

**GALICIA: RELAJACIÓN DE LA PROTECCIÓN EN MATERIA
URBANÍSTICA**

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela

Sumario: 1. Introducción. 2. La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. Un texto sin consenso parlamentario en clave desreguladora. 3. La Ley 3/2016, de 1 de marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés. Una ley para incumplir un fallo judicial. 4. Reinversión de los ingresos por los montes en mano común. 5. Planificación en curso: Directrices de Ordenación del Paisaje y Plan de Gestión del Riesgo de Inundación. 6. De lo que puede ser el TTIP: reclamación para proteger inversiones en el caso de la mina de oro de Corcoesto. 7. ENCE: nuevo capítulo para la celulosa pontevedresa. Prórroga gracias a la nueva regulación de costas.

1. Introducción

El relevo al frente de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en los últimos meses, la persistente ausencia de pulso ambiental y un ambiente preelectoral han conllevado que la producción normativa y las políticas ambientales sigan bajo mínimos. Apenas se puede señalar la aprobación de la criticada por desprotectora nueva Ley del Suelo y de una ley de excepción para sortear los efectos de un fallo judicial que anularía el planeamiento urbanístico de Vigo.

2. La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. Un texto sin consenso parlamentario en clave desreguladora

La nueva Ley del Suelo de Galicia (http://www.xunta.es/dog/Publicados/2016/20160219/AnuncioC3B0-150216-0001_es.html) se aprueba entre críticas, sin consenso parlamentario y con el único apoyo del grupo parlamentario popular. Deroga, entre otras, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, y el artículo 13 de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. Las críticas principales se centran en que consolida un modelo de crecimiento urbanístico de fomento de la edificación y no vertebrada una verdadera función de creación de espacios habitables y de garantía de vivienda digna.

Las directrices de ordenación que se establecen son mínimas. La Ley, en aras de un pretendido respeto a la autonomía local, “dota a los municipios de mayor competencia en el terreno urbanístico”. En Galicia, la existencia de un mayor núcleo de facultades urbanísticas municipales, especialmente en los pequeños municipios, ha sido frecuentemente una fuente de desprotección por la dejación de estas funciones a causa de las presiones de la vecindad. Como excepción, la Xunta crea a través de esta ley la figura del planeamiento básico autonómico con el fin de extender la normativa urbanística a los municii-

pios de menos de 5.000 habitantes. Hay que señalar que solo el 26% de los ayuntamientos disponen de normativa urbanística adaptada a las leyes autonómicas.

Estos instrumentos constituyen una ordenación básica, cuya formulación, tramitación y aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma, en colaboración y con la participación de los ayuntamientos a través de la emisión de un informe determinante, y que estará vigente hasta que surjan iniciativas o razones determinantes de una mayor complejidad urbanística que aconsejen la formulación de un plan general de ordenación municipal por el respectivo municipio.

En cambio, se otorga la competencia de aprobación del planeamiento a los ayuntamientos en los supuestos de municipios de más de 50.000 habitantes.

Respecto al suelo urbanizable, el legislador ha considerado necesario dotarlo de sustantividad propia para que deje de tener el carácter residual que tradicionalmente se le venía atribuyendo. En este sentido, el suelo urbanizable se define como el relativo a los terrenos que el planeamiento estime necesarios y adecuados para permitir el crecimiento de la población y de la actividad económica o para completar su estructura urbanística.

La Ley introduce varios cambios en la categorización del suelo. Por ejemplo, se suprime la tradicional categorización del suelo urbanizable en suelo urbanizable delimitado o inmediato y suelo urbanizable no delimitado o diferido. Se argumenta que “no parece apropiado otorgar la clasificación correspondiente para proceder a la transformación urbanística de unos terrenos y no establecer plazos para su ejecución ni para la delimitación de sectores, razón por la cual se suprime la categoría de suelo urbanizable no delimitado”. Por eso, el Plan General de Ordenación Municipal habrá de contemplar necesariamente la delimitación de los sectores en suelo urbanizable y la determinación de los plazos para la aprobación del planeamiento de desarrollo.

Otra de las novedades de la presente ley respecto al régimen del suelo es la regulación que se introduce del suelo rústico. Con una voluntad de ponerlo “en valor” “potenciando los usos económicos de este suelo” en una apuesta decidida por la explotación y gestión sostenible de los recursos naturales. La Ley apuesta por el suelo rústico como espacio productivo y suprime las categorías de protección agropecuaria y forestal. De hecho, renuncia a fijar los usos en el suelo rústico de protección y remite a la legislación sectorial para el establecimiento de las limitaciones de los usos de tales suelos. Los ayuntamientos autorizarán las edificaciones en suelo rústico ya que la Ley suprime la necesidad de obtener autorización urbanística autonómica con carácter general. Tan solo se

reserva la intervención autonómica para las construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a las explotaciones agropecuarias y las construcciones que alberguen actividades complementarias de primera transformación de productos del sector primario. Dicha intervención también se reserva para las construcciones destinadas a usos turísticos y los equipamientos o dotaciones, de tal modo que para su implantación se exigirá la redacción de un plan especial de infraestructuras y dotaciones. En el suelo rústico, además de las construcciones vinculadas al sector primario, podrán instalarse cementerios y depuradoras. También reduce la superficie mínima urbanizable de los 5.000 a los 2.000 metros cuadrados.

La Ley incorpora también la nueva tramitación de los planeamientos derivada de la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Sin embargo, modifica, en relación con la previsión de la norma estatal, el sistema de reparto de funciones entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental, expresamente admitido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre. En consecuencia, la solicitud de inicio de la tramitación ambiental se remitirá directamente al órgano ambiental por motivos de mayor simplificación y agilidad en la tramitación del procedimiento.

Además, introduce una previsión dentro del capítulo denominado “Normas de aplicación directa” destinada a adaptar las construcciones al ambiente y al paisaje. Son especificaciones de tipo estético esencialmente que pretenden conservar y adaptar las tipologías constructivas no solo por cuestiones ambientales, sino también por motivos de protección del patrimonio:

Artículo 91. Adaptación al ambiente y protección del paisaje

Las construcciones e instalaciones habrán de adaptarse al ambiente en el que estuvieran situadas, y a tal efecto:

- a) Las construcciones en lugares inmediatos a un edificio o un conjunto de edificios de carácter histórico o tradicional deberán armonizar con él.
- b) En los lugares de paisaje abierto o natural, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características históricas o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras o caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa o altura de las construcciones, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje, desfiguren la perspectiva propia del mismo o limiten o impidan la contemplación del conjunto.

- c) La tipología de las construcciones y los materiales y colores empleados deberán favorecer la integración en el entorno inmediato y en el paisaje.
- d) Las construcciones habrán de presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados.
- e) Queda prohibida la publicidad estática que por sus dimensiones, emplazamiento o colorido no cumpla las anteriores prescripciones.
- f) En las zonas de flujo preferente y en las áreas amenazadas por graves riesgos naturales o tecnológicos como explosión, incendio, contaminación, hundimiento u otros análogos sólo se permitirán las construcciones y usos admitidos por las legislaciones sectoriales correspondientes.

Por otro lado, se abre la vía para una legalización masiva de edificaciones, viviendas y naves industriales que fueron edificadas antes de que los ayuntamientos contaran con planeamiento urbanístico, lo que permite que esas edificaciones pasen a estar dentro de ordenación, con la excepción de las edificaciones ubicadas en zonas verdes o en suelo de uso público. También se perdió la oportunidad de dotar a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU) de competencias para que todo lo relacionado con la disciplina urbanística fuera competencia de una autoridad que pudiera abstraerse de las presiones propias del ámbito local en pequeños municipios.

3. La Ley 3/2016, de 1 de marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés. Una ley para incumplir un fallo judicial

La STS 4967/2015, de 11 de noviembre de 2015, que anula el Plan de Ordenación Municipal de la ciudad de Vigo por omisión de la preceptiva evaluación ambiental estratégica, ha provocado un gran impacto que ha tenido como consecuencia inmediata la promulgación de una ley destinada a evitar las consecuencias de esta sentencia. La Sentencia trae causa de un recurso de una asociación de vecinos afectados por una concreta actuación prevista en el Plan aprobado por Orden de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Xunta de Galicia, de fecha 16 de mayo de 2008, pero tiene un alcance sobre la totalidad del planeamiento.

En su día, la Xunta de Galicia, después de la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, publicó una resolución de la Dirección General de Desarrollo Sostenible de la

Xunta de Galicia, de fecha 28 de marzo de 2008 (*Diario Oficial de Galicia*, de 14 de mayo de 2008), en la que se acogía a la declaración de inviabilidad del sometimiento de determinados planes y programas a los trámites de esta ley, caso por caso y de forma motivada. El TS entiende que la declaración de inviabilidad prevista en la Ley no se ajusta a derecho por cuanto no evidencia los problemas de premura temporal en los que se podría amparar al ser dictada casi dos años después de la aprobación de la Ley y, a mayor abundamiento, no procederse a la publicación de la aprobación definitiva del Plan hasta el 24 de julio de 2009, más de un año después de la declaración de inviabilidad.

Las evidentes consecuencias de esta anulación en el urbanismo de Vigo, que ponen en riesgo distintas actuaciones públicas de envergadura y también la ampliación de la factoría de vehículos de Citroën en la ciudad, llevaron de inmediato al Gobierno gallego a proponer una solución legislativa con un parche en la Ley del Suelo en fase avanzada de tramitación en el Parlamento gallego que no obtuvo el acuerdo parlamentario preciso para sortear los obstáculos procedimentales para su aprobación. El Gobierno gallego anunció a continuación la remisión, para su tramitación urgente mediante el trámite de lectura única, de un proyecto de ley de artículo único por el cual se articularía un procedimiento excepcional de aprobación de ciertos proyectos. El proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno de la Xunta el 11 de febrero de 2016 y publicado después de una fulgurante tramitación parlamentaria como Ley 3/2016, de 1 de marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés (http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160308/AnuncioC3B0-040316-0001_es.html, DOG, de 8 de marzo), busca una vía para exceptuar del cumplimiento de la normativa urbanística los proyectos “disconformes con el planeamiento urbanístico” (art. único 2) en los que concurran razones de urgencia o interés público.

Se regula un procedimiento en virtud del cual el órgano promotor del proyecto lo trasladará a la *consellería* competente en la materia, solicitando que se inicie el proceso para declararlo de urgencia e interés público, para lo que deberá aportar un proyecto detallado. Será la *consellería* la que justifique las razones de urgencia e interés excepcional, y remitirá el proyecto al Ayuntamiento para que abra durante veinte días un período de información pública y en los diez días posteriores acepte o rechace su tramitación. Si el informe del consistorio es desfavorable, se archivará. De lo contrario, se remitirá a la *consellería* competente en urbanismo, que solicitará con carácter de urgencia los infor-

mes sectoriales preceptivos y, en su caso, el procedimiento de impacto ambiental preciso. Una vez recabados, elevará el proyecto a la Comisión Superior de Urbanismo, que se pronunciará sobre los aspectos urbanísticos. Finalizada esta fase, la *consellería* responsable de urbanismo devolverá el proyecto al departamento autonómico competente que lo recibió en un principio y este lo elevará al Consello de la Xunta para que lo apruebe.

La aprobación implicará que se ordenará el inicio del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística correspondiente, conforme a la tramitación establecida en la Ley del Suelo de Galicia. El acuerdo del Consello de la Xunta de aprobación del proyecto será inmediatamente ejecutivo y habilitará al órgano promotor para el inicio de las obras correspondientes. La aprobación del proyecto comportará además la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

Nos encontramos, una vez más, ante una ley dirigida a sortear no solo el cumplimiento de una sentencia, sino también las exigencias ambientales de la legislación sectorial con procedimientos de excepción con trámites participativos muy limitados.

4. Reinversión de los ingresos por los montes en mano común

El Decreto 23/2016, de 25 de febrero, por el que se regula la reinversión de los ingresos obtenidos por los montes vecinales en mano común en actuaciones de mejora y protección forestal, establece el procedimiento y los porcentajes en que se fija la reinversión de ingresos obtenidos por esta singular forma de titularidad germánica persistente en distintas zonas de Galicia. Los propietarios —aquellos con casa abierta con humo— de estas masas forestales están obligados a reinvertir parte de sus dividendos en actuaciones del modo señalado por este decreto. El preámbulo liga esa obligación al “espíritu del informe Brundtland de 1987 de forma que, satisfaciendo las necesidades de las personas que componen las actuales comunidades de montes vecinales en mano común, se asegure, al mismo tiempo, que no se comprometen las necesidades de las futuras generaciones en el disfrute de su propio monte”.

Desde el punto de vista ambiental lo más destacable es la previsión de que parte de los ingresos sobrantes de la reinversión pueden tener precisamente finalidades de protección del ambiente.

5. Planificación en curso: Directrices de Ordenación del Paisaje y Plan de Gestión del Riesgo de Inundación

Se encuentran en proceso de elaboración las Directrices de Ordenación del Paisaje previstas en la Ley de Protección del Paisaje de Galicia. A tal fin, en febrero de 2016 se puso en marcha un procedimiento participativo consistente en la realización de talleres y una web para aportar sugerencias con vistas a la elaboración del Atlas de Paisajes, que servirá como base a las Directrices. Previamente, el 12 de febrero de 2016, el *Diario Oficial de Galicia* publicaba el anuncio de información pública del Catálogo de Paisajes de Galicia, que tiene carácter técnico e incluye los siguientes contenidos: la identificación de los tipos de paisaje; la delimitación de las unidades de paisaje; el inventario de los valores paisajísticos presentes en cada área; el análisis de las causas y estado actual de los paisajes; y la delimitación de áreas de especial interés paisajístico (AEIP). Las 207 áreas de especial interés paisajístico (AEIP) constituirán la base para determinar la caracterización del suelo rústico de especial protección paisajística que recoge la nueva Ley del Suelo.

En materia de aguas continentales, el primer Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (PXRI) de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa fue aprobado por el Consejo de Ministros de 15 de enero de 2016. El Plan incluye medidas de prevención conectadas con el planeamiento urbanístico, provisiones de infraestructuras y drenajes y sistemas de alerta institucional y emergencias.

6. De lo que puede ser el TTIP: reclamación para proteger inversiones en el caso de la mina de oro de Corcoesto

La fallida implantación de una mina de oro en Corcoesto (A Coruña), ya comentada en números anteriores, que no se materializó debido a que la movilización social provocó que la Xunta endureciera las exigencias de garantías financieras después de haber facilitado inicialmente los trámites ambientales, vive nuevos capítulos.

La empresa promotora canadiense Edgewater ha iniciado una batalla legal en varios frentes para reclamar veinte millones de euros de indemnización por los supuestos desembolsos realizados para realizar la actividad minera. Al proceso contencioso-administrativo abierto en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la

denegación de los permisos mineros, se une ahora una reclamación al amparo del incumplimiento de un tratado bilateral de inversiones firmado entre España y Panamá a finales de la década de 1990. Esta vía de reclamación se abre contra la Xunta no a través de la empresa canadiense o su filial gallega, sino mediante Corcoesto, S. A., una empresa fundada por Edgewater en Panamá a través de un bufete especializado en la creación de sociedades *offshore*. Un avance de por dónde puede discurrir la acción futura de los gobiernos en materia de protección ambiental ante empresas transnacionales dispuestas a aprovechar todos los resquicios legales del ordenamiento.

7. ENCE: nuevo capítulo para la celulosa pontevedresa. Prórroga gracias a la nueva regulación de costas

La pastera ENCE, después de varias sentencias sobre diversos conflictos pendientes, vuelve ahora a la actualidad jurídica por el otorgamiento el 20 de enero de 2016 de una prórroga para la utilización del dominio público marítimo-terrestre sobre el que está asentada la fábrica. A la espera de lo que decidan los tribunales en relación con los previsible recursos frente a esta prórroga, se pone fin a una larga batalla en distintos frentes para prorrogar la actividad en la ría de Pontevedra más allá de 2018, año en que venía la concesión actual.

Durante este largo proceso, que solo ha sido resuelto gracias a la modificación de la Ley de Costas, se habían explorado diversas vías para prorrogar la actividad, entre las que estuvo la declaración de innecesariedad (art. 18 Ley de Costas) o el paso a dominio público portuario. A pesar de que está pendiente de tramitación un procedimiento de caducidad de la concesión después de una sentencia de la Audiencia Nacional, ratificada por el Tribunal Supremo, procedimiento resuelto parcialmente con una caducidad parcial por Orden Ministerial de 24 de julio de 2015, se resuelve favorablemente la prórroga. La prórroga será de sesenta años a contar desde el 8 de noviembre de 2013 (fecha en la que ENCE había solicitado la prórroga). Se perpetúa, por lo tanto, la instalación en la ría, optándose por agotar prácticamente el plazo de prórroga permitido, lo que blindará el desarrollo de la actividad y resta capacidad a la propia Administración para condicionar su ejercicio ante la garantía temporal prolongada que esta prórroga implica.