

■ **EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

# Manual Práctico de Derecho urbanístico de Galicia

Director y Coordinador  
*Alberto Pensado Seijas*

Coordinador  
*Jesús Cabanelas  
de Gracia*



# Manual Práctico de Derecho urbanístico de Galicia

**Director y Coordinador**

*Alberto Pensado Seijas*

**Coordinador**

*Jesús Cabanelas de Gracia*

© De los autores 2020  
© Wolters Kluwer España, S.A.

**Wolters Kluwer**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
**Tel:** 902 250 500 – Fax: 902 250 502  
**e-mail:** clientes@wolterskluwer.es  
<http://www.wolterskluwer.es>

**Primera edición:** Septiembre 2020

**Depósito Legal:** M-20192-2020  
**ISBN versión impresa:** 978-84-7052-827-9  
**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-828-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.  
*Printed in Spain*

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## **I. EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA**

### **1. La dialéctica entre el planeamiento territorial y el derecho a la ciudad**

Tradicionalmente en el ámbito de la regulación y ordenación de los usos del suelo ha existido una relación, una dialéctica y en ocasiones hasta una tensión entre la ordenación del territorio —propia de intereses supralocales, con respecto al urbanismo —referido a la esfera local y a la creación de ciudad.

Esta dialéctica resurge en torno al llamado «derecho a la ciudad», como estructura espacial y comunidad político-administrativa<sup>(1)</sup>, especialmente en el caso de las grandes aglomeraciones urbanas en la Comunidad Autónoma de Galicia, en torno al espacio metropolitano de las ciudades de A Coruña y Vigo.

En la Comunidad Autónoma de Galicia han existido tres fases con respecto a la ordenación del territorio:

1ª. Desde la Ley Orgánica 1/1981 que aprobó el Estatuto de Autonomía de Galicia hasta la LOTG, durante la cual no existió propiamente ordenación del territorio en Galicia, regulándose los usos del suelo por las vetustas Normas Subsidiarias Provinciales, tanto las de 1989 como las de 1991, como de Normas Subsidiarias de Planeamiento municipales.

Este prolongado período contó con una única Ley de Galicia propiamente urbanística: la LASGA, pero en la que no existía mención a instrumentos de ordenación del territorio.

2º. Desde la aprobación de la LOTG en 1995 hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio mediante Decreto de la Xunta de Galicia n.º 19/2011 y el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia mediante Decreto n.º 20/2011.

Este período se caracterizó por una nula activación de los instrumentos de ordenación integrales: DOT y PTI a favor de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, fundamentalmente para la implantación de infraestructuras eólicas y parques empresariales municipal, sin vocación de

---

(1) Cfr. PAREJO ALFONSO, L, «Reflexiones en torno a la ciudad y al Derecho Administrativo», XV Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo, <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2518-XV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>, p. 4.

vertebrar integralmente el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, sino más bien con la función de suplir lagunas y ausencias en el planeamiento urbanístico municipal.

Tuvo cierta incidencia el intento de crear una estructura comarcal, a través de Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal de Galicia, al margen de las previsiones de la LOTG, que más allá de la creación de Fundaciones comarcales y de la creación mediante Decreto 65/1997, de 20 de febrero, de creación del mapa comarcal de Galicia, no tuvo repercusión práctica en la ordenación del suelo y de sus usos.

3º. La aprobación de las DOT y el POL en el año 2011. Supuso el paso hacia la modernización en la ordenación del territorio de Galicia, al dotarse la Comunidad Autónoma de instrumentos holísticos territoriales: el primero para ordenar las áreas geográficas y homogéneas de Galicia en torno a un sistema de áreas urbanas y villas intermedias y el segundo para la ordenación del litoral, entendida como la zona terrestre en contacto con el mar.

En Galicia, existen seis instrumentos de ordenación del territorio, que vinculan y se superponen al planeamiento urbanístico<sup>(2)</sup>:

- Directrices de ordenación del territorio.
- Planes territoriales integrados.
- Programas coordinados de actuación.
- Planes y proyectos sectoriales.
- Planes de ordenación del medio físico.

Actualmente, se abre una nueva fase con la aprobación por el Consello de la Xunta de Galicia el 5/12/2019 del Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Galicia que ha sido objeto de remisión al Parlamento de Galicia para su tramitación. Del citado proyecto de ley, destacamos que simplifica el número de instrumentos de ordenación del territorio que los circunscribe a un total de cuatro<sup>(3)</sup>:

- a) Directrices de ordenación del territorio.
- b) Planes territoriales integrados.
- c) Planes sectoriales.
- d) Proyectos de interés autonómico.

---

(2) Cfr. arts. 9, 14, 20, 24 y 29 LOTG.

(3) [https://ficheirosweb.xunta.gal/transparencia/normativatramitacion/maot/CMAOT\\_anteproxecto\\_lei\\_ordenacion\\_territorio.pdf](https://ficheirosweb.xunta.gal/transparencia/normativatramitacion/maot/CMAOT_anteproxecto_lei_ordenacion_territorio.pdf)

Por último, en el ámbito estatal, no debe olvidarse la disposición adicional 3ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, que regula la construcción de obras públicas de interés general de carácter estatal, que se superponen igualmente al planeamiento urbanístico, disponiendo su apartado 2º:

«En el supuesto de que tales obras vayan a construirse sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, y siempre que no sea posible resolver las eventuales discrepancias mediante acuerdo, de conformidad con la normativa de aplicación, la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla».

## **2. Los instrumentos de ordenación del territorio en Galicia y su relación con el planeamiento urbanístico municipal**

Las DOT constituyen la clave de bóveda para establecer el diseño de la ordenación del territorio de Galicia. Establecen los criterios de asentamiento de las actividades de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales. Poseen una vocación integradora de todas las políticas sectoriales que inciden en el territorio. Afectan tanto a las actuaciones públicas o privadas. Contienen dos tipos de determinaciones<sup>(4)</sup>:

- a) Excluyentes de cualquier otro criterio, ubicación, uso o diseño territorial o urbanístico.
- b) Orientativas, y debe la Administración competente concretar la propuesta que contengan las Directrices de ordenación territorial.

Especial relevancia tiene la Determinación 3.1: «Determinaciones para el desarrollo y ordenación de los asentamientos», entre las que cabe destacar el mandato referido a los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico de que:

- No podrán contener previsiones de crecimientos residenciales desvinculados de los asentamientos preexistentes, lo que en la práctica supone la prohibición de crear suelos urbanizables que no sea contiguos al suelo urbano preexistente<sup>(5)</sup>.
- Deberán garantizar la accesibilidad y movilidad, prestando especial atención a fórmulas de transporte sostenible<sup>(6)</sup> (colectivo, en bicicleta, a PIE, etc.).

---

(4) Vid. BOE nº 46, 23.2.2011, pág. 20.998.

(5) Determinación excluyente 3.1.a) DOT.

(6) Determinación excluyente 3.1.b) DOT.

– La ubicación de centros atractores de desplazamientos (considerará su articulación con dichas fórmulas de transporte sostenible<sup>(7)</sup> en línea con la «planificación urbanística de los usos comerciales» de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista estatal<sup>(8)</sup>).

– Priorizarán la compactación de las ciudades, villas o pueblos y núcleos existentes frente a su expansión sobre terrenos en estado natural, mediante operaciones de rehabilitación, reforma y consolidación en su interior. Al mismo tiempo, se evitarán los crecimientos a lo largo de las vías de comunicación<sup>(9)</sup> o lo que es lo mismo impedir que el suelo urbano se prolongue como una «mancha de aceite<sup>(10)</sup>».

– Establecerán medidas tendentes a la incorporación de usos deficitarios (distintos del residencial) y a la mezcla de usos complementarios<sup>(11)</sup>, evitando ordenaciones monofuncionales y segregaciones económicas y sociales<sup>(12)</sup>.

En el segundo nivel de ordenación del territorio en Galicia se encuentran los Planes Territoriales Integrados (PTI), que en desarrollo de las DOT están dirigidos a la «organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas». En Galicia, hasta la aprobación del POL<sup>(13)</sup> mediante Decreto de la Xunta de Galicia 20/2011, de 10 de febrero, no se había aprobado ningún plan de estas características.

---

(7) Determinación excluyente 3.1.c) DOT.

(8) *Vid.* Ley 7/1996, de 5 de enero, de ordenación del comercio minorista.

«Disposición adicional décima. Planificación urbanística de los usos comerciales.

Las autoridades competentes en el diseño de la planificación urbanística atenderán a los problemas de movilidad y desplazamientos derivados de las concentraciones comerciales fuera de los núcleos urbanos, así como tendrán en cuenta el abastecimiento inmediato y adecuado de la población, facilitando la satisfacción de las necesidades de compra en un entorno de proximidad, con especial atención a aquellos ciudadanos que por cualesquiera razones tienen dificultades de desplazamiento.»

(9) Determinación excluyente 3.1.d) DOT.

(10) *Vid.* STSJ de Galicia nº 471/2003, de 22 de mayo:

«El suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas», citando una STS de 12.11.1999 a propósito de un caso de suelo no urbanizable.

Al mismo tiempo esta sentencia se refiere a los falsos suelos urbanos derivados de planeamientos anteriores, cuya clasificación anterior no vincula a la Administración:

«Como dice la STS de 14-12-01 "la clasificación de un terreno como suelo urbano depende del hecho físico de la urbanización o de la consolidación, de suerte que la Administración queda vinculada por una realidad que ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias. Pero esta vinculación determina que no pueda existir ninguna a clasificaciones anteriores si no se ajustan a la realidad sobre la que el nuevo planificador tiene que operar. Por ello no resulta determinante la clasificación como urbana de la finca en el PGOM de 1985 si no reúne ahora los requisitos necesarios para obtenerla conforme a la normativa aplicable».

(11) Esa diversidad de usos también se conoce como «complejidad». Determinación 1.2.U DOT.

(12) Determinación excluyente 3.1.e) DOT.

(13) *Cfr.* PÉREZ GONZÁLEZ, C., *La ordenación territorial y urbanística del litoral de Galicia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2016.





**E**l presente manual pretende servir de apoyo a los operadores jurídicos que actúan en el ámbito urbanístico. Pese a poner el foco en la legislación autonómica Gallega, la obra posee un marcado carácter de derecho comparado, ya que analiza supuestos extrapolables a otras Comunidades Autónomas y analiza también numerosas cuestiones de ámbito estatal.

Las aportaciones de reconocidos autores, tanto del ámbito público como privado, permiten trazar una perspectiva global de la materia urbanística. Del mismo modo, su particular enfoque lo convierte en un libro “diferente” que pretende dar respuesta tanto a las dudas más inmediatas como servir de base para la preparación de informes y poder fundamentar consultas más profundas y exhaustivas.

El Manual se dirige tanto a los empleados públicos de las distintas Administraciones (Estatal, Autonómica y fundamentalmente Local), como a profesionales del ámbito privado, englobando en ambos casos, tanto a técnicos como operadores jurídicos (Abogados, Estudios Técnicos). A su vez, puede resultar una herramienta sumamente útil para la preparación de oposiciones (Habilitados Nacionales, Técnicos de Administración General, Arquitectos, Arquitectos Técnicos, etc.) ya que su enfoque pragmático, permite tanto la preparación de la parte teórica como de supuestos prácticos.

