

xornadas de urbanismo NIGRAN

do 3 ao 24 de marzo
no Colexio Público
H. Xuanes [Vilameán] 07



En primeiro lugar quero mostrar o meu agradecemento ós colectivos organizadores pola súa invitación a participar neste acto, pero sobre todo quixera mostrar a miña felicitación pola iniciativa da celebración destas xornadas. O coñemento e a formación son unha vía imprescindible para que un pobo sexa que de defender os seus dereitos. Unha sociedade que descoñece os seus dereitos é unha sociedade sen opcións de defenderse e facerse valer fronte a quen es a gobernan. Por iso é de agradecer esta iniciativa de mostrar ós veciños os distintos aspectos que influirán na elaboración de seu próximo PXOM (do seu próximo Plan xeral de ordenación municipal).

Cando falamos da ordenación do territorio falamos da acción de dispoñer con orde, o que será o espazo dun país, dunha cidade ou dun concello con visión de futuro e respecto do pasado, para determinar a que será a vida dos seus habitantes en canto ás actividades que poderán desenvolver nas distintas zonas do concello, os equipamentos de deportivos, sanitarios ou educativos de que disporán e a súa ubicación e os medios e vías de transporte que terán a súa disposición, tomando en consideración as limitacións naturais, humanas, económicas ou incluso estratéxicas que afectan ó territorio en cuestión. Por todo elo, podeis imaginar a extraordinaria importancia que a ordenación do territorio tén para os homes e as mulleres que viven nel.

Cando se plantexa a elaboración dun Plan xeral de ordenación urbana como o que haberá de realizarse próximamente neste concello, a labor de quen es se encargan de elo se asemella á que lle corresponde a un decorador ante unha nova vivenda. A gran diferenza é que o territorio non está baleiro agardando a ser decorado, agradando a que se dispoñan os seus usos. O territorio xa está ocupado e alterado pola presenza de vivendas, autoestradas, pontes, parques, edificios, embalses e demais elementos que alteran a paisaxe e que xa forman parte del, e para ordenalo é preciso integrar o que existe co que queremos que exista no futuro. Cando se plantexa a aprobación dun novo PXOM, o primeiro que se debe ter claro é o modelo de desenrrolo que se busca para o municipio, o resultado ó que queremos chegar despois da súa aplicación.

O primeiro será ir ás leis para saber o que podemos facer e a continuación adaptarnos a elas para actuar sen contrariedades, pensarán moitos dos presentes. *¿Cómo se vai a pensar no resultado sen saber as opcións que nos deixa a legislación?* Pensarán outros, pero NON, o certo é que o habitual é buscar antes o obxectivo, o resultado, e despois darlle cobertura legal, buscar o encaixe do dun obxectivo xa definido na normativa de aplicación.

II. COMPETENCIA E LEXISLACIÓN APLICABLE.

É a que hoxe tratamos unha disciplina extremadamente complexa por tratarse dunha materia na que se dan cita gran cantidade de especialidades e colectivos: xuristas, arquitectos, políticos, promotores, constructores e veciños, entre outros colectivos, teñen moito en xogo cando se definen os usos dun territorio, e todos terán algo que decir e que aportar ó debate; pero sendo xustos, e aínda que sólo sexa porque son o colectivo máis numeroso, entre todos eles destaca obviamente o papel dos veciños, dos habitantes que disfrutarán ou padecerán, según o caso, unha acertada ou descertada ordenación do seu territorio. Con frecuencia, trátase de conceder pouca importancia ós habitantes, baixo a disculpa de que NON ENTENDEN DO TEMA, sen embargo é un grande erro: TODOS PODEMOS OPINAR SE NOS GUSTA OU NON O MODELO DE CRECEMENTO DO NOSO CONCELLO e todos podemos decidir se queremos un centro de saúde ou unha pista deportiva a cen metros ou a dous quilómetros da nosa casa. Somos nós, os veciños os principais destinatarios da ordenación e por tanto debemos ter capacidade de opinar e mesmo de decidir. Quizais o papel máis difícil de todos cantos interveñen na ordenación do territorio teñeno os xuristas, pois deben que buscar acollida e cobertura legal as opinións e obxectivos de todos os demais actores implicados.

Un primeiro aspecto legal que temos que deixar claro é quenes teñen a competencia para legislar sobre a ordenación do territorio, quenes van ditar as normas que se aplican á materia. Esta cuestión foi obxecto de distintas sentencias do Tribunal Constitucional, (a máis importantes, STC 61/1.997 de 20 de marzo) que foi que delimitou o papel do Estado e das autonomías da regulación da cuestión. A Constitución española establece (no seu artigo 148,1, apartado 3) que *“Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*, como de feito fixeron, entre elas a nosa propia autonomía, que no artigo 27 do Estatuto e autonomía dispón como competencia propia de Galicia : a *“Ordenación do territorio e do litoral, o urbanismo e a vivenda”*. Sen embargo, as autonomías son de recente creación, e antes da súa existencia xa

existían, evidentemente, disposicións legais sobre a materia, naquel caso procedentes do Goberno do Estado, algunhas das cales todavía permanecen en vigor. Asimesmo, a través de distintos títulos competenciais, o Goberno central continúa a legislar de maneira básica sobre o tema, debendo respetar en todo caso as competencias das comunidades autónomas ó respecto, pero establecendo uns límites e uns principios sobre os que se situarán despois as normativas das distintas comunidades.

Na actualidade, as normas de máxima significación na ordenación do territorio veñen a ser [Lei 6/1998 LEY SOBRE REGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES 13/04/1998](#) (de carácter estatal) e a [Lei 9/2002 LEI DE ORDENACION URBANISTICA E PROTECCION DO MEDIO RURAL EN GALICIA 30/12/2002](#) (de ámbito galego), unidas a un gran número de leis e normas de rango inferior que as desenvolven. Esa normativa de aplicación, deixa un gran campo de actuación á decisión das administracións municipais, é dicir, a decisión dos concellos.

Vemos pois que tanto o poder do Estado, como a Comunidade Autónoma e mesmo os Concellos teñen a posibilidade de intervir na normativa que determina o uso posible do noso territorio. De entre eles, e visto o exposto, poderíamos pensar que os concellos teñen un escaso papel sobre esta materia, e que se van a limitar a aplicar as normas que lle veñen impostas desde enriba. Isto non é de todo así, posto que, aínda que si deben cumprir a normativa, son os concellos os que elaboran ou cando menos aproban de maneira inicial os instrumentos de planeamento do territorio. Cumplir a normativa non é difícil, ou mellor dito, cumprir formalmente a normativa e sen embargo actuar de forma arbitraria ou o dictado de determinados colectivos non é excesivamente difícil. Unha cousa é falar dun planeamento xusto e outra ben distinta falar dun planeamento ilegal ou incumplidor das normas aplicables. Pero non solo os concellos teñen marxe para actuar con intereses propios, tamén as consellerías que poden controlar a súa actuación poden utilizar este control con distintas intencións.

Estamos falando dunha materia cunha gran cantidade de normas aplicables, tantes que moitas veces existen problemas para determinar ás que resultan de aplicación a un caso concreto e, sen embargo, falamos duna materia na que a marxe de actuación é moi ampla para as administracións implicadas nas decisións a actuar. O recurso a criterios como a estética ou a calidade de vida, tan significativos para a determinación dos usos do territorio, son moi difícilmente controlables desde o punto de vista legal e permiten que sexa moi grande a posibilidade de tomar decisións perfectamente legais pero non por elo xustas ou beneficiosas para o conxunto dos veciños.

III. INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO.

Como instrumentos de planeamento, encontramos en primeiro lugar as **NORMAS SUBSIDIARIAS E COMPLEMENTARIAS DE PLANEAMENTO**.

As normas subsidiarias e complementarias establecerán as disposicións que haberán de ser aplicadas nos municipios que carezan de plan xeral de ordenación municipal.

Asimesmo, serán de aplicación, con carácter complementario, para suplir as indeterminacións e silencios del planeamento municipal vixente, sen poder modificar a calificación do solo nen alterar as determinacións do planeamento que complementan. Se trata de evitar a paralización do desenvolvemento daqueles concellos que carecen de plans xerais e de facilitar a execución dos plans vixentes, na medida en que son sexan todo o claros que cabe esperar.

A continuación, está o instrumento que debe a regra xeral de todo concello, o **PLAN XERAL DE ORDENACIÓN MUNICIPAL** (o PXOM), que é desexable na medida en que está adaptado ás peculiaridades de cada territorio, mentres que as normas subsidiarias, dado que se refieren a todo o territorio galego, polo que on poden recoller con precisión as necesidades de cada termo municipal.

Os plans xerais de ordenación municipal, como instrumentos urbanísticos de ordenación integral, abarcarán un ou varios termos municipais completos, 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.

O contido dos plans xerais de ordenación municipal deberá ser congruente coas finalidades que se determinen e adaptarse ás características e complexidade urbanística do territorio que sexa obxecto da ordenación, garantindo a coordinación dos elementos fundamentais dos respectivos sistemas xerais.

Asimesmo, o plan xeral deberá garantir a coherencia interna das determinacións urbanísticas, a viabilidade técnica e económica da ordenación proposta, o equilibrio dos beneficios e cargas derivados do plan entre as distintas áreas de reparto, a proporcionalidade entre o volumen

edificable e os espazos libres públicos de cada ámbito de ordenación e a participación da Comunidade nas plusvalías generadas en cada área de reparto.

Para desenvolver as disposicións contidas no plan xeral, temos os PLANS PARCIAIS e os chamados PLANS ESPECIAIS.

Os PLANS PARCIAIS terán por obxecto regular a urbanización e a edificación do solo urbanizable, desenvolvendo o plan xeral mediante a ordenación detallada dun sector.

En municipios sen planeamento xeral, tamén poderán aprobarse plans parciais para o desenvolvemento de sectores de solo urbanizable delimitado polas normas subsidiarias complementarias de planeamento.

En canto os PLANS ESPECIAIS:

En desenvolvemento das previsións contidas nos plans xerais de ordenación municipal, poderán formularse e aprobarse plans especiais cas finalidades para os que os prevé as leis, entre as cales encontramos:

-os plans especiais de protección teñen por obxecto preservar o medio ambiente, as augas continentais, o litoral costeiro, os espazos naturais, as áreas forestais, las vías de comunicación, los paisaxes de interese, patrimonio cultural e outros valores de interese (utilízase por exemplo para a regulación dos cascos históricos).

-os plan especiais de reforma interior buscan a mellora das condicións de habitabilidade, a creación de dotacións urbanísticas, o saneamento de barrios insalubres, a resolución de problemas de circulación, a mellora do ambiente ou dos servizos públicos e la rehabilitación de zonas urbanas degradadas, entre outros fins (utilízase para zonas urbanas sen valor histórico pero xa construídas desde fai anos que presentan problemas pola súa deficiente planificación no seu momento ou polo incremento de usos que experimentaron co paso do tempo).

-os plans especiais de protección, rehabilitación e mellora do medio rural, terán por finalidade a protección, rehabilitación e mellora dos elementos máis característicos da arquitectura rural, das formas de edificación tradicionais, dos conxuntos significativos configurados por elas e dos núcleos rurales.

-outros plans especiais que recollan as outras finalidades previstas na Lei ou que se determinen reglamentariamente.

Non podemos entrar pola falta de tempo noutras figuras como os ESTUDIOS DE DETALLE, os CATÁLOGOS, ou os PLANS DE SECTORIZACIÓN.

IV. SISTEMAS DE XESTIÓN DO SOLO.

Os plans xerais de ordenación municipal deberán prever as AREAS DE REPARTO DE CARGAS E BENEFICIOS, salvo en solo urbano consolidado. Estas áreas determinarán os espazos en que se deberán atribuir os beneficios totais á totalidade dos propietarios afectados, con independencia do uso correspondente á concreta porción de terreo aportada por cada un deles. Resulta evidente que non sería xusto deixar sen participación no beneficio urbanístico dun sector de solo a veciños ós que lles resulten destinados os seus terreos a zona verde ou á construción dunha zona de uso público. Trátase ademáis de distribuir entre tódolos propietarios afectados o cumprimento das obrigacións de cesións de solo ó concello ou de execución de obras de urbanización.

Os planeamento previsto será executado polo el sistema de actuación que a Administración determine en cada caso. O municipio elexirá o sistema de actuación aplicable, tendo en conta as características e complexidades do solo en cuestión, os medios con que conte, a colaboración da iniciativa privada e as demais circunstancias que concurran.

Os sistemas de actuación son:

a) Sistemas de actuación directos:

1. Cooperación.
2. Expropiación.

b) Sistemas de actuación indirectos:

1. Concerto.
2. Compensación.
3. Concesión de obra urbanizadora.

En calquera dos sistemas, as obras de urbanización serán costeadas polos propietarios do solo en proporción ó solo aportado por cada un deles.

No sistema de COOPERACIÓN, os propietarios aportan o solo de cesión obligatoria e a Administración executa as obras de urbanización con cargo os propios propietarios, é dicir, corre o concello coa realización da urbanización, pero abonando ó seu custo os propietarios do solo.

A Administración actuante poderá optar por utilizar o sistema de EXPROPIACIÓN cando razóns de urxencia ou necesidade o xustifiquen.

A expropiación comprenderá todos os bens e dereitos incluídos no solo afectado.

Mediante este sistema, a Administración expropiante obtén a propiedade de todos os bienes e dereitos incluídos no solo, executa as obras de urbanización e, posteriormente, vende as parcelas resultantes susceptibles de edificación.

O sistema de CONCERTO poderá utilizarse cando todos os terrenos do solo afectado, excepto os de uso e dominio público, pertencen a un único propietario, ou ben cando todos os propietarios do garantan solidariamente a actuación.

Neste sistema de concerto serán os propios propietarios os que asumirán o papel de urbanizadores.

No sistema de COMPENSACIÓN, os propietarios aportan os terreos de cesión obligatoria, realizan a súa costa a urbanización nos termos e condicións que se determinen no plan e se constitúen en Xunta de Compensación. Para a constitución da Xunta de Compensación bastará o acordo do 50 % dos propietarios incluídos no sector correspondente e aqueles que non apoiaron a súa constitución poderán incorporarse con posterioridade. Os terreos propiedade de quen permanezan á marxe da súa actividade poderán ser expropiados pola Xunta de compensación, ou ben ocupados para a execución das obras de urbanización, sen perxuízo do seu dereito a resultar adxudicatarios de parcelas resultantes na proporción que lles correspondan.

Finalmente, o sistema de CONCESIÓN DE OBRA URBANIZADORA é un sistema de actuación indirecta no que o municipio outorga ó axente urbanizador ou concesionario a realización das obras de urbanización, procedendo éste á distribución dos beneficios cargas correspondentes, obtendo a súa retribución en terreos edificables ou en metálico conforme ó acordado co concello.

V. CONCLUSIÓN.

Podemos decir que a xestión do solo e a ordenación do territorio son elementos esenciais para o desenvolvemento dos concellos e para a calidade d evida dos seus veciños. Cando un alcalde ou gobernante calquera fai poucos quilómetros de carreteras, ou poucos centros de saúde, todo se soluciona se o seguinte gobernante fai o que o anterior deixou por facer, pero se un goberno fai un mal uso do territorio, permite construír onde non debe ou dexa medrar núcleos urbanos sen os servizos que corresponde, posiblemente non teña solución xa. Poderanse tentar paliar os seus efectos, pero sempre a reamolque dunha situación herdada. Por iso, a importancia da elaboración dun Plan xeral de ordenación municipal e da participación de todos os colectivos implicados e especialmente dos veciños.