior, plans especiais de protección, plans especiais de infraestruturas e dotacións, plans especiais de protección, rehabilitación e mellora do medio rural e, por último, estudos de detalle.

Tamén é nova a regulación das competencias e trámites exixidos para aprobar o planeamento. De feito, a lei derroga expresamente⁶ a Lei 7/1995, do 29 de xuño, de delegación e distribución de competencias en materia de urbanismo. O planeamento xeral é obxecto de aprobación inicial e provisional polo concello, mentres que a aprobación definitiva é competencia do conselleiro, observando o debido respecto pola autonomía municipal que a Constitución garante (arts. 137 e 140).

Por outra banda, a competencia para a aprobación definitiva do planeamento de desenvolvemento recae no ámbito municipal, sen prexuízo da necesidade de previa emisión dun informe vinculante da consellería. Non obstante, atribuíuselle ao conselleiro a competencia para aprobar os plans especiais de protección, rehabilitación e mellora do medio rural, *"dada a importancia que esta lei lle outorga ao modelo de asentamento rural e á iniciativa económica pública que eses plans lles van exixir ás administracións afectadas"*⁷.

- O Título III recolle as normas de aplicación directa que fan referencia á adaptación das construcións ao ambiente en que se sitúen, altura máxima das edificacións nos municipios sen planeamento xeral e protección das vías de circulación.
- O Título IV é o relativo á execución do planeamento, que é competencia dos concellos e da comunidade autónoma, sempre que, neste último caso, concorra un interese supramunicipal (art. 108). Ten un lugar destacado na lei a regulación da obtención de terreos dotacionais públicos e sistemas xerais.
- O Título V regula os instrumentos de intervención no mercado do solo, en especial o patrimonio público de solo, que é obrigatorio para os municipios que contan con Plan Xeral de Ordenación, e *"está formado por todos os bens municipais clasificados como solos urbanos ou urbanizables, terreos, edificacións e construcións obtidas en virtude de cesións ou convenios, as cesións en metálico e os ingresos previstos nesta lei, en especial os provenientes do alleamento de solos ou dereitos"*.
- O Título VI regula a intervención na edificación e uso do solo e a disciplina urbanística, destacando a existencia de edificar os soares nos prazos previstos, a obriga de efectuar inspeccións periódicas dos edificios e inmobles e, por último, unha exhaustiva tipificación das infraccións, creándose o organismo público (de natureza consorcial) *Axencia de Protección da Legalidade Urbanística*.
- A novidade máis relevante do Título VII, relativo á organización, é a creación do Xurado de Expropiación de Galicia, que, segundo o artigo 232.1, *"é un órgano colexiado permanente da Comunidade Autónoma de Galicia especializado nos procedementos para a fixación do prezo xusto na expropiación forzosa, cando a Administración expropiante sexa a comunidade autónoma ou as entidades locais do seu ámbito territorial"*.

- O Título VIII establece, por último, a regulación dos convenios urbanísticos, co obxecto de establecer unha colaboración que resulta imprescindible para o máis eficaz desenvolvemento da actividade urbanística.

En definitiva, malia as novidades que recolle a Lei 9/2002, pódese dicir que "*non implica un abandono completo do modelo urbanístico e elementos xurídicos implantados na lei galega de 1997. Antes ao contrario, trátase dunha posta ao día e mellora dos instrumentos técnicos alí recollidos e o seu axuste coa nova lexislación estatal, introducindo tamén aquelas novidades e mecanismos cuxa eficacia e conveniencia foron demostradas pola lexislación comparada e a práctica nestes últimos anos*"⁸.

NOTAS

- 1 Sinaladamente, a Sentenza 61/97, do 20 de marzo.
- 2 Exposición de motivos, I. 2, Lei 9/2002.
- 3 Especialmente as cláusulas de prevalencia e supletoriedade do dereito estatal (149.3).
- 4 STC 147/1991, fundamento xurídico 7.
- 5 Esta lei foi modificada parcialmente polo Real decreto lei 4/2000.
- 6 Vid. Disposición derogatoria, parágrafo 1º, Lei 9/2002.
- 7 Exposición de motivos, III. 8.
- 8 Exposición de motivos, I. 2.