

MATERIA

Lexislación Medioambiental e da Ordenación Territorial

TITULACIÓN

Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio

unidade
didáctica
4

Ciencias Sociais e Xurídicas

Dereito urbanístico

Andrei Quintiá Pastrana

Dereito administrativo
Dereito Público e Teoría do Estado
Facultade de Dereito

unidadesdidácticas
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA



Esta obra atópase baixo unha licenza internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Calquera forma de reprodución, distribución, comunicación pública ou transformación desta obra non incluída na licenza Creative Commons BY-NC-ND 4.0 só pode ser realizada coa autorización expresa dos titulares, salvo excepción prevista pola lei. Pode acceder Vde. ao texto completo da licenza nesta ligazón: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.gl>

© Universidade de Santiago de Compostela, 2021

Deseño e maquetación

J. M. Gairí

Edita

Edicións USC

usc.gal/publicacions

DOI

<https://dx.doi.org/10.15304/9788419155115>

MATERIA: Lexislación Medioambiental e da Ordenación Territorial

TITULACIÓN: Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio

PROGRAMA XERAL DO CURSO

Localización da presente unidade didáctica

Unidade I. O sistema de fontes do Dereito administrativo

Unidade II. A distribución de competencias entre os entes territoriais

Unidade III. A ordenación do territorio

Unidade IV. A ordenación urbanística

Evolución histórica do dereito urbanístico

O planeamento

O réxime da propiedade urbanística

O dereito á vivenda

Unidade V. A intervención administrativa na protección ambiental

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

COMPETENCIAS

OBXECTIVOS

PRINCIPIOS METODOLÓXICOS

ACTIVIDADES PROPOSTAS

CONTIDOS BÁSICOS

1. Evolución histórica do dereito urbanístico
 - 1.1. Urbanismo liberal
 - 1.2. Urbanismo hixienista
 - 1.3. Urbanismo funcionalista
 - 1.4. A crítica urbanística
 - 1.5. O novo urbanismo sustentable
2. O planeamento
 - 2.1. Planeamento xeral
 - 2.1.2 O plan xeral de ordenación municipal
 - 2.1.3 As normas subsidiarias
 - 2.2. Planeamento derivado
 - 2.2.1. Plans parciais
 - 2.2.2. Plans especiais
 - 2.3. Afección sectoriais
 - 2.4. A avaliación ambiental e a avaliación de xénero
3. O réxime da propiedade urbanística
 - 3.1. O réxime básico estatal
 - 3.2. A clasificación
 - 3.2.1 Solo Urbano
 - 3.2.2 Solo de núcleo rural
 - 3.2.3 Solo urbanizable
 - 3.2.3 Solo rústico
 - 3.3. A zonificación e a cualificación
 - 3.4 O deber de conservación da propiedade urbana
4. O dereito á vivenda
 - 4.1 O dereito constitucional á vivenda
 - 4.2 A última lexislación en materia de vivenda

AVALIACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN

A presente unidade didáctica forma parte da materia “Lexislación Medioambiental e Ordenación do Territorio” impartida no primeiro cuadrimestre do segundo curso do Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio. Consiste nunha introdución ao dereito urbanístico adaptada a estudantes de ensinanzas non xurídicas. Neste sentido, ofrece unha aproximación aos fundamentos teóricos e aos conceptos elementais dos sistemas urbanos e a súa regulación.

Esta unidade comprende unha serie de contidos esenciais para o desenvolvemento das competencias que require a materia. Por unha banda, o dereito urbanístico como sistema ordenador da propiedade do solo e dos seus usos é inseparable da ordenación do territorio. Ambas as dúas disciplinas, aínda que independentes, están estreitamente relacionadas e constitúen os piares da organización da vida económica e social sobre os espazos. Por outra banda, o dereito urbanístico é esencial, tamén, na intervención administrativa para a protección ambiental.

O seu papel dentro da materia é fundamental. Mais tamén ten especial relevancia dentro do plan de estudos, pois nela expóñense as bases da planificación urbanística e parte do seu núcleo conceptual: os tipos de plans, a súa relación xerárquica e as regras de intervención sobre o solo. O propósito principal desta unidade é que o alumnado se familiarice cos conceptos máis elementais para facilitar no futuro a aprendizaxe autónoma e a independencia no uso das ferramentas e os recursos propios da disciplina.

Os contidos desenvólvense a través de cinco bloques temáticos que resumen asimilados os coñecementos expostos nas unidades anteriores, especialmente o sistema de fontes (U1) e a distribución de competencias (U2). En primeiro lugar, ofrécese unha panorámica das diversas teorías que fundamentan o dereito urbanístico e a súa evolución histórica. A seguir, analízanse os principais tipos de planeamento urbanístico e a súa xerarquía normativa. Igualmente, identifícanse as principais normas sectoriais con incidencia na materia e exponse o réxime de avaliación ambiental. Despois, expóñense os diferentes destinos urbanísticos do solo e as técnicas de determinación dos usos, así coma o deber de conservación. Finalmente, explórase o alcance do dereito á vivenda e os últimos desenvolvementos na política autonómica ao respecto.

COMPETENCIAS

- Utilizar Tecnoloxías da Información e Comunicións na aprendizaxe
- Aplicar pensamento crítico, lóxico e creativo
- Traballar de forma autónoma e con iniciativa
- Comunicar eficazmente as súas ideas e defendelas
- Recoñecer as leis das diferentes esferas para atinxir a sostibilidade
- Coñecer a lexislación ambiental a nivel local, rexional e global

- Compromiso coa protección do medio ambiente e o desenvolvemento sostible

OBXECTIVOS

Ao finalizar a unidade didáctica a alumna ou alumno será capaz de:

- Coñecer e interpretar a evolución histórica da teoría urbanística.
- Identificar, interpretar e ordenar o planeamento urbano.
- Manexar con destreza a normativa urbanística.
- Recoñecer os diferentes instrumentos de intervención administrativa sobre a propiedade do solo para o desenvolvemento e a organización urbana.
- Recoñecer a lexislación sectorial con incidencia sobre o dereito urbanístico.

PRINCIPIOS METODOLÓXICOS

Os contidos desenvolveranse a través de oito sesións, alternando catro de tipo expositivo con outras catro sesións interactivas nas que o alumando deberá poñer en práctica os conceptos adquiridos durante as sesións teóricas. Ademais, a través das sesións prácticas preténdese introducir, tamén, o manexo das ferramentas e técnicas máis elementais desta disciplina de cara á súa futura carreira profesional.

Durante as sesións combinaranse diferentes métodos coa finalidade de conseguir unha aprendizaxe significativa e de favorecer diferentes estilos de aprendizaxe. Para isto:

- As actividades propostas e a exposición teórica partirán de supostos coñecidos ou de actualidade para favorecer que o alumnado poida conectar cos contidos desde a experiencia.
- Combinarase o traballo autónomo e individual co traballo cooperativo en grupos.
- O alumnado deberá participar activamente e construír as súas propias conclusións a través da interacción (diálogo, debates, preguntas, etc.) e o manexo de fontes.
- Nas sesións interactivas espérase que o alumnado prepare de antemán os contidos, que se comentarán durante as sesións (clase invertida).

As sesións expositivas comezarán coa presentación de algunha nova ou suposto de actualidade directamente relacionado cos contidos. Conducirase ao alumnado para que identifique as principais problemáticas xurídicas presentes no suposto. Preferiblemente, acompañará este proceso realizando un esquema dos conceptos xurídicos máis importantes. A continuación, sinalará as principais fontes xurídicas dos conceptos para que o alumando os localice e defina. Finalmente, repasaranse estes conceptos de novo para aclarar dúbidas ou completar as definicións. Na medida do posible incentivarase que o alumnado interprete de maneira crítica os contidos,

reforzando a formulación de problemas xurídicos alternativos ou diferentes supostos de aplicación.

As dúas primeiras sesións interactivas consistirán na resolución tanto grupal como individual de casos prácticos seguindo o método descrito no apartado sobre Actividades propostas. Ademais, na penúltima das sesións realizarase un debate e comentario xurídico da película *La Haine* (O odio), seguindo tamén as indicacións establecidas no apartado antes referido. Ademais, con carácter transversal a estas actividades, o alumnado deberá desenvolver un proxecto consistente na resolución dun problema de tipo urbanístico na cidade de Santiago de Compostela. Na última sesión exporán as súas conclusións e defenderán o seu proxecto ante o resto da clase seguindo un formato de debate. Ao longo destas sesións espérase a participación activa do alumnado e un traballo autónomo previo de interiorización dos conceptos para fomentar o diálogo crítico e o debate durante as sesións.

ACTIVIDADES PROPOSTAS

- **Resolución de casos prácticos**

Dada a complexidade e amplitude dos conceptos xurídicos expostos, recoméndase tamén a resolución de 2 casos prácticos seguindo o “método do caso”. A cada un destinarase unha sesión práctica. Os casos serán tomados, preferiblemente, de experiencias reais ou noticias de actualidade para buscar a implicación e participación activa das e dos estudantes. Ademais, procurarase que a súa resolución comporte o uso de recursos técnicos como a busca de planeamento no Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia (SIOTUGA), ou a busca de lexislación nas plataformas dixitais do BOE e DOG.

- Durante os primeiros 20 minutos repartiranse os casos prácticos e explicarase o uso das ferramentas técnicas necesarias para a súa resolución.

- Durante os seguintes 40 minutos o alumnado resolverá de maneira individual ou por grupos os problemas formulados no caso. Nesta fase espérase que empreguen os recursos técnicos explicados na propia sesión.

- Nos últimos 30 minutos debateranse en grupos as respostas mentres son corrixiadas polo profesor ou profesora. Potenciarase neste momento a participación do alumnado.

- **Comentario xurídico dunha película e debate**

Para fomentar a análise crítica e unha comprensión global e cohesionada dos conceptos expostos na unidade, propónse o visionado do filme “La Haine” (O odio) de 1995 dirixida por Mathieu Kassovitz, que explora elementos importantes da teoría urbanística. Esta actividade realizarase a través das seguintes fases:

Actividade autónoma:

- Visionado da película
- Elaboración dun comentario no que deberán identificar no filme de maneira crítica as diversas teorías urbanísticas expostas na unidade. Así mesmo, pediráselles que sinalen os conceptos xurídicos que resulten aplicábeis aos contextos, espazos ou problemáticas presentes no filme.

Actividade na aula:

- Organización dun debate ao que os e as alumnas levarán cadanseus comentarios para contrastar as diferentes opinións. Sustentarán as súas argumentacións, na medida do posíbel, a partir de argumentos xurídicos.
 - Para estimular o debate proxectaranse escenas concretas para que sexan comentadas polos alumnos e alumnas. As opinións serán guiadas para tratar de ofrecer diversas perspectivas e reforzar a introdución de conceptos xurídicos.
 - Así mesmo, introduciranse diversas noticias de actualidade nas que se aborden as problemáticas tratadas na película para que tamén sexan comentadas e debatidas en relación cos coñecementos expostos na unidade.
- **Elaboración dunha proposta de intervención urbanística**

Ao inicio da unidade, o alumnado recibirá as instrucións para a elaboración dun proxecto consistente nunha proposta de intervención na cidade de Santiago de Compostela. Asignaranse, por grupos, problemas específicos para os que deberán deseñar unha estratexia de intervención que desenvolverán nun informe final. A través deste proxecto espérase que o alumnado transcenda os contidos básicos expostos. Por isto recoméndase a asistencia a titorías específicas para a resolución de dúbidas ou o apoio na resolución do problema formulado.

Os grupos defenderán os seus informes de maneira oral na última sesión práctica. Tras a exposición de cada proxecto estimularase o debate e a participación do resto da clase.

O informe comprenderá, necesariamente:

 - Un resumo do problema e da solución adoptada.
 - Unha relación dos instrumentos xurídicos necesarios para a intervención proxectada.
 - As normas sectoriais que poden resultar de aplicación.
 - Os tipos de avaliación que poidan resultar preceptivos.

CONTIDOS BÁSICOS

1. Evolución histórica do dereito urbanístico

Ao longo da historia coexistiron diversos modelos de organización social do espazo, como os das civilizacións clásicas ou o período medieval. Non obstante, o dereito urbanístico tal e como o coñecemos, deriva dos sistemas deseñados a partir dos cambios demográficos e socio-políticos que seguiron á Revolución industrial. A partir da clasificación de LÓPEZ RAMÓN (2013: 26-39), podemos distinguir até cinco etapas principais:

1.1. Urbanismo liberal

Correspóndese co modelo urbanístico do s. XIX e estivo impulsado polos mesmos principios políticos que presidiron os Estados liberais deste período. Este modelo urbanístico caracterízase polo derrubamento das murallas medievais e a expansión desmedida da cidade. Sen vinculación a obxectivos sociais de ningún tipo as desigualdades extremas proxectáronse sobre os novos espazos urbanos. Por unha banda o ensanche “burgués”, que consistía na ampliación planificada, con todos os servizos e equipamentos necesarios que foron ocupados polas clases sociais máis altas. Pola outra, os arrabaldes das cidades, máis desordenados e a máis das veces desprovistos dos elementos fundamentais para unha vida digna nos que se concentraron as familias obreiras.

Durante este século aprobáronse en España a Lei de Ensanche (1864) e a posterior Lei de Reforma Interior (1895), dirixida ao saneamento e a mellora das cidades. Ambos os instrumentos consolidáronse no noso dereito como ferramentas primordiais de urbanización e rehabilitación.

1.2. Urbanismo hixienista

A expansión desordenada da cidade comportou numerosos problemas de seguridade e salubridade. As grandes aglomeracións, a escaseza de servizos en moitas áreas e, mesmo, a proximidade de fábricas (vertidos e fumes) no interior da contorna urbana fixeron reflexionar aos planificadores. Durante esta etapa, que chegou a España no primeiro terzo do s. XX, aprobáronse as primeiras normas para regular a recollida de lixo, a instalación de redes de sumidoiros e o abastecemento de auga. Tamén neste período se empezan a pensar e ensaiar novas ideas de cidade. Son características deste momento proxectos como o da Cidade lineal, a Cidade industrial ou a Cidade xardín. Son os primeiros intentos de racionalizar a organización das urbes e serían moi importantes no desenvolvemento do futuro modelo funcionalista.

Porén, este período tamén foi polémico, pois baixo as premisas deste modelo tamén se promoveu a expulsión de grupos de persoas en situación precaria, durante os procesos de recuperación de áreas degradadas. Cómpre sinalar, non obstante,

que foi neste período tamén no que apareceron as primeiras leis en materia de vivenda. En España aprobouse nesta época, por exemplo, a Lei de casas baratas (1911).

1.3. Urbanismo funcionalista

Durante os anos 60 do século XX, emerxeu un modelo urbanístico baseado no pensamento racionalista que imperaba naquela altura entre as correntes filosóficas: o urbanismo funcionalista. O seu obxectivo era mellorar a eficiencia das cidades mediante a “identificación e separación das diferentes funcións que realiza o ser humano na cidade” (LÓPEZ RAMÓN, 30). É dicir, a creación de sectores exclusivamente comerciais, residenciais, de ocio ou industriais. Deste xeito unhas actividades non interferirían sobre as outras. Para isto valíanse da técnica da zonificación.

Froito da aplicación dos principios do funcionalismo producíronse certas melloras en termos de seguridade e salubridade. Por exemplo, retiráronse instalacións nocivas que antes se integraban na trama urbana (fábricas etc.) e chegaron conceptos urbanísticos tan actuais coma os centros comerciais ou as urbanizacións residenciais. Non obstante, tamén comportou algúns problemas, como a degradación das áreas residenciais e o despoboamento dos centros urbanos pola perda de diversidade social, que puxeron en cuestión a aplicabilidade estrita desta teoría.

1.4. A crítica urbanística

Na década de 1960 xurdiron varias correntes teóricas que cuestionaron os modelos urbanísticos oficiais. Identificaron eivas importantes nos sistemas urbanos e sinalaron diversos problemas historicamente desatendidos polas posicións hexemónicas. Desde esta posicións críticas elaboráronse, tamén, propostas de principios e accións alternativas concretas que acabarían por orientar os modelos urbanísticos contemporáneos. Destaca entre a literatura o labor teórico desenvolvido por Jane Jacobs, autora de *Morte e vida das grandes cidades americanas* (1961) e Henri Lefebvre, autor d’*O dereito á cidade* (1968).

Jane Jacobs defendeu a idea da “mestura de usos” desafiando os principios elementais do funcionalismo. Entendía a cidade como un tecido vivo e complexo no que se reproducen diversas actividades, nun equilibrio que podemos equiparar ao da biodiversidade na natureza. Para o crecemento san e seguro da cidade sería necesario, pois, promover a diversidade e coexistencia de usos, non a súa separación. Partindo destas premisas a autora desenvolveu tamén a idea da “vixilancia natural”. Entendía que os espazos debían ser visibles e estar ocupados, creando así contornas observadas e, como consecuencia, máis seguras. Nas súas propias palabras, “ten que haber ollos nas rúas” (JACOBS, 2011).

Henri Lefebvre, pola súa parte, introduciu na teoría urbanística a idea do dereito á cidade. A través deste concepto o autor reformulou o fundamento mesmo dos sistemas urbanos. A cidade baixo o novo paradigma proposto polo autor deixaba de ser un mero espazo de agregación doutros elementos e adquiría identidade de

seu. O traballo de Lefebvre identificou o sistema urbano como un espazo habitado e defendeu o dereito da cidadanía a participar do seu desenvolvemento.

Xunto a estas posturas foron consolidándose as críticas que opuxeron determinados grupos de interese, que ofrecían novas perspectivas transversais e acabaron por agruparse conformando auténticas correntes teóricas. Recoñecementos entre estas correntes, por exemplo, as seguintes:

- **Urbanismo con perspectiva de xénero** que pon o foco na forma en que as mulleres habitan as cidades, as agresións que sofren ou como percorren os espazos de xeito distinto aos homes;
- **Urbanismo social** que atende ao reparto e aproveitamento desigual das áreas urbanas que provoca a segregación espacial por motivos socioeconómicos;

Non obstante, estas críticas terían que agardar varias décadas para influír de maneira substantiva no dereito positivo. A súa difusión e efectos foron limitados polos modelos expansivo e a idea de cidade como espectáculo que predominaban naquel momento (LÓPEZ RAMÓN, 2013: 33-34). O modelo urbanístico español, por exemplo, caracterizouse neste período polo desenvolvemento intensivo de solo para asentar usos e actividades vinculadas directamente ao turismo. Sería despois do estoupido da burbulla inmobiliaria de 2007 que este modelo comezaría a revertirse.

1.5. O novo urbanismo sustentable

Coa crise financeira de principios de milenio pareceu rematar o período de expansión intensiva da cidade no noso dereito. É a partir desta década cando comezan a introducirse na lexislación urbanística os principios de desenvolvemento sustentable. Neste sentido, por exemplo, poden tomarse como referencia o art. 3 da Lei estatal do solo e art. 42 da Lei galega do solo. Estes principios son a incorporación dalgunhas das propostas que elaboraron as principais teorías urbanísticas críticas. Fundamentalmente, aséntanse na loita contra a segregación urbana e a mellora da calidade ambiental.

Así mesmo, no novo urbanismo non pode deixarse de lado a importancia das novas tecnoloxías que, algúns autores sinalan como problemáticas por estar vinculadas coa vixilancia e o control dos espazos. Actualmente, a difusión dos novos dispositivos tecnolóxicos camiña cara a automatización da organización da cidade e introduce novos conceptos como o de “cidades intelixentes” mais, tamén, novos retos polas problemas xurídicos que formulan estas innovacións.

2. O planeamento

Os plans constitúen un dos instrumentos principais da ordenación urbanística. Estes documentos “prefiguran e anticipan o que, ao cabo do tempo, será a cidade ou o concreto espazo territorial por eles considerado” (RAMÓN FERNÁNDEZ, 2019: 44). Conteñen as normas que establecen o nivel de desenvolvemento e o réxime de usos das diversas parcelas que compoñen o sistema urbano. Existe, non obstante, unha pluralidade de plans, entre os que podemos distinguir dous grandes grupos:

2.1. Planeamento xeral

2.1.2 O plan xeral de ordenación municipal

Trátase do principal instrumento de planeamento urbanístico. A súa natureza é regulamentaria e está sometido polo principio de legalidade ao que establezan as leis que poidan afectarlle. O disposto nun Plan Xeral de Ordenación Municipal non pode, polo tanto, contravir o disposto nunha lei, por ser de rango inferior. A aprobación inicial do PXOM realízase no Municipio. A súa aprobación definitiva en Galicia, ao igual que moitas outras Autonomías, depende dunha ulterior revisión pola Administración autonómica.

2.1.3 As normas subsidiarias

Trátase dun réxime especial e transitorio para certos municipios que non teñen aprobado planeamento xeral. A súa función é dar cobertura xurídica ao desenvolvemento urbanístico para evitar os problemas derivados da expansión non planificada. A Disposición transitoria sétima do Regulamento da Lei de solo de Galicia (Decreto 143/2016, de 22 de setembro) remitía a aplicación das normas subsidiarias provinciais. Porén, estas foron derogadas e substituídas polo Decreto 83/2018, de 26 de xullo polo que se aprobou o Plan básico autonómico de Galicia. En todo caso, sobre os municipios sen planeamento resulta de aplicación o establecido na Disposición transitoria primeira da Lei de solo de Galicia.

2.2. Planeamento derivado

2.2.1. Plans parciais

Os plans parciais son determinacións para áreas concretas da cidade e complementan as determinacións do PXOM. Distínguense precisamente pola súa “parcialidade” e porque só poden establecer determinacións pormenorizadas, a diferenza do PXOM que establece determinacións globais. A miúdo empréganse para converter solo urbanizable en solo urbano non consolidado.

2.2.2. Plans especiais

Estes plans serven para configurar os usos de áreas moi específicas do solo cun obxectivo determinado. Así, se o plan parcial ten o solo no seu foco, os plans especiais céntranse nos usos. Serven, por exemplo, para ofrecer unha resposta urbanística a algún problema concreto. Por este motivo existen diferentes tipos de plans especiais dependendo da función que cumpran. Distinguimos, por exemplo, os Plans Especiais de Reforma Interior (PERI), os Plans Especiais de Control Urbanístico Ambiental de Usos ou os Plans Especiais de Protección Histórica, entre outros.

2.3. Afección sectoriais

O dereito urbanístico coexiste con outras normas que teñen incidencia no territorio e poden condicionar o deseño urbano. Son aquelas que regulan sectores chave coma a rede de estradas, as costas, o dominio público hidráulico, ou o patrimonio histórico. Estes sectores requiren dun tratamento e unha ordenación específica, que corresponde, en moitos casos, ao Estado. As leis estatais que ordenan estes sectores son observadas polos municipios que deberán respectar e acomodar o réxime sectorial no seu planeamento.

Estas afeccións sectoriais foron recentemente incorporadas ao Plan Básico autonómico de Galicia (Decreto 83/2018, de 26 de xullo), aínda que con meros efectos declarativos. En caso de conflito o Decreto estableceu a prevalencia da normativa sectorial.

2.4. A avaliación ambiental e a avaliación de xénero

A recepción dos novos principios de sustentabilidade no dereito urbanístico constátase coa introdución das preceptivas avaliacións de impacto en materia ambiental e de xénero. Desde hai uns anos, a lexislación esixe que durante a aprobación do planeamento urbanístico se avalíen os seus potenciais impactos nestes ámbitos e se elabore un informe ao efecto.

Así o establece, en relación coa protección do medio ambiente, a Lei 21/2013, de 9 de decembro de avaliación ambiental, que desenvolve dúas técnicas diferenciadas: a avaliación ambiental estratéxica (destinada aos plans) e a avaliación de impacto ambiental (para os proxectos). Ambas as avaliacións poden ser tanto ordinarias como simplificadas. O planeamento xeral queda sometido á aplicación da avaliación estratéxica, en tanto que determinados proxectos de urbanización poden ser controlados por medio da avaliación de impacto.

En materia de xénero, a xurisprudencia do Tribunal Supremo (STS 426/2020, de 18 de maio ou STS 1750/2018 de 10 de decembro) vén declarando a improcedencia de aplicar con carácter supletorio o dereito estatal para esixir o informe de impacto de xénero en materia urbanística. Deste xeito, este tipo de avaliación non será preceptiva en tanto a lexislación autonómica non o prevea expresamente. Agora ben, na súa última sentenza sobre a materia o Tribunal lembrou que:

“o principio de igualdade de trato é un principio inspirador da nova concepción do desenvolvemento urbano, que esixe unha ordenación adecuada e dirixida, entre outras fins, a lograr a igualdade efectiva entre homes e mulleres, isto é, non é necesario o sometemento do plan a un trámite específico para que esa perspectiva sexa tida en conta e para que, noutro caso, o citado plan poida ser impugnado e o control xudicial alcanzar a ditos extremos” (STS 426/2020, FX, 16).

3. O réxime da propiedade urbanística

3.1. O réxime básico estatal

A materia urbanística é competencia exclusiva das Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE), como determinou o Tribunal Constitucional na súa Sentenza 61/1997, de 20 de marzo. Non obstante, o Estado tamén ten atribuídas competencias transversais que inciden directamente sobre a materia urbanística, como as competencias para garantir a igualdade entre os españois (art. 149.1.1 CE) e outras competencias sectoriais, como determinadas obras públicas (art. 149.1.24 CE), augas (art. 149.1.22 CE) ou economía (art. 149.1.13 CE) entre outras. Sobre a base destas competencias o Estado regula determinadas condicións básicas do réxime urbanístico nas chamadas “leis de solo”. Entre a normativa vixente que o Estado promulgou sobre a base destas competencias, podemos destacar o Real Decreto Lexislativo 7/2015, de 30 de outubro (LS).

A lei estatal non pretende ser unha norma urbanística, así o estableceu expresamente a exposición de motivos da xa derogada Lei do solo 8/2007. O seu obxecto (art. 1 LS) é regular “a igualdade no exercicio dos dereitos e o cumprimento dos deberes” na utilización e reparto do solo e as “bases económicas e ambientais do réxime xurídico do solo”. Mais tamén garantir un “desenvolvemento sustentable, competitivo e eficiente do medio urbano”.

Os principios de sustentabilidade, xa que logo, vertebran a lexislación urbanística entroncan a lexislación estatal. O art. 3 LS define o que podemos entender por estes principios de sustentabilidade. Este precepto establece unha serie de criterios que deberían acompañar o desenvolvemento de políticas urbanas e actuacións urbanísticas e teñen como fin tanto a protección ambiental como a cohesión social ou a protección do patrimonio histórico. Cómpre sinalar, finalmente, que esta lei establece a obriga de que as administracións reserven un 30 % do solo para o desenvolvemento de vivenda de protección oficial (art. 20 LS).

3.2. A clasificación

A ordenación do aproveitamento e os usos do solo correspóndelles ás comunidades autónomas. A principal técnica empregada recibe o nome de “clasificación”. Os poderes públicos establecen unhas clases de solo, que levan aparelladas unhas regras de uso e aproveitamento. As clases de solo, en definitiva, ordenan os procesos de urbanización nun asentamento urbano. Na Lei 2/2016, de 10 de febreiro, do solo de Galicia establécense catro clases distintas en función da súa edificabilidade (urbano, núcleo rural, urbanizable e rústico).

3.2.1 Solo Urbano

O solo urbano (art. 16 e ss. LS de Galicia) compóñeno os sectores integrados na “malla urbana”. É dicir, aqueles que están rodeadas de sistemas viarios e edificacións con acceso a todos os servizos necesarios ou que, carecendo dalgún deles, só

precisan de obras menores para a súa posta a punto. Existen dúas categorías básicas de solo urbano:

- **Solo urbano consolidado** (art. 17.a) e art. 20 LSdG) son as parcelas integradas na malla urbana que dispoñen de todos os servizos, accesos e equipamentos. Estas parcelas reciben o nome técnico de “solar”;
- **Solo urbano non consolidado** (art. 17.b) e art. 21 LSdG) é aquel integrado na malla urbana que require de pequenos procesos de urbanización, procesos de reforma interior ou de aumento de dotacións;

3.2.2 Solo de núcleo rural

O solo de núcleo rural (art. 23 e ss. LSdG) Consiste nun réxime específico para núcleos de poboación de contornas rurais coma as vilas e aldeas. Existen, igual que no caso do solo urbano, dúas categorías básicas:

- **Núcleo rural tradicional** (art. 23.3.a), 24 e art. 26 LSdG), que se caracteriza por unha manifesta vinculación tradicional do núcleo co medio físico no que se sitúa;
- **Núcleo rural común** (art. 23.3.b), 24 e 26 LSdG), que son aqueles recoñecibles como rurais pero que non presentan as necesarias características para seren incluídos no tipo especial;

3.2.3 Solo urbanizable

O solo urbanizable (art. 27 e ss. LSdG) é aquel onde se proxecta a expansión da cidade. É dicir, aquelas bolsas de solo sen urbanizar que se delimitan para o seu futuro desenvolvemento. Nel non se permite a edificación directa, é necesario aprobar un proxecto de urbanización antes de iniciar calquera transformación urbanística.

No proxecto de urbanización plásmanse todas as transformacións futuras. O desenvolvemento do solo urbanizable é planificado no sentido de que se produce de maneira previamente definida ao detalle e non admite unha libre determinación do espazo polas persoas propietarias das parcelas que integran o sector urbanizable. Ademais, estas teñen a obriga de ceder unha porcentaxe determinada do solo á Administración para a instalación de equipamentos, zonas libres sistemas viarios ou de servizos.

3.2.3 Solo rústico

Na lexislación galega reciben este nome aquelas áreas non susceptíbeis de transformación urbanística (art. 31 e ss. LSdG). Trátase, en síntese, do territorio excluído da urbanización. Sobre este tipo de solo aplícase un réxime moi estrito de usos e actuacións urbanísticas menores, sempre vinculadas a manter ou conservar o destino principal do solo (art. 35 a 39). Existen dúas categorías de solo rústico:

- **Solo rústico de protección ordinaria** (art. 33 LSdG) que é a protección elemental. Define o réxime básico desta clase de solo;

- **Solo rústico de especial protección** (art. 34 LSdG) que pola súa condición, goza dunha protección máis intensa. A realización das actividades permitidas no réxime ordinario depende nesta clase de solo, dunha preceptiva licenza da autoridade competente (art. 36.2 LSdG).

3.3. A zonificación e a cualificación

A zonificación e a cualificación son técnicas complementarias á clasificación. Se a clasificación define o nivel de aproveitamento que pode extraerse dese solo, estas dúas serven para a determinación das actividades permitidas sobre o entorno construído. Tanto a zonificación como a cualificación realízanse mediante o planeamento. A diferenza entre a zonificación e a cualificación radica, principalmente, na extensión da área sobre a que se aplica.

- **Zonificar** consiste en definir os usos permitidos sobre unha determinada bolsa de solo, así como a súa intensidade e densidade. Trátase dun instrumento de política urbanística a través do que se pretende articular unha determinada idea de cidade. Recentemente, por exemplo, esta técnica foi empregada en moitos municipios para abordar a cuestión das vivendas de uso turístico. Diferentes cidades modificaron o seu planeamento para establecer limitacións á implantación desta actividade económica.
- **Cualificar** consiste en atribuír detalladamente os usos en cada concreta propiedade. A zonificación é unha determinación global, mentres que a cualificación consiste na atribución concreta a unha determinada parcela ou sola desexado.

3.4 O deber de conservación da propiedade urbana

A propiedade é un dereito limitado pola súa función social (art. 33.2 CE) que cumpra o ben en cuestión. Esta limitación do dereito de propiedade é especialmente visible no ámbito urbanístico. Unha das súas manifestacións compróbase no denominado “deber de conservación”. Este configúrase na Lei galega do Solo (art. 135) e supón, entre outras, a obriga de:

- **Rematar** en prazo as obras para as que se pediu licenza no tempo establecido para o que se concedeu;
- **Conservar** as edificacións para os usos que lle son atribuídos e protexer a integridade da estrutura;
- **Realizar** obras adicionais con fins turísticos ou culturais en caso de necesidade.

Igualmente, este deber de conservación comporta a potencial declaración en ruína do inmovible en caso de perigo estrutural, para protexer a seguridade do entorno ante un potencial desprendemento de materiais ou derrubamento. A declaración de ruína (art. 141) leva necesariamente a unha demolición parcial ou total a cargo da

propietaria ou propietario. En caso de que non execute a obra, esta pode ser asumida polo municipio repercutíndolle os gastos á persoa obrigada.

Así mesmo, a lexislación galega contempla a posibilidade de establecer un rexistro de solares en ruína (art. 137). Con base neste rexistro, a Administración pode tomar certas accións que privan de dereitos aos propietarios que incumpren co seu deber de conservación, como a expropiación ou a venda forzosa dos inmobles a fin de axilizar os procesos de rehabilitación.

4. O dereito á vivenda

A vivenda é un dos espazos fundamentais que compoñen a cidade. É aquel lugar no que se desenvolven as actividades máis esenciais da vida humana e resulta imprescindible para un normal desenvolvemento da personalidade. A Declaración Universal dos Dereitos Humanos no seu art. 25 consagrou o dereito “a un nivel de vida adecuado que lle asegure [...] a vivenda”. Así mesmo, outros textos posteriores coma o Pacto Internacional de Dereitos Económicos e Sociais ou a Carta Social Europea (revisada) tamén recoñecen este dereito. De acordo co art. 47 da Constitución Española, “todos os españois teñen dereito a desfrutar dunha vivenda digna e adecuada”. Porén, a natureza e alcance deste precepto foi moi debatida nas últimas décadas.

4.1 O dereito constitucional á vivenda

Tradicionalmente a maior parte da literatura intepretou o art. 47 CE como un mero principio reitor, informador da política social e económica. Segundo esta lóxica o precepto non comprendería un dereito, senón un principio que debería orientar o desenvolvemento das políticas públicas. Así o entende, tamén, por exemplo a xurisprudencia do Tribunal Constitucional (STC 152/1988 ou STC 93/2015).

Porén, nos últimos anos emerxeu unha interpretación alternativa que defende que o precepto encerra un auténtico dereito constitucional. Este non sería, con todo, directamente esixible ante os tribunais e requiriría dun desenvolvemento por parte do poder lexislativo que estableza o seu alcance e efectos concretos. Noutras palabras, o dereito á vivenda encerraría un dereito “de configuración legal”.

4.2 A última lexislación en materia de vivenda

Partindo da concepción do art. 47 CE como un dereito, diversas CCAA (Andalucía, Canarias, Navarra, Valencia, Aragón, Cataluña, País Vasco, Baleares, Extremadura) emprenderon unha serie de reformas sobre a súa lexislación habitacional. As novas leis introduciron diferentes instrumentos de intervención administrativa co ánimo de garantir o dereito a unha vivenda digna e asequible. Estas reformas foron contestadas nunha serie de recursos xa resoltos que deron lugar a unha importante xurisprudencia constitucional que sentou as bases dun novo modelo habitacional autonómico.

Entre as técnicas incorporadas nesta nova lexislación podemos sinalar a mediación administrativa e a creación de oficinas de asistencia á cidadanía, a expropiación do uso da vivenda baleira, o alugueiro social forzoso ou a acción pública en materia habitacional. Así mesmo, nas leis do País Vasco e a Comunidade Valenciana destaca a creación dun “dereito subxectivo á vivenda” directamente esixible ante os poderes públicos.

AVALIACIÓN

Os contidos traballados na presente unidade didáctica será avaliada en dous momentos.

- As actividades serán avaliadas conxuntamente cos restantes traballos realizados ao longo da materia, sobre o 30 % da nota final.
- Os coñecementos expostos nesta unidade serán avaliados, tamén, no exame final, puntuando sobre o 70 % da nota global da materia.

BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO LEÓN, José María (2009): *Derecho urbanístico común*, Madrid: Iustel
- BOIX PALOP, Andrés & DE LA ENCARCIÓN VALCÁRCEL, Ana María (2018): *La regulación del alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*, Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters
- CANALS I AMETLLER, Dolors (2020): *La evaluación de impacto normativo por razón de género: su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- GIFREU I FONT, Judith (2018): ‘Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana’, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, pp. 102-158
- (2020): ‘Derecho a la ciudad ¿un sumatorio de derechos ciudadanos o un derecho independiente?’, en BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción & SOCÍAS CAMACHO, Joana M. (Coord.) *La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos*, Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- GÓMEZ FERNANDEZ, Diego (2020): ‘El supremo recuerda su doctrina sobre la igualdad de género en el urbanismo (STS 18/05/2020)’, *Es de Justicia. Blog de derecho administrativo y urbanismo*
- JACOBS, Jane (2011): *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid: Capitán Swing
- LEFEBVRE, Henri (2017): *El derecho a la ciudad*, Madrid: Capitán Swing
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2010): *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid: Marcial Pons
- (2013): *Introducción al derecho urbanístico*, Madrid: Marcial Pons

- (2018): *Manual de derecho ambiental y urbanístico*, Zaragoza: Universidad de Zaragoza
- PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio (2015): *Gestión urbanística en la legislación de ensanche y de reforma interior*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública
- PONCE SOLÉ, Juli (2017): 'Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España', *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 51(311), pp. 343-372
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás (2019): *Manual de derecho urbanístico*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- SANTOS DIEZ, Ricardo, CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro Javier (2017): *Derecho urbanístico en España*, Málaga: Fundación Formación y Desarrollo Urbanístico (FYDU)
- VALDIVIA GUTIÉRREZ, Blanca, CIOCOLETTO, Adriana, ORTIZ ESCALANTE, Sara, CASANOVAS, Roser e FONSECA SALINAS, Marta (2017): *Entornos habitables. Auditoría de seguridad urbana con perspectiva de género en la vivienda y el entorno*, Barcelona: Col·lectiu Punt 6

Lexislación

Estatal

- Lei 22/1988, de 25 de xullo de costas
- Lei 16/1985, de 25 de xuño de patrimonio histórico español
- Lei 21/2013, de 9 de decembro, de avaliación ambiental
- Lei 37/2015, de 29 de setembro de estradas
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de Solo e Rehabilitación Urbana

Autonómica

- Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia
- Lei 3/2015, de 18 de xuño, de vivenda de País Vasco
- Lei 2/2017, de 3 de febreiro, da Generalitat pola función social da vivenda da Comunitat Valenciana
- Decreto 143/2016, de 22 de setembro, polo que se aproba o Regulamento da Lei 2/2016, de 10 de febreiro, do solo de Galicia
- Decreto 83/2018, de 26 de xullo, polo que se aproba o Plan Básico autonómico de Galicia

Xurisprudencia

Tribunal de Xustiza da Unión Europea

- STXUE de 22 de setembro de 2020 (C-724/18 e C-727/18)

Tribunal Constitucional

STC 56/1986, de 13 de maio

STC 29/1985, de 2 de agosto

STC 61/1997, de 20 de marzo

STC 16/2018, de 22 de febreiro

Tribunal Supremo

STS 1750/2018, de 10 de decembro

STS 1550/2020, de 19 de novembro

STS 426/2020, de 18 de maio



Unha colección orientada a editar materiais docentes de calidade e pensada para apoiar o traballo do profesorado e do alumnado de todas as materias e titulacións da universidade

unidadesdidácticas
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA