

La nueva Ley de ordenación del territorio de Galicia

Álvaro Luis Santodomingo González

Interventor-tesorero de la administración local

Práctica Urbanística, Nº 172, Sección Estudios, Septiembre-Octubre 2021, Wolters Kluwer

LA LEY 9167/2021

Resumen

La reciente Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia marca el último hito en materia urbanística en la Comunidad Autónoma de Galicia. Tras tres lustros de vigencia del derogado texto de la Ley 10/1995, se ponen al día los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio, desechando aquellos elementos menos utilizados e implementando otros que se entienden más adecuados para los fines perseguidos por esta rama de las políticas públicas. En este artículo desarrollaremos sus principales contenidos y novedades.

I. Introducción

La Carta europea de ordenación del territorio, aprobada por el Consejo de Europa en 1983, conceptúa la ordenación del territorio como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad y la define como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector», además de establecer como características fundamentales de la política territorial su naturaleza democrática, global, funcional y prospectiva.

A la ordenación del territorio le corresponde el papel integrador de las distintas perspectivas públicas y privadas y la consecución de una visión superadora de la parcialidad inherente a las mismas. El carácter global del fin perseguido exige la articulación de una política pública integrada en el marco de un ordenamiento jurídico complejo y de un Estado basado en la existencia de varias instancias territoriales dotadas de poder político. Esta tarea demanda la articulación de los procesos de decisión asegurando la necesaria integración de las políticas sectoriales en el seno de cada instancia territorial y estableciendo los ejes de interconexión de los distintos poderes públicos entre sí.

La ahora derogada Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, vino a completar, en su momento, el sistema de planificación urbanística con otro sistema, el de ordenación territorial, que pudiera dar respuesta a las insuficiencias que ofrecía aquél. Para ello se definieron una serie de instrumentos de ordenación del territorio orientados a corregir los desequilibrios territoriales y mejorar la coordinación de las actuaciones territoriales supramunicipales.

En 1999, como resultado de una serie de reuniones celebradas entre los ministros europeos responsables de la ordenación del territorio, se publicó la Estrategia territorial europea, en la cual se establecía que las políticas de desarrollo territorial habrían de orientarse a conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea. Según se contempla en este documento, es importante asegurar que los tres siguientes objetivos fundamentales de la política europea se alcancen por igual en todas las regiones de la Unión Europea: el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y el patrimonio cultural.

En este sentido, las políticas de desarrollo territorial tratan de promover el desarrollo sostenible de la Unión mediante una estructura equilibrada del territorio, para lo cual se acordaron los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial comunitaria: el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad; la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y el desarrollo sostenible; y la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y el patrimonio cultural.

En 2011, siguiendo los objetivos establecidos en la Ley 10/1995, se aprobaron las primeras Directrices de ordenación del territorio de Galicia, el instrumento de ordenación del territorio de rango superior que serviría de marco de referencia para el desarrollo de la planificación territorial y urbanística de la Comunidad Autónoma.

La consecución de los objetivos señalados por la Estrategia territorial europea y la necesaria adaptación del contenido de la Ley 10/1995 a los mismos, así como los años de aplicación de dicha ley, justifican la necesidad de la revisión de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio mediante la aprobación de una nueva ley que configure los instrumentos ordenadores que permiten obtener un marco territorial global y flexible, en el que se establecen las referencias básicas, las pautas espaciales para el desarrollo económico y social, los criterios y mecanismos que tratan de lograr la armonización de los distintos elementos que conforman el territorio y la coordinación entre los distintos poderes y agentes económicos y sociales implicados.

La ley también atiende a los principios de igualdad entre hombres y mujeres

Estos criterios se reflejan en numerosas políticas europeas, expresadas, entre otros documentos, en la Estrategia territorial europea, el Libro verde sobre la cohesión territorial, la Agenda territorial de la Unión Europea 2020 y la Estrategia Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, en

la cual se apuesta por el fomento de las actividades que aprovechen las oportunidades que ofrece el territorio, sin menoscabar sus valores ambientales y culturales.

La ley explicita el tratamiento integral del territorio, de manera que, a la vez que armoniza todas las escalas espaciales de la planificación, establece mecanismos de evaluación de los aspectos ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales.

Uno de los objetivos de la ley es incorporar la perspectiva de género como concepto transversal y transformador, a los efectos de conseguir un cambio de paradigma de los modelos de ciudades, adoptando enfoques del desarrollo urbano y territorial sostenibles, integrados y centrados en las personas y teniendo en cuenta la edad y el género.

Por ello, la ley también atiende a los principios de igualdad entre hombres y mujeres, avanzando hacia una ciudad cuidadora, en la que los elementos deben atender a las personas y su diversidad, situarlas como elementos clave sobre las que regular el territorio en el que habitan. La perspectiva de género aporta la visión de que el territorio, las ciudades y la forma en que ordenamos el paisaje deben perseguir la idea de generar espacios sostenibles medioambiental y económicamente y accesibles humanamente; es decir, que la finalidad última de la ordenación ha de ser mejorar de forma equitativa la vida de las personas teniendo en cuenta el conjunto de su diversidad y complejidad.

Igualmente, las políticas de planificación territorial han de orientarse a los principios y propuestas a escala europea y mundial, como son impulsar el desarrollo de infraestructuras verdes en todos los ámbitos territoriales y garantizar su consideración en la ordenación del territorio, creando así una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural, planificada de manera estratégica y diseñada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos y para proteger la biodiversidad, tanto de los asentamientos rurales como urbanos. Del mismo modo que las infraestructuras tradicionales, esta infraestructura servirá para vertebrar el territorio,

dotándolo de continuidad, siendo necesaria su definición con carácter previo a la planificación de las nuevas demandas de suelo.

Una infraestructura verde, compuesta por los espacios naturales, cursos y masas de agua, los espacios no urbanizados y los grandes espacios verdes de las ciudades, así como los corredores ecológicos que los interconectan, permitirá mantener en buen estado los ecosistemas, para que puedan continuar prestando sus servicios a la sociedad.

II. Estructura y contenido de la ley de ordenación del territorio de Galicia

La ley se compone de sesenta y un artículos, distribuidos en dos títulos, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El título preliminar delimita el objeto de la ley y reconoce los principios y criterios orientadores, así como los fines y objetivos que han de presidir la ordenación del territorio. Como ejes fundamentales sobre los que debe pivotar esta tarea se contemplan el desarrollo territorial sostenible; la racionalidad territorial, que entiende el suelo como un bien limitado y agotable; la cohesión social y económica, el impulso y la dinamización demográfica y la perspectiva de género; la necesidad de tener en cuenta la conectividad y la restauración ecológicas y las directrices de la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas; el cuidado del paisaje como bien de especial interés; y la atención al sistema rural y costero no urbano de Galicia como un conjunto de espacios que desempeñan un papel territorial fundamental para la Comunidad Autónoma.

La ley introduce la necesidad de que la planificación territorial y sectorial que se realicen por las administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados. Así, la ley incorpora como marco de referencia previo para los planes que se elaboren las estrategias estatal y gallega de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, que están desarrollándose por las dos administraciones.

De acuerdo con estos ejes, el capítulo I delimita el objeto de la ley y reconoce los principios y criterios orientadores y los fines y objetivos en materia de ordenación del territorio.

En el capítulo II se reconoce la competencia administrativa en materia de ordenación del territorio a la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y se establece que las relaciones entre las administraciones públicas con competencias sobre el territorio se regirán por los principios de colaboración y cooperación, con arreglo a lo previsto en la normativa estatal de aplicación y, con respecto a esta, en la ley.

Los derechos y deberes de la ciudadanía respecto a la ordenación del territorio se desarrollan en el capítulo III, garantizándose el derecho a la información territorial y la participación ciudadana.

El capítulo IV regula el Instituto de Estudios del Territorio como organismo autónomo adscrito a la consejería competente en materia de ordenación del territorio y con el objeto de analizar, estudiar y asesorar en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

El título I desarrolla el contenido de la ordenación del territorio y los instrumentos de ordenación del territorio: las Directrices de ordenación del territorio, los planes territoriales integrados y especiales, los planes sectoriales y los proyectos de interés autonómico.

En el capítulo I se establece el contenido de la ordenación del territorio, el carácter de las determinaciones de los distintos instrumentos de ordenación del territorio y la vinculación que supondrán para el planeamiento urbanístico que se vea afectado por su aprobación.

Resulta de especial relevancia la nueva regulación que se contempla en orden a garantizar la eficacia

de las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio y los principios de celeridad, eficacia, simplificación administrativa y seguridad jurídica. A tal efecto, se contempla la posibilidad de que se tramiten en un único procedimiento, simultáneamente, la aprobación del instrumento de ordenación del territorio y la modificación del planeamiento urbanístico, respetándose, en todo caso, el principio de autonomía municipal.

Igualmente, se regula la posibilidad de suspensión cautelar motivada por la formulación de un instrumento de ordenación del territorio, de los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico y de sus instrumentos de gestión o ejecución, así como de los procedimientos de otorgamiento o la presentación de títulos habilitantes municipales para ámbitos determinados, así como la necesidad de sometimiento de los instrumentos de ordenación del territorio a evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, de conformidad y en los términos contemplados en la legislación básica estatal.

En las diferentes secciones del capítulo II se desarrolla cada uno de los instrumentos de ordenación del territorio, definiendo su objeto, ámbito de aplicación y funciones; su contenido y documentación; y la eficacia y las limitaciones de cada instrumento.

La base de los instrumentos de ordenación del territorio se toma de la Ley 10/1995, eliminando figuras que se contemplaban en la normativa derogada, como los planes de ordenación del medio físico, al estimar que existen otras figuras de ordenación que ya están contempladas en la legislación vigente en materia de espacios naturales o en otra normativa sectorial relativa al ámbito afectado, o bien que podría acudir a las figuras de los planes territoriales integrados o especiales o de un plan sectorial para alcanzar sus fines, según sus objetivos. Igualmente, desaparece la regulación de los programas coordinados de actuación.

Las Directrices de ordenación del territorio son el instrumento que ofrece una visión global de la ordenación territorial de Galicia y que sirve de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación del territorio y de los contemplados en la normativa urbanística, así como para las actuaciones con incidencia en el territorio que se desarrollen por las personas particulares y las administraciones públicas, con pleno respeto, en este último caso, a las competencias respectivas.

Dentro de la figura de los planes territoriales, se diferencian los planes territoriales integrados y los planes territoriales especiales, en función de su mayor o menor escala y ámbito de afección territorial.

Así, los planes territoriales integrados son instrumentos dirigidos a la organización de áreas geográficas supramunicipales que, bien por presentar características homogéneas, bien por su tamaño y relaciones funcionales, demanden una planificación de los usos del suelo, las actividades productivas, las infraestructuras y los equipamientos de tipo comarcal y de carácter integrado.

Los planes territoriales especiales, por su parte, podrán dar soporte a requerimientos especiales de planificación de ámbitos en función de sus características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, etnográficas, productivas, paisajísticas o ecológicas diferenciadas, que exijan una consideración y tratamiento unitarios. Estos planes tendrán como objetivo propio la definición de un modelo territorial que haga compatible el desarrollo y la defensa del medio natural a fin de conseguir un crecimiento equilibrado y una mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Se redefinen los planes sectoriales como los instrumentos de ordenación del territorio que tienen por objeto ordenar y regular la implantación territorial de actividades sectoriales, estableciendo, en su caso, las condiciones generales para las futuras actuaciones que desarrollen dichos planes y definiendo los criterios de diseño y las características funcionales y de emplazamiento que garanticen su accesibilidad y coherente distribución territorial, según su naturaleza.

Finalmente, los proyectos de interés autonómico se configuran como instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, que tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de actuaciones que trascienden el ámbito municipal por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características que las hagan portadoras de un interés supramunicipal cualificado, que no tengan previsión ni acomodo en el planeamiento urbanístico.

Dado su carácter de instrumento directamente ejecutivo, la ley regula la ejecución de los proyectos de interés autonómico y la posible subrogación en la posición jurídica de la persona o entidad promotora privada de dicho proyecto que tenga atribuida su ejecución.

El capítulo III contempla una importante novedad respecto a la regulación anterior, que consiste en el establecimiento de un único procedimiento de tramitación para todos los instrumentos de ordenación del territorio, diferenciando los dos posibles supuestos de evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, según corresponda, integrándose en el mismo el procedimiento de evaluación ambiental estratégica. De este modo, se incorpora la nueva tramitación derivada de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, lo cual responde a la necesidad de adecuar la normativa autonómica al marco normativo común europeo y estatal, garantizando así la unidad de mercado interior y la competitividad. Este procedimiento unificado se desarrollará desde el principio de la elaboración del instrumento de ordenación del territorio hasta su aprobación definitiva.

El capítulo IV regula la modificación de los instrumentos de ordenación del territorio, distinguiendo entre modificaciones sustanciales y no sustanciales. Tendrán la consideración de modificación sustancial aquellas que supongan una alteración general o fundamental del instrumento de ordenación del territorio y, en todo caso, las que tengan que someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria; en el caso de los proyectos de interés autonómico no previstos, tendrán esta consideración las modificaciones que afecten a los aspectos que fundamentaron la declaración de interés autonómico. Para su tramitación se seguirá el mismo procedimiento previsto para la aprobación del instrumento de ordenación del territorio, que se modifica sustancialmente.

Por otra parte, tendrán la consideración de modificaciones no sustanciales, tramitándose a través de un procedimiento específico y simplificado, las que no supongan una alteración general o fundamental del instrumento de ordenación del territorio y, en todo caso, las que no impliquen una revisión de sus objetivos generales ni la alteración sustancial de los elementos esenciales de la ordenación establecida en el mismo.

El capítulo V contempla los efectos y la vigencia de los instrumentos de ordenación del territorio, así como la necesidad de que los mismos se inscriban en el Registro de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico de Galicia.

Finalmente, la ley se completa con una serie de disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales.

En relación con las disposiciones adicionales, destaca la previsión contenida en la disposición adicional cuarta sobre el procedimiento de otorgamiento de los títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística para edificaciones que se ubiquen en terrenos situados en varios términos municipales. El procedimiento que se establece, justificado por razones de seguridad jurídica, eficacia, celeridad y buena administración, y que hasta ahora no contaba con una solución legal en la normativa vigente, se basa en un régimen de concurrencia procedimental con un único acto resolutorio, en el que el ayuntamiento tramitante, una vez recibida la solicitud de licencia, dará traslado al ayuntamiento o ayuntamientos afectados para la emisión de un informe preceptivo, con apertura de un periodo de exposición pública por plazo de quince días hábiles.

El texto finaliza con una serie de disposiciones finales en las cuales se contemplan, entre otros

extremos, modificaciones normativas derivadas de la necesidad de que todos los instrumentos de ordenación del territorio cuenten con un informe en materia de paisaje o la necesidad de adaptar la regulación prevista en la legislación urbanística a los cambios derivados de la posible tramitación conjunta de los instrumentos de ordenación del territorio y de la modificación del planeamiento urbanístico que se contempla en la presente ley.